

Министерство на земеделието, храните и горите

**Анализ на нормативната регулация
на обществените отношения в
земеползването
относно собствеността, ползването, опазването и
управлението на земеделските земи в България**

Работна група по заповед № РД 09-771 от 3 октомври 2017 г.



2017 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

ЧАСТ ПЪРВА.....	15
ГЛАВА ПЪРВА	15
Анализ на нормативната уредба, регламентираща поземлената собственост и поземлените отношения в България, в периода от Освобождението на България през 1878 г. до 1945 г.....	15
ГЛАВА ВТОРА	39
Анализ на нормативната уредба, регламентираща поземлената собственост и поземлените отношения в България, в периода от 1945 г. до 1989 г.....	39
ЧАСТ ВТОРА	55
ГЛАВА ПЪРВА	55
Анализ на нормативната уредба, регламентираща поземлената собственост и поземлените отношения в България, в периода от 1991 г. до настоящия момент.....	55
Раздел I	55
ЗАКОН ЗА СОБСТВЕНОСТТА И ПОЛЗВАНЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ	55
I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ.	55
1. Кратък исторически преглед.	55
2. Общ преглед и анализ на разпоредбите, регламентиращи общите положения.	56
3. Предложения за промени в действащата нормативна уредба.....	57
4. Придобиване и притежаване на земеделски земи от чужденци или чуждестранни юридически лица, както и от гражданите на държавите – членки на Европейския съюз, и от юридически лица на тези държави.	58
4.1 Кратък исторически преглед.	58
4.2 Процедура за нарушение.	60
4.3 Възможни ограничения, въведени в националните законодателства на държавите – членки.	63
4.4 Предложения за промени в действащата нормативна уредба относно продажбата на земеделски земи на чужденци или чуждестранни юридически лица, както и на гражданите на държавите – членки на Европейския съюз, и от юридически лица на тези държави.	66
II. ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ ПРАВО НА СОБСТВЕНОСТ ВЪРХУ ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ.....	67
1. Кратък исторически преглед на процедурата.....	67
2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	73
3. Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	77
4. Органи.	77

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	77
6. Такси.....	79
7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	79
8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	80
III. ОБЕЗЩЕТЕНИЕ ПО ЗАКОНА ЗА СОБСТВЕНОСТТА И ПОЛЗВАНЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ.....	85
1. Кратък исторически преглед на процедурата.....	85
2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	85
3. Заинтересовани страни по отношение на процедурата.	87
4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	88
5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	88
6. Такси.....	88
7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	88
8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	89
IV. УСТАНОВЯВАНЕ НА ЯВНА ФАКТИЧЕСКА ГРЕШКА ПО РЕДА НА ЧЛ. 26 ОТ ППЗСПЗЗ И ПРЕРАБОТВАНЕ НА ВЛЯЗЛАТА В СИЛА КАРТАТА НА ВЪЗСТАНОВЕНАТА СОБСТВЕНОСТ СЪС ЗАПОВЕД ПО ЧЛ. 17, АЛ. 8 ОТ ЗСПЗЗ.	90
1. Кратък исторически преглед на процедурата.....	90
2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	91
3. Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	101
4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	101
5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	102
6. Такси.....	102
7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	102
8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	103

V. КАРТА НА ВЪЗСТАНОВЕНАТА СОБСТВЕНОСТ.....	107
1. Кратък исторически преглед на процедурата.....	107
2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	108
3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.....	110
4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	110
5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	110
6. Такси.....	111
7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	111
8. Проблеми при провеждане на процедурата.....	112
9. Предложения за отстраняване на установените проблеми, включително промени в нормативната уредба.....	116
VI. УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ СЪС ЗЕМИТЕ ОТ ДЪРЖАВНИЯ ПОЗЕМЛЕН ФОНД.....	118
1. Право на собственост на държавата и правомощия на министъра на земеделието, храните и горите по отношение на управлението и разпореждането със земи от държавния поземлен фонд.....	121
1.1 Кратък исторически преглед.....	121
1.2 Общ преглед и анализ на нормативната уредба, регламентираща собствеността на държавата върху земеделски земи.....	122
1.3 Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.....	124
1.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	125
1.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	125
1.6 Такси.....	125
1.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	125
1.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.....	127
2. Управление на земеделските земи от държавния поземлен фонд – чрез отдаване под наем или аренда чрез търг или конкурс и без провеждане на тръжна или конкурсна процедура....	129
2.1 Кратък исторически преглед.....	129

2.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	129
2.2.1	Процедура за отдаване под наем или аренда на земеделските земи от ДПФ чрез търг или конкурс.	129
2.2.2	Процедура за отдаване под наем или аренда на земеделските земи от ДПФ без провеждане на търг или конкурс.	133
2.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	139
2.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	139
2.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	139
2.6	Такси.	139
2.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	139
2.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	140
3.	Учредяване на ограничени вещни права върху имоти от държавния поземлен фонд.	141
3.1	Кратък исторически преглед.	141
3.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	142
3.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	144
3.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	144
3.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	144
3.6	Такси.	145
3.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	145
3.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	146
4.	Замени на земеделски земи от държавния поземлен фонд със земеделски земи – собственост на физически и юридически лица.	147
4.1	Кратък исторически преглед.	147
4.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	149
4.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	150

4.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	150
4.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	150
4.6	Такси.....	151
4.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	151
4.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.....	151
5.	Разпореждане със земеделски земи от държавния или общинския поземлен фонд, заети с овощни насаждения.....	152
5.1	Кратък исторически преглед.....	152
5.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	152
5.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.....	154
5.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	154
5.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	154
5.6	Такси.....	154
5.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	154
5.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.....	155
6.	Разпореждане със земи в стопанските дворове, представляващи застроени и прилежащи площи към сгради/съоръжения.....	155
6.1	Кратък исторически преглед.....	155
6.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	156
6.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.....	161
6.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	161
6.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	161
6.6	Такси.....	162
6.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	162

6.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.....	162
7.	Разпореждане със земи в стопанските дворове, представляващи свободни, негодни за земеделско ползване и неподлежащи на възстановяване.....	162
7.1	Кратък исторически преглед.....	162
7.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	162
7.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.....	165
7.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	165
7.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	165
7.6	Такси.....	166
7.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	166
7.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.....	166
8.	Разпореждане със свободни земеделски земи в стопанските дворове, неподлежащи на възстановяване и намиращи се извън урбанизираните територии.....	167
8.1	Кратък исторически преглед.....	167
8.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	168
8.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.....	170
8.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	170
8.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	170
8.6	Такси.....	171
8.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	171
8.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.....	171
9.	Разпореждане със земи по § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ.....	171
9.1	Кратък исторически преглед.....	171
9.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	172

9.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	174
9.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	174
9.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	174
9.6	Такси.	174
9.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	174
9.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	175
10.	Разпореждане със свободни земеделски земи от държавния поземлен фонд чрез търг по реда на Наредба 16 от 19 юли 2000 г. за организиране и провеждане на търгове за продажба на земеделски земи от държавния поземлен фонд на притежатели на поименни компенсационни бонове.	176
10.1	Кратък исторически преглед.	176
10.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	176
10.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	179
10.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	179
10.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	179
10.6	Такси.	179
10.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	179
10.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	180
VII.	ПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ.	181
1.	Създаване на масиви за ползване по реда на 37в от ЗСПЗЗ.	181
1.1	Кратък исторически преглед.	181
1.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	187
1.2.1	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.	187
1.2.2	Образци на документи.	188
1.2.3	Анализ на процедурата.	188
1.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	211

1.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	211
1.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	212
1.6	Такси.....	212
1.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	213
1.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.....	216
2.	Създаване на масиви за ползване на пасища, мери и ливади по реда на 37ж от ЗСПЗЗ. .	221
2.1	Кратък исторически преглед.....	221
2.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	221
2.2.1	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.....	221
2.2.2	Образци на документи.....	221
2.2.3	Анализ на процедурата.....	222
2.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.....	225
2.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	225
2.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	226
2.6	Такси.....	226
2.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.....	227
2.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.....	228
3.	Предоставяне под наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд.....	229
3.1	Кратък исторически преглед.....	229
3.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.....	230
3.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.....	237
3.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	237
3.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.....	237
3.6	Такси.....	237

3.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	237
3.8	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	238
4.	Ползване на земеделски земи, включени в специализирания слой „Постоянно затревени площи“	239
4.1	Кратък исторически преглед.	239
4.2	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата и образци на документи. Анализ на процедурата.	241
4.3	Заинтересувани страни по отношение на процедурата.	243
4.4	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	243
4.5	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	244
4.6	Такси.	245
4.7	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	245
4.8	Проблеми при провеждане на процедура и/или предложения за законодателни изменения.	246
VIII.	УЕДРЯВАНЕ ПО СОБСТВЕНОСТ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ.	248
1.	Кратък исторически преглед на процедурата.	248
2.	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	250
3.	Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	251
4.	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	252
5.	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	252
6.	Такси.	252
7.	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	252
8.	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	253
Раздел II	254
ЗАКОН ЗА ОПАЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ	254
I.	ПРОМЯНА НА ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ ЗА НЕЗЕМЕДЕЛСКИ НУЖДИ.	254
1.	Кратък исторически преглед на процедурата.	254

2.	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	254
2.1	Промяна на предназначението на земеделските земи в строителните граници на населените места или селищните образувания.....	265
2.2	Промяна на предназначението на земеделските земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади.....	266
2.2.1	Промяна на предназначението на земеделските земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади, частна собственост.	266
2.2.2	Промяна на предназначението на земеделските земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади, общинска собственост.	266
2.3	Промяна на предназначението на застроена земеделска земя.	268
3.	Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	269
4.	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	269
5.	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	271
6.	Такси.	275
7.	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	275
8.	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	277
II.	КАТЕГОРИЗИРАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ ПРИ ПРОМЯНА НА ТЯХНОТО ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ	284
1.	Кратък исторически преглед на процедурата.	284
2.	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	284
3.	Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	285
4.	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.....	285
5.	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	285
6.	Такси.	286
7.	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	286
III.	РЕКУЛТИВАЦИЯ НА ЗЕМИ.	287
1.	Кратък исторически преглед на процедурата.	287

2.	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	287
3.	Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	288
4.	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	288
5.	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	289
6.	Такси.	289
7.	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	289
8.	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	289
IV.	ВРЕМЕННО ПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКА ЗЕМЯ.	290
1.	Кратък исторически преглед. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	290
2.	Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	294
3.	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	294
4.	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	294
5.	Такси.	294
6.	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	294
7.	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	294
V.	БЕЗВЪЗМЕЗДНО ПРАВО НА ПОЛЗВАНЕ НА ФИЗИЧЕСКИ И ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА, ВЪЗСТАНОВИЛИ ИЛИ ПОДОБРИЛИ СЪС СОБСТВЕНИ СРЕДСТВА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ СЛАБОПРОДУКТИВНИ ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ.	295
1.	Кратък исторически преглед на процедурата.	295
2.	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	295
3.	Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	296
4.	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	296
5.	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	296
6.	Такси.	296

7.	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	296
8.	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	296
VI.	ПРОДАЖБА НА ЗЕМЕДЕЛСКА ЗЕМЯ, ВЪРХУ КОЯТО Е ИЗВЪРШЕНО СТРОИТЕЛСТВО ПРЕДИ ВЛИЗАНЕ В СИЛА НА ЗАКОНА ЗА СОБСТВЕНОСТТА И ПОЛЗВАНЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ.	297
1.	Кратък исторически преглед на процедурата.	297
2.	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	297
3.	Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	300
4.	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	300
5.	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	300
6.	Такси.	301
7.	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	301
8.	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	302
VII.	ПРОЦЕДУРА ПО УСТАНОВЯВАНЕ НА НАРУШЕНИЯ НА ЗАКОНА ЗА ОПАЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ И САНКЦИОНИРАНЕ НА НАРУШИТЕЛИТЕ.	303
1.	Кратък исторически преглед на процедурата.	303
2.	Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.	303
3.	Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	309
4.	Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	309
5.	Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.	309
6.	Такси.	310
7.	Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	310
8.	Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	310
	Раздел III.	311
	ЗАКОН ЗА ОПАЗВАНЕ НА СЕЛСКОСТОПАНСКОТО ИМУЩЕСТВО.	311
I.	СЕЛСКОСТОПАНСКО ИМУЩЕСТВО И ОРГАНИ ПО ОПАЗВАНЕТО МУ.	311

1. Кратък исторически преглед – възникване на необходимост от създаване на Закон за опазване на селскостопанското имущество.	311
2. Анализ на нормативната уредба.	313
3. Заинтересувани страни.	315
4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	315
5. Такси.	316
6. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.	316
II. УСТАНОВЯВАНЕ НА НАНЕСЕНИ ВРЕДИ НА СЕЛСКОСТОПАНСКОТО ИМУЩЕСТВО И ОБЕЗЩЕТЯВАНЕ.	318
1. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.	318
2. Заинтересувани страни.	319
3. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	319
4. Актове, издавани в резултат на проведената процедура.	319
5. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	319
III. ОПАЗВАНЕ НА ТРАЙНИ НАСАЖДЕНИЯ.	320
1. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.	320
2. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	320
3. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	320
4. Актове, издавани в резултат на проведената процедура.	320
5. Такси.	321
6. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	321
IV. ПРАВО НА ПРЕМИНАВАНЕ.	322
1. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.	322
2. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.	322
3. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.	322
4. Актове, издавани в резултат на проведената процедура.	322
5. Такси.	323
6. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.	323
ГЛАВА ВТОРА	324

АНАЛИЗ НА СОФТУЕРНАТА ОСИГУРЕНОСТ НА ПОЗЕМЛЕНИТЕ ОТНОШЕНИЯ. ФЕРМЕРСКИ РЕГИСТЪР.....	324
I. КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ В МЗХГ СОФТУЕРНИ ПРОДУКТИ И РЕГИСТРИ ОТНОСНО ИНФОРМАЦИОННОТО ОСИГУРЯВАНЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ЗСПЗЗ, ЗОЗЗ И ЗПЗП.	324
II. ПРЕГЛЕД НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ПОТОЦИ ОТ ЦИФРОВИ ДАННИ.	325
1. Описание на използваните в МЗХГ регистри за различните процедури.	325
2. Идентификация на заинтересуваните страни, за които е необходима информацията в регистрите:	331
III. ПРОБЛЕМИ ПРИ ПОЛЗВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА ОТ РЕГИСТРИТЕ, ОБУСЛОВЕНА ОТ ЛИПСАТА НА ЕДИНЕН РЕГИСТЪР НА ПОЗЕМЛЕНИТЕ ОТНОШЕНИЯ. 332	
IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ В НОРМАТИВНАТА УРЕДБА.....	334

ЧАСТ ПЪРВА

ГЛАВА ПЪРВА

Анализ на нормативната уредба, регламентираща поземлената собственост и поземлените отношения в България, в периода от Освобождението на България през 1878 г. до 1945 г.

Развитието на обществото, пречупено през призмата на неговите исторически, политически, социални и икономически трансформации и реалности, оказва своето пряко влияние върху създаването и развитието на нормативната уредба на Българската държава. Динамичните и драматични исторически събития, настъпили в България през периода 1878 г. до 1944 г., обуславят и характера на нормативната база. Това е период на бурни промени в обществото ни, което за първи път от столетия е самостоятелно развиващ се политически и социален субект.

На 22 септември 1908 г. България обявява юридическата си независимост от Османската империя. Създадената през този период нормативна уредба, касаеща поземлените отношения, е силно повлияна от историческия контекст. Тя се стреми да отговори на нуждите на младото българско общество – пъстър конгломерат от еkleктика на граждани, в това число българи, преселници, бежанци и др., носители на различни видове права на собственост.

През този период, нормите на правото, касаещо собствеността, в огромна степен са реципирани от чужди законодателства. Основно се възприема концепцията от Римското право за пълноправно господство на собственика по отношение на вещта. Той има правото да иска от всички лица да се въздържат от действия по отношение на нея. Носители на правото на собственост върху земеделски земи могат да бъдат държавата, общините, физически лица и обществени организации.

С цел да се отговори на нуждите на обществото, държавата изземва основната роля в определяне на политиката за управление на земеделските земи. Държавата се явява координатор и, в някаква степен, преразпределител по отношение на земеделските земи. Целта е да се съсредоточи притежанието на по-големи площи земя, чрез повеждане на процедури по отчуждаване и ограничаване на обема на собственост от останалите (извън държавата) субекти на собственост. Впоследствие с тези земи се оземляват определени

категории граждани. Подходът в голяма степен се определя от политическите и икономически държавни интереси.

През периода на Временното руско управление (Управление на руската гражданска и военна власт от юни 1877 г. до юли 1879 г.) са създадени първите нормативни актове в новоосвободените български земи, с които се полагат основите на новата българска държавна организация.

В резултат на мерките и действията, предприети от Временното руско управление в България, по същество се извършва дълбок аграрен преврат. Ликвидира се турската феодална собственост върху земята и близо 4.5 млн. дка земя преминава в ръцете на българското население. Променя се не само формата и характера на собствеността, но и собствениците от гледна точка на техния социален и национален произход, земята вече не е държавна, а частна собственост и частните собственици са български граждани. Българската държава, която не е приемник на турската феодална система предприема мерки да санкционира този процес. За тази цел за твърде кратко време се приемат редица закони, чрез които се въвеждат единни юридически и формални форми и това са закони, които не са реципирани от западноевропейското законодателство.

Съветът на управлението на императорския руски комисар Александър М. Дондуков-Корсаков издава на 2 август 1878 г. т. нар. „**Журнално постановление**“, което подпомага уреждането на бежанския и аграрния въпрос. Това е първият нормативен документ, създаващ ред при завръщането на турските земевладелци и признаването на собствеността им. Създадени са правилата за продажба на турските земи, като техните собственици могат да ги продават само на свои съседи или съселяни, което поддържало ниските цени на земята. Благодарение на благосклонната позиция на руските власти, българското селячество успява да узакони присвояването на значителна част от турските земи. Журналното постановление изиграва голяма роля за юридическото оформяне на вещните права на българите върху земите им.

На 16 април 1879 г. в Търново е приета „**Конституция на Българското княжество**“ – Първата българска конституция след Освобождението на България, която цели да закрепят юридически социално-икономическите и политическите изменения в българското общество след Освобождението.

В Търновската конституция са приети основни принципи, като разделението на властите (изпълнителна, законодателна и съдебна), върховенството на закона, а частната собственост е обявена за неприкосновена. Принудителното отстъпване на имот може да стане само заради държавна или обществена ползи и то със справедлива предварителна отплата, като начинът, по който може да става такова отстъпване е предвидено да се определи по особен закон.

През периода на Временното руско управление са издадени Временни правила-наредби, с които се полагат основите на новата държавна организация и на буржоазното право. На 24 август 1878 г. княз Дондуков – Корсаков утвърждава **Временни правила за устройството на съдебната част в България** (изработени от комисия с председател С. И. Лукиянов), които са основа за изграждане на процесуалното право и за устройството на съдебната система. Нормативният акт въвежда принципите на независимост на съда от администрацията, публичност, гласност, непосредственост в съдопроизводството, изборност на съдиите.

С Временните правила за устройството на съдебната част в България (ВПУСЧ) е сложено началото на нотариалното право у нас. Глава трета, озаглавена „За редът, по който се извършват, свидетелстват актове, договори и свидетелствуват преписи от документи”, въвежда нотариалният акт като форма за валидност на сделките за прехвърляне и учредяване на вещни права върху недвижими имоти, като предвижда местна компетентност на нотариалния орган и предварителна проверка правата на праводателя като условие за извършване на сделката с нотариален акт (чл. 528 от ВПУСЧ). Установеният нотариален режим съчетава идеи, заети от руското нотариално право и турското поземлено право на тапиите. Този правен ред не възприема най-характерната особеност на турското право, свързана с издаването на документи, удостоверяващи не сделката, която поражда правото на собственост или правото на ползване върху недвижимите имоти, а самото съществуване на тези права.

При действието на режима на ВПУСЧ, нотариалните функции са изпълнявани от съдия – първоначално от член на окръжния съд по местонахождение на недвижимия имот, който съдия е натоварен с нотариална работа, а от 1880 г. – от мировите съдии, но извършваните от тях актове по прехвърляне на собственост е трябвало да бъдат утвърдени от окръжния съд, за да влязат в сила.

Преди да извърши акта, съответният съдия е проверявал правата на праводателя и ако праводателят не е разполагал с достатъчно доказателства за правата си, е извършвал т. нар. обстоятелствена проверка на собствеността (чл. 528, изр. 2 от ВПУСЧ). Прехвърлителната сделка се е извършвала само, ако съдията установи, че прехвърлителят е собственик на имота. Издаденият нотариален акт е имал характер на достатъчно доказателство за правата върху имота до доказване на противното, като при спор доказателствената тежест е била за този, който оспорва акта (в този смисъл Сталев, Ж., Нотариалната форма и кризата на недвижимата собственост у нас в тяхното историческо развитие, С., Феня, 2005, и цитираната там практика на стария ВКС).

Впоследствие се приемат група закони, които имат за цел да се санкционира по законодателен път ликвидирането на османската поземлена собственост и поземлените отношения, да се осигури и гарантира практическото оземляване на селяните без земя и бедните малоимотни селяни, да се реши и въпросът с преразпределянето на земите в рамките на населените места.

Със **Закона за населяване на ненаселените земи в Княжество България от 1880 г.** се оземляват с държавни земи българи, завърналите се от Бесарабия, Банат и от други чужди земи, които се занимават със земеделие и скотовъдство. Тези земи се ползват като пасища, извлича се дървен материал. Земите, които получават са неотчуждаеми за срок от 10 години. След това техните ползватели стават пълни собственици. Освен това ползвателите на тези земи се освобождават от данък десятък за срок от 3 години.

Подобно действие има и приетият в края на 1880 г. **Закон за черкезките и татарските земи**, който е отменен от III ОНС през март 1883 г. Със закона се урежда връщането на изоставените черкезки и татарски земи след Освобождението, отнети от българското население в средата на 13-ти век, през и след Кримската война (1853-1856 г.), по време на проведения от Русия Черкезки геноцид от (1864-1867 г.), когато в българските земи се заселват големи групи черкези и татари. Законът урежда начина, по който държавата преразпределя изоставените от черкезите и татарите земи и оземлява българите. Законът казва, че частните и общински земи, които след изселването на черкезите и татарите са незаети, се връщат с разрешение на правителството на онези лица и общини, които са били лишени от тях, т. е. които са били взети от турските власти, като законът

изисква в този случай частните лица и общини да върнат онова, което им е било отстъпено или дадено в замяна от османското правителство.

Законът за подобрене състоянието на земеделското население по господарските и чифликски земи от 10 декември 1880 година нормира конкретният начин на придобиване на тези земи. Законът предвижда всеки, който е обработвал в продължение на 10 години едни и същи чифликски земи да стане техен собственик. Селянинът е длъжен да плати земята по пазарни цени на държавата. От своя страна държавата обезщетява чифликчиите. За господарските земи законът постановява, че всеки жител на господарската земя е собственик, притежател на онези места, които е работил, работи в момента и които е имал право да ползва. При това селянинът става собственик и на покритите недвижими имоти. Ако обаче работи на различни ниви през този период, получава толкова земя, колкото е необходима за удовлетворяване на нуждите на неговото семейство.

По-подробно и изчерпателно бил уреден режимът на т. нар. „господарски и чифлишки земи“ със **Закона за господарските и чифликските земи от 1885 г.** В този закон се дава точно определение кои са господарски и кои чифликски земи, като на тази основа се вземат конкретните мерки и решения за разпределението им. Господарски земи са тези, на които населението е живяло и обработвало постоянно срещу определен данък в натура или пари и които земевладелците са нямали право да дават под наем на други земеделци. Чифликските земи се определят като земи, които се обработват с наем в натура или пари, но на които стопаните им са имали право да дават под наем на когото си искат, което е основната разлика между двата вида земи. Законът приема, че всеки жител на господарска земя е собственик и притежател на онези земи, които е работил. Що се отнася до чифликските земи, това е всеки жител, който е работил непрекъснато 10 години едни и същи чифликски земи до издаването на закона от 1880 г. и той става собственик на тези земи. Разработен е специален механизъм за изплащане на земите и за целта е създадена Комисия за уреждане на господарските и чифликските земи.

Друга група закони нормират обществената поземлена собственост и отношенията към нея. Става дума за закони, с които се цели да се съхрани и развие общинската земя и гори, пасища, мери и да се формира фонд на обработваема общинска земя. Това става със **Закона за определяне на държавните мери и пасища от 1885 г., който действа до 1903**

г. С него се създават условия за определяне площта и границите на общинските поземлени имоти – мери и пасища, както и да се решат споровете между общините, и между общините и държавата. Дава се право с решение на Народното събрание да се преразпределя земята между отделните общини или да се даде земя от държавния фонд на някоя община, с цел задоволяване на нейните нужди. За подобни действия се създава специална комисия, която внася предложението си в Народното събрание, то го гласува и се обнародва в Държавен вестник.

От 1881 г. със **Закона за продаване, разменяне и експлоатиране държавните недвижими имоти** се започва ликвидацията се маломерните имоти, обаче заедно и между тях държавата е отчуждила и много просторни земи – соватите напр. в някои места, в което немалко участие е взело и политическото влияние на някои среди. Въпреки значителните разходи, направени за измерване на държавните имоти, те не са приведени в пълна известност.

С третата група закони се узаконява документираното практическо право на собственост и владение върху непокритите недвижими имоти. През 1883 г. се издават **Правила за домашни актове**, с които се създава еднакъв режим на отчуждаване на покритите и непокрити недвижими имоти. Съдилищата се задължават да вземат под внимание и да признават всички покупко-продажби, извършени с частни актове от 1878 до 01.01.1884 г., само тогава, когато се докаже, че продавачът е действителен притежател на имуществото – целта е да се пресече спекулативната продажба.

На територията на Източна Румелия източник на нотариалната уредба е бил **Публично-административния правилник за владалата**, в сила от 21 октомври 1883г. Правният режим на правилника разкрива пълно сходство с турското документационно право за тапиите. Както тапията, така и владалото е документ за собственост на имота, а не за сделката, чрез която правото е придобито. Владалото е официален документ, издаден от съда по местонахождението на недвижимия имот, доказващ до оборването му съществуването на описаното в него право на собственост.

Различията в правния режим на прехвърляне на имоти и документиране на вещни права отпадат при Обединението на Княжество България с Източна Румелия през 1886 г., когато и за Източна Румелия се разпространява действието на **Закона за нотариусите и мировите съдии, които извършват нотариални дела**.

През 1885 г. е приет **Законът за нотариусите и околийските съдии, които извършват нотариални дела (ЗНОСКИНД)**. С този закон у нас се въвежда фигурата на нотариуса, който по правило става компетентният орган, който извършва актовете, с които се прехвърлят или учредяват вещни права. По същество ЗНОСКИНД възприема уредбата, съществувала до този момент във ВПУСЧ, като предвижда местна компетентност на нотариуса (чл. 31), който удостоверява сделки с право на собственост върху недвижими имоти и вещни права върху тях, като извършва предварителна проверка правата на праводателя (чл. 34). Нотариалното производство по ЗНОСКИНД е уредено като едностранно охранително производство и по същество изцяло преповтаря охранителното производство, извършвано от съдия при действието на ВПУСЧ – производството остава същото, единствено натовареният с нотариални функции орган е променен – вместо от съдия нотариалните функции, се извършват от нотариус.

През 1889 г. е създаден нов чл. 34а от ЗНОСКИНД, с който в нашата правна система е въведено самостоятелно производство по издаването на т. нар. констативни нотариални актове за собственост, издавани въз основа на представени писмени и събрани гласни доказателства, ако писмените са били недостатъчни за установяването на правото на собственост.

Законът за продажба на недвижими имуществва, извършени в домашни условия или частни актове от 1892 г. валидира сключените преди влизането му в сила писмени договори за продажба на недвижими имоти и установява, че и за в бъдеще частните писмени договори са достатъчна форма за сключване на договори за покупко-продажба на недвижими имоти, стига да няма придобити вещни права върху същия имот от трети лица с крепостен акт. Тази практика се налага най-често, защото полските имоти са се продавали с частни актове, тъй като мнозинството селяни в България притежават само частни актове за нивите и ливадите си, често пъти никакви документи, и твърде рядко ги владеят с крепостни актове. За разлика от предходните закони този закон има за цел да придаде действие не само *ex tunc*, но *ex nunc* на продажбите, извършени с частни актове. Така този закон се явява като исторически предшественик на чл. 219 от Закона за задълженията и договорите, в редакцията му от 1892 г., когато се допусна като форма за прехвърляне на права върху недвижими имоти, както нотариалният акт, така и частният писмен акт.

През 1887 г. е издаден **Закон за извършените с частни актове покупко-продажби на недвижимо имущество от изселващите се от България български и чужди поданици**. Законът поставя 3 изисквания за да бъде продажбата действителна – продавачът да е бил действителен собственик или да е имал право да отчужди въпросното имущество; ако няма издаден крепостен акт за продаване на земя или сграда в полза на трето лице, продавачът трябва да докаже, че е владееел имота 5 години преди продажбата. Така законодателят се стреми да регламентира процеса, да го регулира, при това отново защитавайки така да се каже интересите на държавата и българските купувачи.

Важно значение има **Законът за продажбата на недвижимо имущество, извършено с частни или домашни актове от 1891 г.** С него се установява единен правен режим за покупка на покрито и непокрито имущество, на земя и сгради. С този закон се преустановява напълно действието на турския Закон за земите от 1858 г. Законът приема, че всеки договор за покупко-продажба на такива имоти, извършен по частен ред или с пълномощно, поражда правото на собственост, ако няма предадени крепостни права в полза на трето лице.

Една година по-късно – през 1892 г., е приет **Законът за замяна на турските документи за правоспособност с крепостни актове**. Законът предвижда в срок до 10 години всички собственици на недвижими и непокрити имоти да се снабдят с крепостни актове. Подобно изискване се поставя по отношение на покритите недвижими имоти. Така не само се слага край на действието на турското законодателство за земите, но и край на съществуващите турски документи за собственост. Срокът е 10 години, но той въпреки и голям се оказва недостатъчен.

С приетия в края на 1892 г. **Закон за задълженията и договорите** се поставя началото на българското буржоазно облигационно право. Той е почти буквален превод на съответни дялове от Италианския граждански закон от 1865 г., който от своя страна е заимстван от Френския граждански кодекс от 1804 г. (Наполеонов кодекс).

Първият отдел на ЗЗД съдържа постановления за източниците на задължения, като се отделя най-голямо внимание на договорите (предмет, причина, действие и тълкуване на договорите), различните видове задължения, способите за погасяването им и др. Цялата материя определя съдържанието на общата част на гражданското право.

Във втория отдел са уредени различните видове договори:

Договори, с които се прехвърля собственост – покупко-продажба и замяна;

Договори за възмездно ползване на вещи и работна сила (различните видове наемни договори отразяват неразвитите икономически отношения в Княжеството и техния преобладаващо аграрен характер.);

Договори за дружество – общи и частни дружества.

Нормирани са още договорите: пълномощие, спогодба, рента, застраховка, игра и обзалог, влог, секвестър, антихреза и поръчителство.

С измененията в ЗЗД през 1910 г. окончателно се възприема принципът, че прехвърляне на недвижим имот може да се извърши само с нотариален акт.

През 1895 г. е обнародван **Законът за земеделческите каси**, с който се регламентира дейността на земеделческите каси в България, които ще се управляват от Министерството на търговията и земеделието.

Със **Закона за земеделското учение** от 1897 г. се създават законови предпоставки за образование на населението в нисши, средни и висши земеделски училища, отворени от Министерство на търговията и земеделието.

С обнародвания през 1901 г. **Закон за поземлен данък** се въвежда заплащането на данък върху всички непокрити имоти като ниви, ливади, градини, бахчи, бостани, гюлове, оризища, орници, пасища, празни пространства и други такива.

През 1904 г. влиза в сила основният закон, който регламентира вещното право – **Закона за имуществата, за собствеността и сервитутите (ЗИСС)**, с който се установява единен правен режим на недвижимостите в България. Земите, в това число покрити и непокрити, попадат в предметния обхват на този закон. С оглед на това, законът регулира и обществените отношения, свързани със собствеността на земеделските земи, ограниченията на собствеността и ограничените вещни права върху тях.

Със **Закона за имуществата, за собствеността и сервитутите** нормативно се урежда собствеността, слага се край на действието на всички османски закони. Законът установява пълна, всеобхватна, абсолютна частна собственост върху имуществото и право на титуляра на владение, ползване и разпореждане с него. Регламентира се както пълната, така и ограничената собственост. Законът казва, че всички неща, които могат да бъдат предмет на обществена или частна собственост са недвижими или движими имущества.

Имуществата са недвижими или по произход, или по назначение или по предмета, по който се отнасят. Недвижими имущества по назначение са вещите, които собственикът на едно имение поставя в служба и експлоатация на това имение (добитъкът, земеделските оръдия, сламата), в тази група влизат също така всички движими предмети, които собственикът е прикрепил към земята или към сградите. Недвижими имущества по предмета, до който се отнасят, законът счита правата на плодopolзване, на обитаване, поземлените сервитути и др. Недвижими имущества по своята природа са земята, сградите, дърветата, но и изворите. Общото, характерното за тези недвижими имущества е – те са непреносими, незаменими и като такива са много по-рядко обект на сделки. При сделките с недвижимо имущество, основното изискване на закона е да се осигури публичност при смяна на титуляра.

Движими вещи са всички други вещи, които не отговарят на качеството да бъдат недвижими. Имуществата са движими по своята природа, или по определение на закона. Движими по природа са телата, които могат да се местят от едно място на друго, а по определение на закона са правата, задълженията, акциите, дяловете в акционерни дружества и прочие. Движимите имущества са заменими, преносими и като такива са обект на постоянен обмен, на постоянни сделки, без всякакви формални правила и условия.

Законът установява собствеността като едно всеобхватно и неограничено право. Член 29 дефинира собствеността като право на ползване и разпореждане с вещите, по най-безусловен начин, „стига да не се прави с тях някое употребление”, т.е. да не се използват по начин, който законът или правилниците забраняват.

Законът дава отговор и формулира собствеността на земята – собствеността на земята се определя като собствеността на пространството над нея и всичко това, което се намира отдолу или отгоре на повърхността. Това уточнение или определение е много важно от гледна точка на природните богатства и на собствеността на държавата, и собствеността на земята на собствениците. Независимо движима или недвижима – правото на собствеността, дава право на всичко, което тя произвежда, или което естествено или изкуствено се присъедини към нея и това право се нарича право на приращение (присъединяван).

Законът регламентира и ограниченията на недвижимата собственост, като описва точно при какви условия може да се изкопае кладенец във вашата собственост, да се изгради обща разделителна ограда, стена и пр. В случая законодателят се ръководи от принципа, че правото на собственост не принадлежи само на едно лице и поради това не може да нарушава същото право, принадлежащо и на други лица.

Най-голямо внимание се отделя в закона на недвижимата собственост. Едновременно с това се защитава и движимата собственост като законът казва, че добросъвестното владение на една движима вещь прави владелеца ѝ собственик, независимо от това дали този, който я прехвърли е бил собственик, но законодателят извежда на преден план именно добросъвестното владение. Така законът издига фактическото владение на движимите вещи и ценните книжа в право на собственост. Законодателят осигурява по различен начин защитата на недвижимата и движимата собственост – той приема че добросъвестното владение е достатъчно, за да направи владелеца собственик. В случая законодателят не се интересува от факта защо собственикът е лишен от владение, но подхожда по друг начин при защитата на недвижимата собственост. Той следва друг подход, който се ръководи от естеството на тази собственост, от нейното икономическо и социално значение и предвид на това, законодателят осигурява и гарантира широка публичност на актовете на отчуждаване, като изисква във всеки един момент собственикът на недвижимата вещь да бъде известен. Това се постига чрез нотариалните актове и вписванията в ипотечните книги.

В своята трета част законът урежда поземлени и лични сервитути. Сервитутът е ограничено вещно право върху чужда вещь. Лични сервитути са плодopolзването, обитаването, употребяването. Законът определя плодopolзването като право на едно лице да се ползва от вещи, които принадлежат на друго, както би се ползвал самият собственик, но със задължението да ги пази както по състав, така и по качество, по форма. Поземленият сервитут се състои в тежестта, която се нанася върху един недвижим имот в полза на друг, или за служенето на друг недвижим имот, който не принадлежи на първия собственик. Сервитутите, които се установяват от закона, имат предмет обществено или частно ползване. Така поземленият сервитут се установява от закона или от действието на човека (прекарването на водопровод е най-типичен пример – действието на човека го създава).

Освен собствеността, законът регламентира и владението. Владението е законно, когато е постоянно, непрекъсваемо, спокойно, явно, несъмнително и е налице намерение да се държи вещта като своя собствена. Тези условия законът поставя и издига, за да се определи владението като законно. В тази си част законът урежда правото на владение, неговата защита, регламентира добросъвестното владение, дефинира и така наречените интердикти – искове за защита на нарушено, респ. отнето владение.

Друг закон в областта на вещното право е **Законът за давността** от 1899 г. Давността е средство за придобиване на едно право или за освобождаване от едно задължение, чрез изтичане на известно време (определен срок) и под определени в закона условия. За придобиване чрез давност е необходимо да е налице законно владение на вещта (имуществото), освен това законът казва, че давността не се прилага на вещи, които не се намират в гражданско обръщение.

Законът урежда както придобиването, така и погасяването на давността. Целта е да се стабилизируют отношенията свързани с имуществото и неговото движение. В случаите, когато няма добросъвестност и юридическо основание, срокът за придобиване се определя от закона, и когато владението е непрекъснато, то е 20 години. Исковете се погасяват само с изтичане на времето, определено от закона. Предвид на това, ипотечните и вещните искове, свързани с движими вещи, за които няма определен срок, се предвижда да се погасяват за срок от 15 години. За разлика от тях облигационните, договорните искове се погасяват за по-кратко време – от 1 до 5 години, т.е. законът не само казва, че се погасяват исковете с изтичане на определено време, но и определя това конкретно време в зависимост от характера на самите искове.

Със **Закона за привилегиите и ипотеките (ЗПИ)**, утвърден с Указ № 20 от 19.01.1908 г., в сила от 01.09.1910 г., за първи път у нас е въведено вписването на актовете относно недвижими имоти.

Според чл. 1 от този закон, всичките актове приживе, безвъзмездни или възмездни, с които се прехвърлят или признават вещни права върху недвижими имущества, освен привилегиите и ипотеките, се вписват в извлечение, в предназначенията за това книга, у нотариуса (в първоначална редакция „у пазителя на ипотечните книги“) при окръжния съд или мировия съдия, в района на който се намира недвижимия имот.

Към този момент е въведено вписване изключително за ипотеките (чл. 36 от ЗПИ). С изменението на чл. 1 от ЗПИ от 1910 г. се разширява обхватът на актовете, подлежащи на вписване – всички актове, посочени по-горе, които са в нотариална форма или нотариално заверени, както и влезлите в сила решения, които заместват договорите или актовете за прехвърляне на вещни права (чл. 1, ал. 2 от ЗПИ), исковите молби за унищожение или установяване недействителността на подлежащите на вписване актове (л. 4 от ЗПИ) и т. н.

Целта на вписването е чрез отбелязване у пазителя на ипотечните книги (нотариуса) към всеки от окръжните съдилища, на известни данни, определящи съществените условия – индивидуалните признаци на един договор за прехвърляне на вещно право над известно недвижимо имущество, да се обезпечат, чрез публичността на тия книги, правата на заинтересуваните страни по договора спрямо трети лица, които не са участвали при сключването на последния.

За осъществяване на посочената цел е необходимо данните, определящи съществените условия – индивидуалните признаци на актовете, да се събират, подреждат и предоставят за ползване, като се извършва вписването им, което се състои от следните фази:

1. Нанасяне на данните за всеки акт по реда на постъпването им за деня във входящия регистър по чл. 106 от т. 1 от ЗПИ.

2. Подредане на записките за вписване на актовете съобразно техния предмет: тези по чл. 1 от ЗПИ, с което се съставя книгата по чл. 106, т. 2 от ЗПИ; записките за ипотеки, техните намаления или заличавания, с което се съставя книгата по чл. 106, т. 3 от ЗПИ; възбраните, с което се съставя книгата по чл. 106, т. 4 от ЗПИ.

3. Попълване на данните за лицата – собственици на имотите, предмета на разпоредителни сделки, ипотеки или възбрани в азбучен регистър.

4. Попълване на т.нар. партидна книга по чл. 107 от ЗПИ, в която за всеки собственик и на определената за него страница (партида) се отбелязват накратко вписванията, заличаванията, които се отнасят за него, с отбелязване на книгата, в която всеки от актовете е внесен, и номерът, под който е вписан.

По този начин е заложено началото на водения в страната повече от 90 години персонален регистър на актовете относно недвижими имоти.

Реквизитите на всяка записка за вписване на акт, подлежащ на вписване, са посочени в чл. 38 от ЗПИ, като на основание на правилника за вписване, в книгите по вписванията по чл. 118 от ЗПИ, тези изисквания съответно се прилагат за всички актове, подлежащи на вписване. Съгласно чл. 38, т. 6 от ЗПИ, във всяка записка се описва естеството и местонахождението на ипотекираните недвижими имущества със сведенията, които предписва чл. 34 от ЗПИ (индивидуализиране на имота с най-малко три граници). В резултат, в книгите по вписванията и по-специално в партидната книга по чл. 107 от ЗПИ, се вписват данни, индивидуализиращи недвижимия имот, предмет на акт, подлежащ на вписване.

Едновременно с изменението на Закона за привилегиите и ипотеките от 31.08.1910 година е изменен и Законът за нотариусите и мировите съдии, които извършват нотариални дела (ДВ, бр. 15 от 14.02.1885 г., в сила от 14.03.1885 г., изм., бр. 3 от 4.01.1903 г., изм. и доп., бр. 189 от 31.08.1910 г.), като в резултат именно нотариусът или мировият съдия, на който са възложени нотариални функции, е оторизираният орган – пазител на ипотечните книги – нарочен орган по водене на ипотечния регистър, съгласно първоначалната редакция на Закона за привилегиите и ипотеките от 1908 година.

Ипотечният регистър е заложен да се създаде по френски образец, като заедно със Закона за привилегиите и ипотеките се създава и **Законът за кадастъра** (ДВ, бр. 8 от 1908 г.), като в чл. 1 от закона е определена неговата цел – „Кадастърът има за цел физическото и юридическото определение на недвижимия имот. Той се извършва по начин да служи за правилното размятане на поземления данък, за въвеждане на поземлените книги и за работи, свързани с планиметрията и алтиметрията (картиране на релефа) на страната”.

Така в България е направен първият опит за въвеждане на поземлените книги (имотен регистър), който е изоставен, поради изключителни финансови и законодателни трудности, само година след публикуването на посочените закони.

Със Закона за кадастъра се въвежда задължение за собствениците на всички имоти (държавни, общински и частни) за разграничаването им чрез констатиране, възстановяване и определяне на границите им с разграничителни знаци. Разграничаването включва и разграничаването на недвижимите имоти на градовете и селата (определяне на границите на землищата им). За целта на разграничаването със закона се създава комисии. Комисиите са натоварени да издирят и определят видимите собственици, да констатират съгласието

на заинтересованите върху границите на недвижимите имоти, а в случай на несъгласие да ги спогодят или да определят привременно границите, ако не се постигне съгласие или не се явят заинтересованите. Създаден е ред за обявяване на привременните граници и възможност за оспорване по съдебен ред на определените от комисиите привременни граници. По същество, със Закона за кадастъра е създаден административен ред по индивидуализиране на имотите в съответствие с правото на собственост върху тях.

Със закона се създава задължение за пазене и поддържане на кадастъра от нарочна служба във всяка околия. Пазителят на кадастъра е длъжен да държи кадастралните планове и книги в течение на всички промени на собствеността и всички изменения на границите, които биха последвали. По подобие на съществуващото задължение в съвременното ни законодателство, в закона е предвидено, че щом за един град или село се обяви, че кадастърът е предаден за пазене, всички актове, спогодби или съдебни решения, които имат за следствие да установят, предадат, признаят, изменят или погасят известно право на собственост, за употребление, за плодopolзуване или за каквото и да било вещно право, трябва да съдържат кадастрално указание на имота и във всички случаи да бъдат придружени от едно извлечение от кадастралния план. Ако тази формалност не бъде изпълнена, измененията не се вписват в кадастъра, а длъжностните лица, които са пропуснали изпълнението се наказват. Установено е задължение никой да не се противопоставя на поставянето върху имота му на геодезически и кадастрални знаци. Отчуждаването, ако е нужно, на части от частни имоти, върху които са оставени геодезически или кадастрални знаци, е от обществена полза.

Законът за кадастъра от 1908 г. слага начало на кадастралното отразяване на правото на собственост и ограничените вещни права. Създава се първообразът на съвременното административно производство по създаване на кадастралните планове и техните изменения, както и редът за съдебна защита. Уредени са и правните последици от неизпълнението на задълженията във връзка с поддържането на кадастъра в актуално състояние – за собствениците и за длъжностните лица, натоварени с поддържането му в актуално състояние.

Този закон остава неприложен, главно поради липсата на парични средства. Отменен е със Закона за кадастър и комасация през 1941 г.

С § 12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за привилегиите и ипотеките (ДВ, бр. 21 от 1927 г.) окончателно се изоставя понятието пазител на ипотечните книги, като оторизираният орган, който извършва всички дейности по вписванията е нотариусът или мировият съдия, извършващ нотариални дела. От този момент се изоставя и понятието ипотечни книги, като се въвежда понятието книги за вписване.

Така дейността на нотариусите, които съгласно чл. 1 от ЗНМСИНД имат компетентността за „извършване и засвидетелстване на всякакви актове за продажба, за наемане, за залагане, за дарене и пр.,” както и „Всякакви други сговори, актове, подписи, удостоверения, освенъ горепоказаните, могат да се извършватъ частно и да се представятъ за засвидетелстване на нотариуса или на надлежния мирови съдия, ако страните желаятъ, както и издаване на преписи отъ първообразните актове, представени за засвидетелстване на нотариуса или на мировия съдия” (чл. 36 от същия закон), се допълва с дейността по водене на книгите за вписване (ипотечните книги), с което се създава уникално за Европа съчетаване на удостоверителните функции на нотариуса с функциите по водене на регистъра на актовете – вписване.

През 1912 г. е приет **Законът за земеделските камари**, с което е положен фундаментът на българското земеделие. Законът е устройствен нормативен акт, чрез който се създават субсидирани от държавния бюджет земеделски камари в София, Пловдив и Русе, натоварени с повдигане и подобрене на земеделието и отраслите му. Земеделските камари се създават като съвещателни тела към Министерство на земеделието и държавните имоти. Те трябва да дават становище по различни законопроекти, при откриването на земеделски училища, опитни станции и др., както и при обсъждане и произнасяне по мероприятия за подобряване на земеделието, скотовъдството, горите и останалите земеделски отрасли. Целта е по-широки земеделски среди да бъдат въввлечени при модернизацията и съживяването на селското стопанство.

Правителството на БЗНС насочва действията си към преразпределение на поземлената собственост, с цел оземляване на малоимотните и безимотните земеделски стопани. В изпълнение на тази политическа линия се приемат два закона – Закона за увеличаване размера на държавните земи (ДВ, бр. 109 от 1920 г.) и Закона за трудовата поземлена собственост (ДВ, бр. 31 от 1921 г.).

От мотивите към проекта на **Закона за увеличаване размера на държавните земи от 1920 г.**, става ясно, че целта е да бъдат отнети в полза на държавата всички надвишаващи определен лимит земи. Предвидените ограничения са както следва: за чифлишките земи ограничението е до 300 дека обща площ, в случай, че земята не се обработва от собствениците, т. е. дадена е под аренда, а за всички гори и пасища, собственост на частни притежатели, общата им площ не трябва да надхвърля 500 дека. Освен това се предвижда да бъдат отнети в полза на държавата и всички спорни общински мери и гори, като способ за разрешаване на тези спорове. Връщането на отчуждените спорни земи може да стане по решение на Народното събрание срещу заплащане или безплатно. Тези изключителни мерки се налагат от масовото прииждане на бежанци от „българска егейска Тракия”.

Законът за трудовата поземлена собственост от 1921 г. отново ограничава правото на собственост върху притежаваната земеделска земя в съответствие с възможностите на собственика ѝ да я обработва. В Раздел 1, чл. 1 се предвижда „Всеки земеделец стопанин може да владее използва толкова земя, колкото му е нужно да вложи в нея напълно своя труд, заедно с този на членовете на семейството си, подпомогнат, като изключение, от наемен труд“.

Със закона се ограничава правото на поземлената собственост на 300 декара работна площ за семейство в цялата територия на царството, с условие, че земята лично се експлоатира. Тя се ограничава на 40 декара, ако собственикът е сам, и до 100 декара когато той е семеен и тя не се оползотворява непосредствено. Вече се вземат предвид съвместното живеене и стопанисване на близки родни семейства, на които по отделно се зачита правото на собственост.

Фондът на Трудовата поземлената собственост, от който се оземляват безземните, малоземните, бежанците, специалистите по разните отрасли на земеделието, на кооперациите за земеделската индустрия, на земеделските работници и на преселниците, се състои освен от отчуждените частни земи; още от земите на Българска народна банка; Българска земеделска банка; изключените от обекта на горското стопанство части на държавните гори; държавните мери и земи и приравнените към тях, когато не се използват за други културно стопански цели от Министерството на земеделието и държавните имоти; частите от общинските мери, след закръгляне на последните; и най-после всички

излишни манастирски земи, които смете за такива Министерският съвет, без ония, които се експлоатират модерно. Изплащането на земите става чрез Българска земеделска банка със заложни облигации, след като отчуждението е станало, било в полза на новите притежатели, било в полза на фонда. Издължаването на новите притежатели може да стане отведнъж или на части, а на преселниците – в продължение на 50 години. Неизправните длъжници губят правата си в полза на фонд ТПС.

Глава пета от Закона за трудовата поземлена собственост е озаглавена „Комасиране на земите”. Така държавата прави първата си крачка в борбата с една от отрицателните страни на дребното земеделие – парцелацията. По силата на този закон е извършена комасация на 21 стопанства, намиращи се в землищата на 9 населени места.

Законът за трудовата поземлена собственост представлява опит на правителството на Ал. Стамболийски да изтласка едрото, модерно и механизировано земеделие, което да се замени с дребно, немеханизировано и неефективно такова. Освен това, чрез закона, законодателят прави опит да ограничи ползването на наемна работна ръка в селското стопанство, но без особен успех. В действителност опитът да се задоволи недоимъкът на земя няма успех, тъй като от предвидените за оземляване 80 хил. селяни, до края на земеделското управление, земя получават едва 18 хиляди.

На 09 юли 1924 г. по време на правителството на Александър Цанков е приет **Закон за трудовите земеделски стопанства**, утвърден с Указ 41 от 1924 г. на Цар Борис III, който отменя Закона за трудовата поземлена собственост от 1921 г. Целта на този нормативен акт отново е снабдяване със земя земеделските работници, безземлените и малоимотните селски стопани, бедните преселници и бежанци – земеделци, като се има предвид да се създадат жизнеспособни дребни земеделски стопанства, които да осигурят издръжката на едно селско домакинство, на което земеделието съставлява главния източник на средства за съществуване. Следваща категория лица, които се оземляват по реда на този закон, са безземлени и малоземлени учители в селата и специалисти по разни клонове от земеделието.

За разлика от Закона за трудовата поземлена собственост целта на Закона за трудовите земеделски стопанства е да включи и осигуряването на земи за държавни организации (заводи, опитни поля, лозя, градини, стопанства, разсадници, агрономни участъци, затвори и други), както и запазване на земи за кооперативни инициативи, научни

учреждения, индустриални предприятия и др., имащи за цел засилване на земеделското производство.

Законът предвижда на едрите земеделски собственици да им се разрешава да стопанисват до 1500 дка земя, при условие, че техните стопанства са "модерни" или "образцови".

Съгласно приетия през 1923 г. **Закон за подобрене на земеделското производство и опазване на полските имоти**, подлежат на обезщетяване загубите, нанесени от известни и неизвестни злосторници, от заловен и незаловен добитък с повреждането, унищожаването или открадването на пчелини, кошери, сгради, плетове, инвентар и пр.

Ако злосторниците или стопаните на добитъка са неизвестни или несъстоятелни, определеното обезщетение се изплаща от общината. Ако впоследствие злосторника или стопанина на добитъка бъдат открити, сумата се събира от тях и остава в полза на общината.

Друг нормативен акт, който регулира отношенията, свързани със собствеността върху недвижимите имоти, в това число земеделските земи, е **Законът за уреждане недвижимата собственост на новите земи**, утвърден с указ № 54 от 19 юли 1921 г. Този закон цели да уреди отношенията по повод на спорните имоти на бежанците, както и имотите, които са били собственост на турци и турската държава.

Законът съдържа материалноправни норми относно това кои имоти стават държавна, общинска и частна собственост. Право на собственост върху земеделски земи се признава на държавата, общините и лицата. Съгласно чл. 5 от закона, в частна собственост се намират: 1) недвижимите имоти, които частни лица са притежавали като мюлк, и 2) мирийските имоти, владени от частни лица с тапия. Държавата връща завладените от нея безстопанствени имоти, ако те се завърнат до 27 юли 1925 година. Частните имоти могат да бъдат предадени на лица, упълномощени от техните живуци във външните предели на Царството собственици, да ги управляват или на които същите собственици са ги дали под наем, при спазване условията на този закон.

Основната цел на този нормативен акт е да се извърши проверка на документите и притежанията на собственост на всички лица, които се завръщат в Царство България и претендират собственост върху недвижими имоти. Възприема се принципът, че никой не може да впише акт за собственост върху недвижими имоти в новите земи, съгласно чл. 1

от Закона за привилегиите и ипотеките, и поради това не може да се разпорежда с такива имоти, като ги отчуждава или установява вещни права върху тях, преди да е представил за проверка своите документи, установяващи неговите права върху тези имоти и преди тези документи да са проверени по определения по-долу ред. На проверка по посочения ред преминават всички документи на собственици, които желаят да възстановят собствеността. От проверката е обусловено и влизането във владение на имотите. Проверката се извършва от околийския съдия, чието определение може да се обжалва пред апелативен съд. Предвиден е и съдебен ред за установяване на претендираните права в случай, че са отречени от посочената проверка. Право да водят иск за собственост имат всички лица, ако имотът бъде признат или предаден на претендента, и въобще, ако техните права са били накърнени от влязлото в законна сила определение на околийския съдия. С изрична норма е спряно теченето на давността, в полза на когото и да е, до приключване на посочената проверка.

Призната е възможността земите да бъдат предадени за ползване на лица, упълномощени от техните живущи вън от пределите на Царството собственици, да ги управляват или на които същите собственици са ги дали под наем, с изискване договорът за наем или пълномощното да се подновяват всяка година.

Този нормативен акт също съдържа и запазва възприетите в ЗТПС и ЗТЗС ограничения относно правото на собственост върху земи в определен от закона размер, като в чл. 9 се съдържа ограничение за частните недвижими имоти, които не надминават 100 декара обработваема земя и къща или се състоят от къща, дюкян и до 15 декара обработваема земя, се предават на лицата, които са ги купили, само ако те представят документи за собственост на техния праводател, признати за редовни от околийския съдия, както и нотариален акт за продажба, вписан, съгласно чл. 1 от Закона за привилегиите и ипотеките. Следователно наред с проверката на собствеността и независимо от положителния изход от провеждането ѝ, посочените материални ограничения относно размера на притежаваното право на собственост върху земеделски земи, се запазва.

В чл. 24 от Закона за уреждане недвижимата собственост на новите земи е предвидено производството по проверката на документите да е безплатно.

С чл. 29 от закона е възприето, че спрямо бежанци от чужда народност постановленията на този закон, с които се дават права и облаги на бежанци, извън тези

предвидени в Гръцко-българската конвенция от 27 ноември 1919 г., ще се прилагат само в случай на взаимност, т. е. ако чуждата държава, към която по народност принадлежат чужденците, обезпечава същите права и облаги за българите бежанци. От тази норма не може да се направи категоричен извод дали на чужденци са се признавали права на собственост върху земеделски земи в Царство България.

Със Закона за уреждане недвижимата собственост в земите, присъединени към царството 1913 и 1915 г., одобрен с указ № 10 от 2 март 1941 г., е отменен Закона за уреждане недвижимата собственост новите земи. С този закон е дадено по-ясно разрешение на въпроса за собствеността върху недвижимите имоти, като е изоставен подходът за проверка на правата на претендиращите собственост от околийски съдия, в рамките на земите, отстъпени на Царството от Отоманската империя по договорите от 1913 и 1915 г.

През 1941 г. Народното събрание приема **Закон за кадастър и комасация** (ДВ, бр. 127 от 1941 г.), с който се въвежда правен режим на кадастралното изобразяване на имотите, вписването им в списък и описанието им. Кадастърът е задължителен за цялата страна. Кадастърът на землищата на населените места се извършва от Министерството на земеделието и държавните имоти, като планът за извършването му се изработва от службата за кадастъра при същото министерство, и съставя част от ежегодния държавен план за подобрене и увеличение на работната земя. При кадастъра се установяват: видът, местоположението, границите, големината и собственикът на недвижимите имоти, чрез изработване на кадастрален план с хоризонтали и съставяне на необходимите книжа. Въвежда се понятието „парцел“, което съгласно чл. 8 от закона означава част от земната повърхнина, отделена чрез трайни, видими граници или различаваща се по начин на използване. Законът въвежда като термин понятието „участници в кадастъра“, под което се разбира всички собственици на имоти, включващи се в кадастралния обект. Същите застъпват лично интересите си пред кадастралната власт, съгласно чл. 8 от закона

Законът за кадастър и комасация има голямо стопанско значение, защото кадастърът дава възможност да се приведе в известност поземлената собственост, да се обслужват сделки с имоти, ипотeki и други дейности, включително комасацията.

Комасирането става задължително и се провежда по разработена и одобрена програма. Предвижда се финансовите средства да се получават от две места – държавния

бюджет и от бюджета на специално създадения фонд за подобрене и увеличение на работната земя. Особеното на този закон е, че в него се обръща внимание и на т. нар. „полско благоустройство“ – подобряване на полските пътища с изграждане на мостове, водостоци, подпорни стени и др.; извършване на корекции на коритата на реките и опасните долове в комасираните земи; изграждане на отводнителни и напоителни канали, бентове, баражи и др.; терасиране, затревяване или залесяване на наклонени и стръмни терени; направа на водопои, чешми и кладенци в отдалечените от населените места земи и др.

Наред с развитието на законодателството за дейностите по комасирането, в страната се създават и съответни институции, които се занимават с него. През 1927 г. е учредена Дирекция за селскостопанско настаняване на бежанците у нас. Освен с работата си по оземляването на бежанците, тя започва да работи и по комасирането на земите на няколко села в Елховска и Неврокопска околия. През 1928 г. към Отделението за водите при Министерството на земеделието и държавните имоти се открива специална служба за комасация на земите. От 1931 г. службата е прехвърлена към Отделението за земеделието на министерството. Тя работи успоредно със съответната служба при Главната дирекция на трудовите земеделски стопанства. Двете служби действат самостоятелно и независимо, прилагайки собствени начини и методи на комасиране на земите. Това допринася за получаването на редица неточности и грешки. Констатираните непълноти са отстранени с изменение на ЗТЗС през 1931 г. Учредяват се специални комисии, които да разглеждат възраженията на участниците в комасацията. Междувременно интересът на земеделските стопани към комасацията нараства, особено в Северна България.

Министерството на земеделието и държавните имоти създава специално отделение за поземлена собственост и комасация. Измененията и допълненията на този закон през 1931 г. и 1934 г. се правят, за да се определят окончателно службите, които отговарят за уреждането на поземлените отношения и комасацията на земите в държавата.

В редица села се работи по комасиране на земите – извършват се измервания на съществуващото разположение на имотите; изготвят се кадастрални карти; категоризират се земите по бонитетни балове; прави се стойностна оценка на имотите; изработват се комасационни проекти и се прилагат на място.

Характерно за поземлената собственост в страната ни за този времеви период е това, че преобладаващата част от стопанствата се развиват върху собствена земя, т.е. собствениците на земеделските земи са и земеделски стопани – производители.

Със **Закона за уреждане собствеността на недвижимите имоти в Южна Добруджа** (ДВ, бр. 157 от 1942 г.) се уреждат отношенията по настаняване на преселниците от Северна Добруджа (оземляването и одворяването им); връщането на отнетите от румънската държава имоти; обезщетяването за събрана третина; силата на извършените през време на румънската власт в Южна Добруджа актове приживе и по случай на смърт; поправки на комасацията; одворяването и оземляването с държавни и общински дворни места за застрояване, които са били дадени от румънските власти на българи или са били завзети до 14.09.1940 г. от българи; заменяването на имотите, оставени в Северна Добруджа извън градовете от собственици, които не са изселници, както и оформянето на собствеността на имотите по чл. 5 от Крайовския договор, прехвърлени с частни писмени договори.

Държавниците, управлявали България през този труден и наситен с исторически събития период, са проявили завидна далновидност и грижа за развитието на поземлените отношения в страната ни. България е била държава, в която основният поминък на населението е идвало от земеделието. То е било в основата на икономическото ни развитие. Нашите политици и нормотворци са се стремели към създаване на едни благоприятни условия за развитието на земеделието – като основен отрасъл на родната ни икономика, създавайки условия за комасация и контрол върху разпокъсаността на отделните земеделски стопанства. Целта е била да има едно по ефективно и ефикасно земеделие, да се създадат условия за конкурентноспособност на българската продукция и на европейския пазар. Отчетена е ролята на земеделските обединения и консултирането със заинтересованите страни в сектора. Направена е рецепция от най-добрите нормативни образци в Европа, пречупени през особеностите и характеристиките на нашето историческо развитие. Поставен е акцент върху комасацията, като е намерена една много удачна за времето си правна рамка. Изключително добре са разписани правните норми, касаещи удостоверяването на правото на собственост, видовете собственост, всички видове отчуждаване, разпореждане и ползване на недвижимите имоти и съответното картирането им, в това число и на земеделските земи. Държавата е проявила в своето

законотворчество грижата на добър стопанин, както по отношение на вниманието, отделяно на различните видове собственост, така и на цялостното развитие на земеделието, пречупено през призмата на най-съвременните за онзи период концепции за икономически изгодно, ефективно и ефикасно земеделие, като са отчетени всички исторически реалности.

ГЛАВА ВТОРА

Анализ на нормативната уредба, регламентираща поземлената собственост и поземлените отношения в България, в периода от 1945 г. до 1989 г.

До 1944 г. кооперирането на българските земеделски стопани по различни профили на земеделското производство и реализация на продукцията се развива по общоевропейски принципи и структура. България е на второ място след Дания по развитие на кооперативното движение със създадените главно след Първата световна война потребителски, кредитно-спестовни и земеделски кооперации. Земеделските производители се обединяват в кооперации по браншове, като участват с дялов капитал или членски внос, за постигане целите на тези доброволни сдружения – взаимопомощ, единна ценова политика, новости и търговска структура за реализация на произвеждания продукт. Органите за управление се избират и отговарят за дейността си пред всички членове на кооперацията.

Част от промените в България, настъпили след 1944 г., в различни области на политическия и стопанския живот, е и повратът в земеделието. Според принципите на новата аграрна политика започва оземляване на безимотните селяни, въвеждане на механизацията, автоматизацията, ускорено развитие на мелиорацията. В края на четиридесетте години на деветнадесети век 94% от земята е частна, 4, 3% – училищна, 1, 5% – църковна и манастирска, 0, 2% – държавна. Средствата за обработка на земята са елементарни, основно се използва ръчен труд. Дребните селски стопани не са в състояние да покрият новите изисквания в селското стопанство след Втората световна война. Единствените възможни решения са колективизацията и кооперирането. Социалистическото селско стопанство в България преминава организационно през няколко етапа: колективизация и изграждане на Трудово кооперативни земеделски стопанства – от 1945 г. до 1959 г., уедряване на тези земеделски стопанства – до 1969 г., създаване на аграрно промишлени комплекси – до 1989 г.

След 1944 г. се извършват съществени промени в организацията и нормативната база в областта на земеделието. Изграждат се Трудово кооперативни земеделски стопанства, основаващи се на принципите на доброволност, материална отговорност, вътрешноорганизационна демокрация, разпределяне на доходите според положения труд

или количество на внесена земя. Това са сдружения, самостоятелни юридически лица, в които могат да членуват неограничен брой кооператори с еднакви права и задължения, с вътрешно устройство, имащи за цел осъществяване на стопанска дейност.

През пролетта на 1945 г. се образуват първите доброволни сдружения за колективна обработка на земята като отдели към съществуващите по селата структури на всестранната кооперация. Насърчавани от идеите на Александър Стамболийски за създаване на т. нар. „Земеделско взаимоспомагателно кооперативно сдружение“, „всестранката“ е изпитана структура на кооперацията. С дялови вноски на членовете си тя ги подпомага на принципа на взаимоспомагателната каса и развива кредитна и търговска дейност за изкупуване на селскостопанска продукция и продажба на стоки за населението. Към началото на 1950-те години кредитната дейност на селските „всестранки“ се закрива и те остават да работят като потребителни кооперации.

Министерският съвет приема през 1945 година **Наредба-закон за трудови кооперативни земеделски стопанства** (ДВ, бр. 95 от 1945 г.), който е първият държавен законодателен акт, който урежда въпросите за името и статута на Трудовите кооперативни земеделски стопанства (ТКЗС).

Наредбата-закон постановява два принципа за създаване на такива кооперативни сдружения: като кооперация – самостоятелно юридическо лице, и като отдел към съществуващите местни потребителни и кредитни кооперации. Влизането в ТКЗС и внасянето на цялата земеделска земя, животни и инвентар, са били на практика абсолютно неизбежни и задължителни, независимо от разписания в чл. 1 от Наредбата-закон принцип на „доброволното сдружаване“. Организирането на Трудови кооперативни земеделски стопанства става чрез обединяването на най-малко 15 души земеделски стопани, собственици на земя.

Предвидено е, че Министерството на земеделието и държавните имоти следва да проведе в кратки срокове ускорена комасация на земята, „ако за такава комасация се съгласят чрез тайно гласуване най-малко 60% от стопаните, притежатели на земя“. Предвижда се комасацията да се извършва без кадастрално измерване на отделните парцели, „но с грубо категоризиране на земите, като при постановяването на площта и собствеността послужат общинските емлячни регистри и наличните документи за собственост“.

В чл. 15 от Наредбата-закон е постановено, че се запазва правото на собственост на членовете на ТКЗС върху внесеното от тях имущество в кооперацията, в това число се запазва правото на собственост върху внесената земеделска земя, макар че на практика процесът на коопериране е бил извършван по административен, а не по доброволен ред.

През 1946 година е приет **Закон за трудовата поземлена собственост (ЗТПС)**. С него се отменят Закона за трудовите земеделски стопанства от 14 юни 1941 година, Закона за вътрешното преселване и заселване от 20 юни 1941 година и чл. 19 от Закона за възстановяването на гр. Видин, като са отменени и всички други закони, които му противоречат, без същите изрично да се посочват.

Министерство на земеделието и държавните имоти издава **Правилник за приложението на Закона за трудовата поземлена собственост** (ДВ, бр. 189 от 1946 г., отм., бр. 98 от 1997 г.).

Основните цели на ЗТПС са да се определи размера на собствената земя, която може да притежава всеки български гражданин, необходима да му осигури по-добро съществуване; да се създаде държавен поземлен фонд, от който чрез оземляване да се задоволят нуждаещите се от земя; да създава жизнеспособни трудови земеделски стопанства въз основа на трудовия принцип „Земята да принадлежи на този, който я обработва“; да преселва жителите от поройните (охранителни и строгоохранителни) горски периметри, от слабопроизводителните и гъсто населени области в страната на подходящи площи, за подобряване и осигуряване на препитанието им.

Притежаването на земеделски земи е ограничено до размер, определен от Министерския съвет, като ограничението засяга и частните гори и горски пасища, които могат да бъдат притежавани от частни лица до 50 дка, респ. до 100 дка в зависимост от естеството на земята. Притежаваните земи в размер над допустимия се отчуждават и причисляват към държавния поземлен фонд, като собственикът има право да посочи кои земи желае да запази до определения в закона размер. Предвидено е, че отчуждаването на земеделските земи става срещу заплащане на обезщетение на собственика, но не парично, а чрез облигации, издавани от държавата. Облигациите се заплащат при 3% лихва в 15-годишен срок, чрез ежегодни тиражи.

Законът предвижда създаването на нови административни органи – Общински комисии за трудова поземлена собственост, за изпълнение на предвидените в закона цели.

Същите са имали широки правомощия в сферата на определяне на държавната и общинска собственост върху земеделски земи, отчуждаване и причисляване към държавния поземлен фонд на общински и частни земи, оземляване, даване под наем на свободни земи от държавния поземлен фонд и т.н. Държавната политика в поземлените отношения е насочена към ограничаване на правото на частна собственост върху земеделски земи и преразпределение на собствеността чрез нейното отчуждаване.

Конституцията на Народна Република България от 1947 г. (ДВ, бр. 284 от 1947 г., отм., бр. 39 от 1971 г.) е основен закон, уреждащ общественно-политическите и стопански отношения, държавното устройство и основните права и задължения на гражданите на Народна Република България за периода 6 декември 1947 – 18 май 1971 г.

Конституцията от 1947 г., известна като „Димитровска конституция“, е създадена под влиянието и въздействието на идеите и принципите на съветската правна школа, като се ползват постановки от Сталиновата конституция от 1936 г. Възпроизведена е идеологическата основа на съветската конституция, правни институти и учреждения, които са заимствани от нея.

Започналата трансформация на собствеността, изразяваща се в експроприация на имуществата и капиталите, конфискацията на имуществата на осъдените от Народния съд, както и провеждането на „аграрна реформа“ чрез коопериране на земеделската земя, имаща характер на „социалистическо мероприятие, тъй като засегна главно кулашката, т.е. селската капиталистическа собственост“, се явяват предпоставка за създаването на конституционни норми, които правно да обезпечат отнемането на имуществата и собствеността от гражданите и предприятията.

В Конституцията са определени принципите за регулиране на обществените отношения в поземлената сфера, като в чл. 11 е посочено, че „Земята принадлежи на тези, които я обработват“. Въведена е законодателна възможност за пряка намеса на държавата в частноправните отношения по притежаване и ползване на земеделска земя чрез правилото, че „Законът определя размера на земята, която частни лица могат да притежават, както и случаите, когато неземеделци могат да притежават обработваема земя. Не се допускат крупни земевладения в частни ръце.“ Така на конституционно равнище законодателят демонстрира намерението си да ограничи и контролира отношенията на собственост в селското стопанство.

Новата политика на държавата за организиране на земеделското производство чрез създаване на ТКЗС се установява на най-високо законодателно равнище, като в Конституцията е регламентирано, че „Трудовите кооперативни земеделски стопанства се насърчават и подпомагат от държавата и се ползват с особена ѝ закрила.“ Регламентирана е възможност държавата да може да организира Държавни земеделски стопанства.

На основание на член 10 от Конституцията, през 1948 година е приет **Закон за изкупуване на едрия земеделски машинен инвентар** (ДВ, бр. 48 от 1948 г.). Със закона е извършена национализация и на селскостопанския инвентар, и са създадени държавни „Машинно-тракторни станции“ (МТС) за обслужване на ТКЗС, без за това да са отделени каквито и да било финансови ресурси за подкрепа на производителите на селскостопанска продукция. Това действие на държавата нанася унищожителен удар на частната инициатива, частното земеделие и ощетява всички частни земеделски стопани.

През 1948 г. е приет **Закон за кооперациите**. Този закон е положил основните на правата и задълженията, на начините на създаване и съществуване на кооперативните сдружения, както и за кооперативната собственост. Дейността на кооперацията се включва в Държавния народностопански план, като елемент от процеса на развитие на планова икономика в страната.

Нов **Закон за кооперациите** е приет през 1953 г., с който се усъвършенства устройството на трудовопроизводителните кооперации (ТПК). На основание чл. 2 от закона е приет **Правилник за кооперативните организации** през 1954 г., в който е регламентирано възникването на трудово-кооперативни земеделски стопанства като правен субект, което е ставало след вписване от съда.

Съгласно чл. 2 от Закон за кооперациите от 1953 г., организационното устройство на кооперациите и техните съюзи, начинът на учредяването, редът и мястото, където се извършват регистрацията, устройството, сливането, вливането, разделянето, прекратяването, ликвидацията и др., се уреждат с правилник, утвърден от Министерския съвет. Останалите въпроси във връзка със задачите, функционирането, правата и задълженията на членовете-кооператори и др. се уреждат с примерни устави, приети от висшите представителни органи на кооперациите.

Началото на обществения сектор в селското стопанство е поставен, но броят на членовете в Трудово кооперативните земеделски стопанства през периода 1945 – 1950 г. много бавно се увеличава. Към началото на петдесетте години на XX век кредитната дейност на селските „всестранки” се закрива и те остават да работят като потребителни кооперации. Тези промени се уреждат в **Примерен устав**, приет на Втората национална конференция на трудово кооперативните земеделски стопанства през **1950 г.** и се утвърждават от Министерския съвет и Централния комитет на Българската комунистическа партия. Изоставя се практиката правният режим и членствените правоотношения в Трудово кооперативните земеделски стопанства да се уреждат със закон. Отношенията се уреждат в Примерен устав, одобрен с акт на Министерския съвет – практика, заимствана от съветската система.

Премахва се към нормативна система на учредяване на Трудово кооперативно земеделско стопанство, като кооперативните стопанства се организират като самостоятелни юридически лица. Регистрацията им се извършва не в съда, а в околийския народен съвет, който води и специален регистър за Трудовите кооперативни земеделски стопанства. Дейността на тези земеделски стопанства се урежда с отделни устави, които в повечето случаи повтарят текстовете на Примерния устав и се приемат от Общото събрание. Настъпват промени в условията за приемане на нови членове. При първоначалния режим за членове се приемат само селски стопани, които не са лишени от изборни права и са навършили 18 годишна възраст. През 1954 г. необходимата възраст е намалена на 16 години, като се премахва изискването кандидатът да е селски стопанин, а е достатъчно да е само трудец се. Отпада и изискването за минимална продължителност на членствените правоотношения.

Примерният устав води до промени и в условията и режима на внасяната в земеделските стопанства земя. Поземленият фонд на земеделските стопанства се формира от следните източници. Най-голям е обемът на внесената земя от кооператорите и членовете на техните домакинства. Делът на тази земя обхваща 90% от поземления фонд на трудовите кооперативни земеделски стопанства. Според текстове от Примерния устав (чл. 1, чл. 5, чл. 7, чл. 8) членовете на Трудово кооперативните земеделски стопанства са длъжни да внесат земите си в поземления фонд на организацията. Това задължение е вменено на няколко групи лица: кооператорите, членовете на тяхното домакинство и

техните съсобственици. Държавата също отстъпва земеделска земя, която се ползва от Трудовите кооперативни земеделски стопанства. Отстъпената земя, част от държавния поземлен фонд, формира 8% от поземления фонд на тези земеделски стопанства. Държавата преотстъпва земя за стопанисване при мотивирано искане от трудово кооперативно земеделско стопанство. Такова искане обикновено се прави, когато внесената от кооператорите земя не е достатъчна. Формално искането се извършва чрез общинския народен съвет до Министерство на селскостопанското производство. Отстъпването на държавна земя се извършва със заповед на министъра на селскостопанското производство, като при предаване на земята се прави опис от общинска комисия. Едва 2% са наетите или собствените земи на Трудовите кооперативни земеделски стопанства. Собствените земи са главно от дарения или отчуждаване на частни недвижими имоти.

Трудово кооперативните земеделски стопанства наемат няколко вида земя от: държавния поземлен фонд за срок от една година, като наем не се дължи; земи на частни стопани, които не се занимават със земеделие, на които също обикновено не се плаща наем; изоставени и необработвани частни имоти. Интерес представлява фактът, че не само кооператорът, но и членовете на неговото домакинство са задължени да внесат в кооперативното стопанство притежаваната земя. Съгласието, искано от собственика при внасяне на земя, се променя от писмено в устно, което от една страна облекчава процедурата, но от друга дава възможност за оказване на натиск върху частните собственици. Не може да бъде обяснен отказът от правото на собственост върху земята на голяма част от кооператорите. Това води на практика до намаляване на сделките със земеделски имоти. Има данни, че спрямо частните земеделски стопани е прилагана репресия. Намалява се максималният размер на рентата, получавана от внесената земя. През 1946 г. от 40% той спада на 30%, а през 1954 г. – до 25%, като започва тенденция за отмяна на рентата. Внесената в земеделското стопанство земя се групира в блокове. Групирането се извършва по различен начин, когато земята принадлежи само на кооператорите, държавата и стопанството, и по друг начин, когато има земи на частни стопани. Когато има земя на частни стопани при групирането на земята се намесват държавни органи. Обикновено частните собственици се принуждават да извършат замяна на земята си, като им се предоставя земя в периферията, извън землището на селището,

която често е неплодородна. Замяната може да бъде постоянна или временна, като се извършва с административен акт на общинска комисия.

Има и други нововъведения – от 1957 г. кооператорите получават задължително държавно осигуряване за старост и отпускане на пенсии. Тези права се установяват в **Закона за пенсиониране на земеделските стопани-кооператори** (Изв., бр. 1 от 1957 г.), като се цели уеднаквяване на осигурителния режим на кооператорите с този на работниците и служителите. Като осигурителен стаж се приема не само времето, през което лицето е работило в Трудово кооперативно земеделско стопанство, но и през което е работело като частен стопанин, упражнявало занаят в спомагателните предприятия към Трудовото кооперативно земеделско стопанство и др. Членственото правоотношение е безсрочно и пожизнено.

През 1958 г. са приети промени в **Примерния устав на Трудовокооперативно земеделско стопанство**. Примерният устав имал принципно значение, тъй като има естеството на нормативен акт и урежда режима на регулиране на правото на собственост върху земеделските земи, които са внесени в ТКЗС, режимът на групиране на земеделските земи, които са внесени в ТКЗС и тяхното управление. При преобладаващия характер на кооперативната собственост в разглеждания период, режимът, предвиден в Примерния устав, има принципно значение за начините и формите на държавното регулиране на обществените отношения в сферата на поземлените отношения.

Режимът на правото на собственост на внесените земи в ТКЗС има и принципно значение за последвалата реституция на правото на собственост върху земеделски земи с приетия през 1991 година Закон за собствеността и ползването на земеделски земи, действащ и към настоящия момент.

Приетият през 1951 г. **Закон за собствеността** (ДВ, бр. 92 от 1951 г.) е общ закон, уреждащ режима на правото на собственост, в това число и относно правото на собственост върху земеделски земи. Законът действа и до настоящия момент и е претърпял редица изменения.

Законът за собствеността е предвиждал и изрична позитивна уредба на кооперативната собственост. В редакциите му до 1989 година е легално закрепен принципът, че дейността на кооперациите (а следователно и тези, действащи в сферата на земеделието) се подчинява на принципа на плановата икономика. Като общ закон –

Законът за собствеността предвижда „Правата на трудовите кооперативни земеделски стопанства върху земята, предадена в стопанството от членовете им, се уреждат с отделни разпоредби“. Предвидена е облекчена (обикновена писмена, а не нотариална форма) за прехвърляне на имоти от кооперации на държавата.

През този период продължава тенденцията по окрупняване на земеделските земи. Освен чрез ограниченията в размера на притежаваната земеделска земя, оземляването, и кооперирането в ТКЗС, този процес се е осъществявал и чрез създаването на т. нар. „кооперативни блокове на базата на проектите за земеустройство“. През 1953 г. е приета **Инструкция за земеустройство земите на ТКЗС, Приложение № 1 към ПМС от 26.08.1954 г. за земеустройването, групирането на земите, одворяването на ТКЗС, ДЗС, МТС и други обществени стопанства** (ДВ. бр. 72 от 1954 г.).

Цитираният подзаконов нормативен акт предвижда създаването на проекти за земеустройство на ТКЗС, които е следвало да създадат предпоставки за реализация на по-модерно земеделие на планов принцип чрез определяне на външните граници на земеустройващото се землище на ТКЗС; организация на всички селскостопански културни видове; въвеждането на правилни полски, фуражни и специални тревополни сеитбообръщения; правилното използване на всички земи на ТКЗС; повишаването на плодородието на почвата; създаването на трайна фуражна база за животновъдството и правилната организация на използването на ливадите и пасбищата; разграничаването на обществените земи на ТКЗС от участъците за лично ползване на членовете на ТКЗС; правилното разположение на полезащитните, водорегулиращите, при поройните легла и други горски пояси и т.н.

Процесът на земеустройство също е бил свързан с определени специфични регулации за решаване на вещноправни спорове. Съгласно точка 34 от разглежданата Инструкция, възникналите спорове при установяване на външните граници на земеустройващото се землище със съседните земеползватели от една и съща околия са се разглеждали от специална комисия, следователно особена юрисдикция е решавала спорове за граници между землища, извън обичайния исков ред за защита на вещни права.

В приетия нов **Примерен Устав на трудовокооперативно земеделско стопанство от 1968 г.** (ДВ, бр. 83 от 1968 г.) изрично се урежда т. нар. „право на кооперативно земеползване“ в полза на ТКЗС по отношение на внесените в него земи. Същото

представлявало специфично вещно право, което възниква с факта на учредяването на ТКЗС или участието в него.

Примерният устав от 1968 г. запазва принципното положение, че земята, внесена от кооператорите в ТКЗС, остава тяхна собственост, но не в реални граници, а в рамките на ползваната земя от кооператива. Именно тази законодателна уредба на вещните права на кооператорите, по отношение на внесената от тях земя в ТКЗС, наложи след 1991 година необходимостта да се възстановява правото на собственост върху земеделски земи на бившите кооператори или техни правоприемници по отношение на вещни права, които те формално не са губили в периода 1948–1989 година (с приемането на Закон за собствеността и ползването на земеделски земи).

Извън невъзможността на кооператора да упражнява фактическа власт върху внесената в кооператива земя (владение), собственикът на внесената земя търпи и други ограничения в правомощията си на собственик. Така например собственикът можел да се разпорежда с правото си на собственост върху внесената земя само в полза на ТКЗС, с изключение на земите, включени в регулационния план, по отношение на които разпореждане е било възможно и в полза на други лица или организации. При отчуждаване на земи от блоковете на ТКЗС или при разпореждане по решение на общото събрание на ТКЗС, паричното обезщетение не се получавало от собственика, а се е включвало във „Фонд Разширяване и техническо усъвършенстване“ на ТКЗС.

В т. 10 от Примерния устав е регламентирано, че на изключен от общото събрание член на ТКЗС, се връща равностойна на внесената земя, ако се занимава със земеделие. При наследяване на внесени в ТКЗС земи наследникът, ако не е кооператор, получава равностойна на внесената от наследодателя земя в съответствие с дела му при условие, че се занимава със земеделие. Изложените разпоредби ясно демонстрират, че в разглеждания период законодателната рамка на кооперативната собственост и на формално съществуващата частна собственост на индивидуалния кооператор, са водели до практическо заличаване на частната собственост върху земеделската земя и създаване на *sui generis* кооперативна собственост в режим на планово управление и държавен контрол.

Законът за опазване на работната земя (ДВ, бр. 47 от 1967 г.) има за цел да се осигури опазването на обработваемите земи и пасищата при използването им за промишлено застрояване. Предвидено е Министерският съвет да утвърждава ежегодно

баланс на обработваемата земя и пасищата и отделно баланс на поливните площи. Изработването на териториални, градоустройствени и регулационни планове, които засягат обработваеми земи и пасища, е утвърждавано от Министерство на земеделието. Законът е предвиждал и изричен режим за даване на разрешения от Министерство на земеделието за използването на обработваеми земи и пасища за кариери за промишлени цели.

Законът за опазване на обработваемата земя и пасищата от 1973 г. е законодателно продължение на политиката за опазване на обработваемите земи, както и забрана или ограничаване на промишлено и друго строителство върху обработваеми земи, който действа повече от 20 години и е отменен едва през 1996 г. Законът предвижда, че за неземеделски нужди се използват предимно негодни за селскостопанско производство или слабопродуктивни земи. Законът влияе и на планирането на урбанизираните територии в страната, като предвижда забрана за разширяването границите на населените места, ако не са изпълнени нормите за плътност на застрояването. Изключение може да се допусне само по решение на Министерския съвет. Запазва се изготвянето на т. нар. „баланс на обработваемите земи, пасищата и поливните площи“.

Тенденцията за ограничаване на частната собственост продължава и в **Конституцията на Народна Република България от 1971 г.** В член 14 на Конституцията (в редакцията действаща до 1990 г.) формите на собственост са: държавна (общонародна) собственост, кооперативна собственост, собственост на обществените организации и лична собственост.

Законът за собствеността на гражданите (ДВ, бр. 26 от 1973 г., отм., бр. 19 от 2005 г.) е част от законодателството, целящо премахване на частната собственост и заменянето и с т. нар. „лична собственост“. Целта на закоа е да ограничи възможността гражданите на България да притежават средства за производство. Наред с това, този акт въвежда знаменитата триада на по-ценни вещи, които може да притежава един „социалистически гражданин“ – един дом, една вила, един лек автомобил. Прословутата глава III за отнемането на нетрудовите доходи бе запазена след 1989 г., като понастоящем е заменена с нов закон със същата насоченост.

Законът за собствеността на гражданите (ЗСГ) е имал белезите на общ закон и касае собствеността на гражданите въобще, но и притежаването на право на собственост върху

зеделски земи. В този смисъл ЗСГ има пряко отражение и върху законодателния режим на регулация на поземлената собственост. Законът отменя действащите към 1973 година ограничения за размера на земеделските земи, които могат да бъдат притежавани от физически лица. Съгласно чл. 12, ал. 1 от ЗСГ, лицата, които се занимават със селскостопанска дейност, могат да притежават селскостопански имоти в размери, определени от Министерския съвет, съобразно характера на района, а притежаваните над този размер имоти стават държавна собственост срещу обезщетение. Притежаването на земеделски земи е търпяло законодателни ограничения дори в законно допустимите размери на тази собственост. Според чл. 13, собственикът на притежаваните селскостопански недвижими имоти в законно допустимите размери не може да ги прехвърля на граждани, освен с договор за издръжка и гледане, ако приобретателят упражнява селскостопанска дейност. Същият режим на ограничения са търпели и чуждите граждани.

Законът за собствеността на гражданите не е имал действие за кооперативната собственост, но независимо от това е уреждал и хипотези на разпореждане със земеделски земи от страна на ТКЗС. Съгласно чл. 25 от ЗСГ, ТКЗС са могли да се разпореждат с урегулирани недвижими имоти, предназначени за жилищно строителство в полза на свои членове, съобразно редът на Примерния устав на ТКЗС, но само ако купувачът на имота и членовете на семейството му не притежават друг жилищен имот.

В Правилника за приложение на Закона за собствеността на гражданите (ДВ, бр. 45 от 1973 г., отм., ДВ, бр. 19 от 2005 г.) са доразвити разпоредбите на закона.

Към края на шейсетте години на ХХ век кооперирането фактически е в застой. Нарушават се основни принципи, на чиято основа са изградени трудово кооперативните земеделски стопанства. Това води до отчуждаване на кооператорите, вълна от недоволство и ниски добиви. Налагат се нови тенденции: окрупняване на Трудовите кооперативни земеделски стопанства, механизация на земеделието, промяна на видовете отглеждани земеделски култури. За излизането от кризата в селското стопанство се преминава към създаване на **Аграрно-промишлени комплекси**, които са изградени на териториален принцип – административно в една община функционира един аграрно промишлен комплекс. Идеята е тези комплекси да се специализират, а концентрацията на ресурси да доведе до ръст в селското стопанство.

Приема се Примерният устав на АПК, според който в един аграрно-промишлен комплекс могат да съществуват отделни юридически лица. През 1970 – 1971 година съществуващите дотогава 744 Трудови кооперативни земеделски стопанства и 56 Държавни земеделски стопанства са обединени под ръководството на 161 Аграрно-промишлени комплекси (АПК) и Промислено-аграрни комплекси, като първоначално запазват своята организационна самостоятелност. Всяко АПК има средно по 6500 служители и обработва по 27.4 хиляди хектара.

Аграрно-промишленият комплекс е масовият вид комплекс в селското стопанство. Изгражда се на териториален принцип, като обединява всички земеделски стопанства в съответната община - трудово-кооперативните (ТКЗС) и държавните (ДЗС), и съвместни предприятия като машино-тракторни станции и др. В редки случаи в дадена община функционират два АПК. Кампанията за създаването на АПК е през 1970 г.

В началния етап (1970-1974), АПК е доброволно обединение на ТКЗС и има минимален административен и консултативен състав, без да оказва пряко влияние върху икономиката на съставните стопанства. От 1975 г. е отнета икономическата самостоятелност на ТКЗС и те са превърнати в производствени стопанства – АПК, по едно-единствено за всяко населено място или за няколко съседни населени места.

В началото на 1980-те години производствените стопанства са преименувани на производствени бригади, което води до още по-голяма централизация на управлението. Изборът на ръководители на окрупнените бригади (на мястото на бившите председатели на стопанства) от кооператорите и работещите е изместен от назначаване.

С превръщането на АПК в основна производствена единица, обединила бившите кооперации, и поставянето му в подчиненост на окръжния съюз, приключва процесът на развитие на социалистическите производствени отношения в селското стопанство. С това до голяма степен окончателно се ликвидира колективният принцип на собственост, управление и разпределение в селското стопанство, пропагандирани при създаването на ТКЗС.

Научни аграрно-промишлени комплекси са изградени в общини, в които има научен институт. Те включват, освен рутинно селскостопанско производство, също и внедрителска дейност.

Промислено-аграрните комплекси (ПАК) са изградени най-вече за съчетаване на селскостопанското производство с някои промишлени производства. Най-често ПАК са обединения между производствените стопанства в района на големите захарни заводи в България. По този начин се търси специализация на определени райони на страната в производство на технически култури (например захарно цвекло).

През 1983 г. е приет нов **Закон за кооперативните организации**, в който не са налице принципно нови институти или регулации на този тип юридически лица.

Указ № 922 за ползването на земята и осъществяване на селскостопанска дейност е приет през 1989 година и отразява настъпващите в страната политически промени и опитите за промяна в икономиката на страната, в това число и чрез значителни промени в законодателната рамка на селскостопанската дейност. Указът прави опит да демократизира поземлените отношения чрез отстъп от държавния и административен контрол върху тях и стимулиране на индивидуалното и доброволното кооперативно производство.

Указът има общо значение, тъй като засяга редица сфери на обществените отношения, свързани със селскостопанската дейност, в това число правото на собственост върху земеделска земя, съдбата на АПК, арендните отношения, санитарни изисквания към производителите, търговията със селскостопанска продукция и т.н.

Според чл. 1 на Указа, селскостопанската дейност и ползването на земята се осъществяват на основата на всички видове собственост. Указът допуска селскостопанската дейност да се извършва от колективни земеделски стопанства, от други фирми и от индивидуални земеделски стопанства.

Указ № 922 урежда и статута на ТКЗС като самостоятелно юридическо лице, отговорност на членовете му до размера на направените вноски, организацията за селскостопанската дейност и за взаимното подпомагане на членовете си върху принципите на доброволността и самоуправлението. В този смисъл Указът представлява пълен отказ от режима на АПК като форма на собственост и управление в сферата на селското стопанство. Независимо от това Указ № 922 не е решавал пълноценно въпроса за правото на собственост върху земеделските земи, които са били внесени преди това в ТКЗК и впоследствие в АПК.

Друг е бил подходът спрямо другите активите на АПК. Според чл. 11, ал. 2 от Указ № 922, стопанисваните сгради, трайни насаждения, машини, съоръжения, животни, суровини, материали и други движими вещи се придобиват в собственост от Трудово-кооперативното земеделско стопанство безвъзмездно, а от индивидуалните стопанства – възмездно. В случай на прекратяване на ТКЗС, посоченото имущество не участва в образуването на ликвидационните дялове на членовете, а с него се разпорежда общинският народен съвет за организиране на селскостопанска дейност.

За първи път в разглеждания период Указ № 922 дава уредба на института на арендата и акорда. Арендата е уредена от Указ № 922 като специфичен възмезден договор за наем на земеделска земя. Предвидено е било договорът за аренда да се сключва само в писмена форма – като форма за действителност, да се регистрира в общинския народен съвет по местонахождението на обекта и да се вписва в нотариата по местонахождението на имота. Акордът е предвиден като форма на организация и заплащане на труда в селското стопанство на базата на договор, като полагащото се възнаграждение се дължи на акордантите, според условията на споразумението (договор за акорд), независимо от крайните резултати на земеделското стопанство или на фирмата.

Указ № 922 залага и промени в ценовата политика на държавата по отношение на селскостопанската продукция. В чл. 61 от Указа са предвидени три категории цени – такива в зависимост от търсенето и предлагането, пределни цени – за ограничен брой селскостопанските производители, и фиксирани цени – за ограничен брой селскостопански продукти.

Основната тенденция в нормативната уредба на поземлените отношения в описания период е била да се утвърди водещата роля на Държавата при определяне на възможността, редът и начинът на установяване и контрол на собствеността на гражданите – физически лица, както по отношение на недвижимите имоти като цяло, така и в частност върху притежаваните земеделски земи. Въвеждат се нови правни форми на собственост, като се създават и специфични способности за придобиване и отчуждаване на собствеността от страна на физическите лица, в полза, както на други физически лица, така и в полза на характерната новоформирана правна форма на ТКЗС, и в полза на държавата, в лицето на АПК. Налага се основната идея за окрупняване на земеделските земи и то под изключителният контрол на държавата. Това изисква принципно нов подход към цялата

законодателна рамка и създаване на идеологически нова концепция за преоценка на всички институти на правото на собственост, като цяло и в частност на земеделските земи и тяхното ползване.

ЧАСТ ВТОРА

ГЛАВА ПЪРВА

Анализ на нормативната уредба, регламентираща поземлената собственост и поземлените отношения в България, в периода от 1991 г. до настоящия момент.

Раздел I

ЗАКОН ЗА СОБСТВЕНОСТТА И ПОЛЗВАНЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ

I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ.

1. Кратък исторически преглед.

След настъпилите исторически промени в държавния строй на страната през 1989 година, от VII-то Велико народно събрание е приет Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр. 17 от 01.03.1991 г.), чиято основна цел е да уреди обществените отношения, свързани с реституцията на земеделските земи, както и ползването им, с оглед тяхното предназначение. В тази връзка, предвид, че с разписаните в ЗСПЗЗ норми се определят реда и условията за възстановяване правата на собственост върху земеделски земи, този закон е специален по отношение на общите закони, регламентиращи права на собственост (Закона за собствеността, Закона за общинската собственост, Закона за държавната собственост, Закона за наследството и др.). С цел детайлно и подробно да се разпишат процедури за прилагане на законовите разпоредби, е приет и Правилник за прилагането на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр. 34 от 30.04.1991 г.).

Разпоредбите на Глава първа – „Общи положения“ от ЗСПЗЗ и респективно – от ППЗСПЗЗ, които определят предмета на закона; обхвата и предназначението на земеделските земи; субектите, които могат да притежават собственост върху тях, както и правата и задълженията на лицата с възстановено право на собственост при ползването на земите, са създадени с приемането на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ през 1991 г. и в тази си част не са изменяни по същество, но през 2007 г., а впоследствие и през 2014 г., са създадени нови разпоредби, относими към придобиването и притежаването на земеделска земя от чужденци или чуждестранни юридически лица, както и от граждани на държавите - членки на Европейския съюз, включително и от юридически лица от тези държави, които ще бъдат анализирани отделно в тази глава.

2. Общ преглед и анализ на разпоредбите, регламентиращи общите положения.

Общите положения в закона са уредени в Глава първа – „Общи положения“ (от чл. 1 до чл. 5) и съответно са доразвити в Глава първа – „Общи положения“ от ППЗСПЗЗ (от чл. 1 до чл. 7), но в същия не е уредена процедура относно прилагането на новите разпоредби, относими към правата на придобиване и притежаване на собственост върху земеделски земи от чужди граждани (чл. 3, ал. 7 и чл. 3в от ЗСПЗЗ).

Разпоредбите, разписани в горесцитираните глави на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ определят предмета на закона – това са обществените отношение, свързани със собствеността и ползването на земеделските земи.

Дефинират понятието „земеделски земи“ с оглед тяхното предназначение, като е посочено, че земеделски земи са тези земи, които са предназначени за земеделско производство. Това е основният разграничителен белег на легалното определение, към който се добавят четири характеристики за местоположение и застрояване, формулирани негативно – да не се намират в урбанизирани територии; да не са включени в горския фонд; да не са застроени със сгради на общественото и промишлено строителство, както и да не представляват територии на миннодобивната промишленост и мрежите на инженерната инфраструктура.

Тази дефиниция отразява промените, които са настъпили на територията на страната за дълъг исторически период (1945 – 1991 г.) вследствие на индустриалното и урбанистично развитие, при което земеделски територии са променили предназначението си и са включени в други видове територии – урбанизирани, транспортни, горски и др.. Това положение е фундаментално по отношение на възстановяването на собствеността върху земеделските земи, като по този повод е възникнала нуждата от регламентиране на института на обезщетяване на бившите собственици за имоти, върху които собствеността не може да бъде възстановена.

Определят субектите, които могат да притежават право на собственост върху земеделски земи (граждани, юридически лица, държавата и общините), правата и задълженията на лицата с възстановено право на собственост при ползването на земите, както и субектите, за които е забранено да притежават такава собственост (политически партии и организации, движения и коалиции с политически цели, както и чужди държави).

Регламентирани са основни правила при ползването на възстановените земеделски земи - правото за свободно избиране на начина на ползване на земите, съобразно тяхното предназначение, но със задължение земята да се пази от увреждане, да се опазват историческите паметници, съоръжения от техническата инфраструктура и др., намиращи се в имотите, а застрояването и/или отчуждаването на земеделски земи да се извършва съобразно нормите на действащото законодателство (ЗС, ЗУТ, ЗОЗЗ).

Въведени са облекчения, свързани със стопанисването, управлението и разпореждането със възстановените земеделски земи, като освобождаване от държавни, нотариални и местни данъци и такси при сключване на договори за аренда, на договори за наем със срок, по-дълъг от 1 година, доброволни делби и разпоредителни сделки, за срок от 5 години от възстановяването на правото на собственост (изм. и доп., обн., ДВ, бр. 98 от 1997 г.). В първите редакции на закона е било предвидено да се заплаща данък за земите, които не се ползват в продължение на 3 години, но към момента такъв не е предвиден.

3. Предложения за промени в действащата нормативна уредба.

При определяне предмета на новия нормативен акт, следва да се включи и разпореждане със земи от ДДФ, предвидено в правомощията на министъра по чл. 24, ал. 1 от ЗСПЗЗ и чл. 47, чл. 1 от ППЗСПЗЗ, както и по чл. 53 от ППЗОЗЗ.

В чл. 1 на ЗСПЗЗ е посочено, че закона урежда собствеността и ползването на земеделските земи, тъй като към момента на създаването му (1991 г.), негова основна цел е била да регулира процеса по възстановяването правата на собствениците върху земеделските земи и начина на тяхното ползване, но по-късните изменения на нормативната уредба на поземлените отношения предвиждат и процедури по разпореждане със земи от държавния поземлен фонд.

Да се обмисли създаване на специална уредба за земеделските земи от държавния поземлен фонд, попадащи в урбанизирани територии.

Разпоредбата на чл. 2 от ЗСПЗЗ дефинира понятието „земеделски земи“ с оглед тяхното предназначение, като е посочено, че земеделски земи са тези, които са предназначени за земеделско производство. Това е основният разграничителен белег на легалното определение, към който се добавят четири характеристики за местоположение и застрояване, формулирани негативно, една от които е - да не се намират в урбанизирани

територии. Тази законова разпоредба създава затруднения основно при ползването на земеделски земи от държавния поземлен фонд в регулация, каквито на практика е установено, че съществуват, като същите не могат да се отдават под наем или аренда, а неправомерните им ползватели не могат да се санкционират по реда на чл. 34 от ЗСПЗЗ, който урежда неправомерното ползване на земеделски земи.

Независимо, че тези земи попадат в регулацията на населеното място, единственият, който по закон упражнява правата на собственика за държавните земеделски земи, без значение дали същите се намират извън или в регулацията на землището, е министърът на земеделието, храните и горите, но разпоредбата на чл. 2, т. 1 от ЗСПЗЗ, ограничава правомощията му по отношение отдаването за ползване на земеделски земи от държавния поземлен фонд в регулация. За да се осигури законосъобразното им ползване под наем или аренда, следва да се създаде специална разпоредба, която да определя, че в правомощията на министъра на земеделието, храните и горите се включва и управлението на земеделски земи от ДПФ, находящи се в регулацията на населеното място, в резултат на което ще постъпват приходи в държавния бюджет, тъй като към момента те попадат в категорията „ничии земи“.

В разпоредбата на чл. 2, т. 3 от закона, понятието „горски фонд“ да се замени с „горски територии“, както термин е въведен в Закона за устройство на територията, респективно - в Закона за горите.

4. Придобиване и притежаване на земеделски земи от чужденци или чуждестранни юридически лица, както и от гражданите на държавите – членки на Европейския съюз, и от юридически лица на тези държави.

4.1 Кратък исторически преглед.

В Глава „Общите положения“ от ЗСПЗЗ са регламентирани и разпоредби (от чл. 3 до чл. 3в), касаещи възможността за придобиване и притежаване на земеделски земи от чужденци или чуждестранни юридически лица, както и от гражданите на държавите – членки на Европейския съюз, и от юридически лица на тези държави.

По отношение на режима за придобиване на земеделски земи от чужденци или чуждестранни юридически лица, както и от гражданите на държавите – членки на Европейския съюз, и от юридически лица на тези държави, следва да се отбележи, че

същия е въведен в ЗСПЗЗ със Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността (ДВ, бр. 24 от 2007 г.), в съответствие с промените в конституционния режим на земята, въведени с разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от Конституцията на Република България със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 18 от 2005 г., в сила от 01.01.2007 г.), както и във връзка с условията на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз. Предприетите законодателни промени в няколко закона (Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за горите, Закона за защитените територии и Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд) са част от комплекса законодателни мерки, насочени към премахване на съществуващите ограничения за придобиване право на собственост върху земя от чужденци, които са в контекста на изпълнение на ангажиментите на Република България в процеса на европейската интеграция, с цел осигуряване на условия за свободно движение на хора и капитали по смисъла на договорите за създаване на Европейския съюз.

Във връзка горепосочените промени, в ЗСПЗЗ са създадени нови разпоредби, регламентиращи възможността за придобиване право на собственост върху земеделски земи от чужденци или чуждестранни юридически лица (при условията на ратифициран международен договор, а чужденците - и при наследяване по закон), както и от граждани на държавите - членки на Европейския съюз и на държавите - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, включително и от юридически лица от тези държави, след изтичането на срока, определен в Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз (01.01.2014 г.).

Предвиден е ред за гражданите на държавите - членки на ЕС, самостоятелно заети земеделски стопани, които желаят да се установят и постоянно да пребивават в страната (със съответните регистрации по българското законодателство), да могат да придобиват собственост върху земеделски земи от деня на влизане в сила на договора за присъединяване.

Относно случаите на придобиване на собственост чрез наследяване по закон е определено, че ако чужденците, които наследяват, не отговарят на условията, предвидени в договора за присъединяване или друг ратифициран международен договор, те са длъжни на прехвърлят собствеността си върху правоимащи лица в срок от три години от

възстановяването ѝ, а при неспазване на срока, държавата може да изкупи земеделските земи по цени, определени с наредба на Министерския съвет, каквато до момента не е издавана.

Независимо от уредения режим, посочен в предходната т. 1, във връзка с влезлия в сила от 1 януари 2014 г., нов Закон за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици (ДВ, бр. 1 от 2014 г.), с изменения и допълнения на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 38 от 2014 г.), внесени от група народни представители, се създават нови разпоредби, които въвеждат ограничителен режим при придобиване на право на собственост върху земеделски земи за всички физически или юридически лица, включително и за българските граждани (чл. 3в), както и забранителен режим за придобиване и притежаване право на собственост върху земеделски земи по отношение на чужди (извън европейските) търговски дружества, изрично посочени в закона (чл. 3, ал. 7).

В създадения **нов чл. 3в от ЗСПЗЗ** се въвежда ограничителен режим за придобиване право на собственост върху земеделски земи за всички физически или юридически лица, включително и българските, които не са пребивавали или установени в България повече от 5 години. За юридическите лица с регистрация по българското законодателство по-малко от 5 години, е предвидено, че те могат да придобиват право на собственост върху земеделски земи, когато съдружниците в дружеството, членовете на сдружението или учредителите на акционерното дружество, отговарят на изискванията да са пребивавали или да са установени в Република България повече от 5 години.

4.2 Процедура за нарушение.

Във връзка с горесцитираните текстове в ЗСПЗЗ, към настоящия момент Европейската комисия е стартирала срещу България процедура за нарушение № 2015/2018 относно противоречие на разпоредбите на българския Закон за собствеността и ползването на земеделските земи с чл. 49 и чл. 63 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).

С присъединяването си към Европейския съюз България е подписала договор, с който се е съгласила да спазва учредителните договори (Договора за ЕС и ДФЕС), както и всички европейски разпоредби, като от датата на присъединяване, разпоредбите на Конституцията, Договорът за Европейска общност за атомна енергия (ЕОАЕ) и актовете,

които са приети от институциите преди присъединяването ѝ, са задължителни за България и се прилагат при предвидените условия.

Европейската комисия приема, че с въведените разпоредби в ЗСПЗЗ, от страна на Република България са нарушени горесцитираните разпоредби от ДФЕС, съгласно които ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава - членка на територията на друга държава - членка, както и ограничения върху движението на капитали между държавите - членки и между държавите - членки и трети страни, се забраняват. Тази забрана се прилага също и по отношение на ограниченията за създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества от граждани на всяка държава -членка, установили се на територията на друга държава - членка.

Съдът на Европейския съюз в своята практика допуска случаи на ограничения пред свободното движение на капитали и правото на установяване, но само когато тяхното налагане е обосновано и преследват цел от обществен интерес, пропорционални са и не са дискриминационни въз основа на гражданството.

С оглед предприетата наказателна процедура срещу България, в случай, че страната не предприеме действия и откаже да бъде изменено сега действащото законодателство, съгласно актуалното Съобщение на Комисията във връзка с изчисляването на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции (Брюксел, 5.8.2015 г., С(2015) 5511 final), минималната еднократно платима сума за България е 839 000 евро. Кумулативно с тази санкция може да бъде наложена и периодична имуществена санкция (която се начислява за всеки ден бездействие от страна на осъдената държава) в минимален размер на 660 евро. Задължението за плащане влиза в сила на датата, определена в решението на Съда на Европейския съюз. Наложените финансови санкции на практика се прихващат от средствата по структурните фондове, с които се подпомагат земеделските производители.

Комисията е стартирала процедура по нарушение срещу Република България въз основа на член 258 от ДФЕС, като към момента процедурата е на етап Мотивирано становище С(2016) 3061 final, получено официално на 26 май 2016 г. чрез системата EU Pilot. Република България е поела ангажимент пред службите на ЕК да отмени чл. 3в от ЗСПЗЗ, който ограничава правото на българи и граждани на ЕС, да придобиват земеделска земя в България, ако не са пребивавали или установени в нея по - малко от 5 години. В случай, че България не изпълни своя ангажимент и не приведе националното си

законодателство в съответствие със законодателството на ЕС, Комисията ще пристъпи към завеждане на съдебно дело пред Съда на ЕС. Решението на Съда на ЕС ще бъде задължително за Република България. В тази връзка към момента е изготвен законопроект, предвиждащ отмяна на чл. 3в, който е в процес на обществено обсъждане.

Подобни процедури са открити и срещу други страни - членки с аналогични мотиви (Унгария, Словакия, Литва, Латвия). С оглед предприемане на стъпки, които да допринесат за отстраняване на възникналите проблеми, Европейската комисия издаде „Тълкувателно решение на Комисията относно придобиването на земеделска земя и правото на ЕС“, индекс 2017/С 350/05, обн. в Официален вестник на ЕС от 18.10.2017 г., в което са разгледани и анализирани националните ограничения, наложени в отделни държави - членки, съпоставени с общностното право и на база на извършения анализ, Европейската комисия е извела заключения относно регулирането и придобиването на земя. Имайки предвид факта, че земята е особен и ограничен ресурс, с изключително важна роля за продоволствената сигурност на населението, комисията придава изключително значение на регулирането на пазара на земеделската земя, като нормативната уредба на държавите - членки в тази област, следва да има за цел съхраняването на земеделския характер и правилното обработване на земята; насърчаването и укрепването на политиката за поддържане на жизнеспособни земеделски стопанства, както и да се предвидят гаранции срещу спекулациите със земя. ЕК отчита притесненията на държавите - членки, свързани с чуждестранните инвестиции в земеделски земи, което често се приема като опит за изтласкване на местните земеделски стопани. Същевременно обаче, националното законодателство не следва да ограничава гражданите на ЕС във възможностите им да упражняват гарантираните от ДФЕС, права и свободи.

В контекста на описаните рамки комисията, в тълкувателното си решение е разгледала и е дала становище по различните ограничения при покупко - продажба на земеделски земи, съпоставени с ДФЕС и по-точно, с правото на свободно движение на капитали и свободата на установяване.

Освен това, на дневен ред е и темата за прекалената концентрация на земеделски земи в ограничен брой лица, дори нещо повече - подобни действия се окачествяват като „заграбване на земя“ и се отчита възникнал проблем с достъпа до земя на млади фермери.

4.3 Възможни ограничения, въведени в националните законодателства на държавите – членки.

Европейската комисия е разгледала възможни ограничения, въведени в националните законодателства на държавите - членки, като в становището си, съобразено със становища на Съда на ЕС, който е признал известен брой цели на публичната политика, които по принцип могат да обосноват някои ограничения за инвестиране в земеделски земи, е посочила като примери - увеличаване размера на земеделските стопанства така, че те да са икономически рентабилни; поддържане на населението в селските райони, запазване разпределението на поземлената собственост и други.

Допустимите от Европейската комисия ограничения, представени на вниманието на страните - членки, които е необходимо да бъдат разгледани подробно при привеждане на действащото българско законодателство в тази област в съответствие с правото на ЕС, са следните:

Предварително разрешение – мярката е ограничителна, но би могла да бъде оправдана при определени обстоятелства, които гарантират, че разрешаващият орган не може да взема своеволни, необосновани решения. Проблемите при този метод са свързани с установяване на ясни, недвусмислени, пропорционални и балансирани критерии за предоставяне на съответното решение. Органи, които дават предварителни съгласия за сделки със земеделски земи, са въведени в Австрия, Германия (дават се от органи за всяка провинция); Белгия, Люксембург, Словения, Швеция, Естония (от местните власти); Дания, Португалия, Франция (от национални или регионални държавни органи). Независимо от това обаче, в северните провинции на Германия напоследък се отчита тенденция на концентрация на земеделски земи в ограничен брой лица.

Право на изкупуване (право на първи отказ) – допустимо ограничение, оправдано с постигане на определени политики в земеделието, свързани с насърчаване на земеделските стопани. Съдът на ЕС допуска, че след отказ от земеделски стопани, разрешение за закупуване могат да имат и други лица, при условие, че земята се използва за земеделски цели.

Контрол на цените – допуска се подобен критерий за ограничаване на правото, свързан с предотвратяване на спекулативни сделки със земя, като обикновено правомощието е на национален орган, който дава предварително разрешение.

Задължение за стопанисване на земята от нейните собственици – непропорционална и ограничаваща мярка, засягаща основни права като избор на професия и ограничаване на стопанската инициатива на субектите.

Изискване от купувача за квалификация в областта на селското стопанство – непропорционална и ограничаваща мярка, която не дава достатъчно гаранции за ефективно и правилно ползване на земята. Освен това „земеделски стопанин“ не е регулирана професия, респективно - не се изискват специфични квалификации. Въвеждането на подобна мярка изисква обективна аргументация.

Изисквания за пребиваване – непропорционална мярка, несъвместима с принципа за свободно движение на капитали. Според съда на ЕС изискването за пребиваване е особено рестриктивна мярка, която нарушава и свободата на установяване, както и правото на приобретателя да може да избира свободно местожителството си, което представлява и непряка дискриминация, основана на националност. Съдът на ЕС е обсъдил притесненията, свързани с подобно изискване, а именно риска от спекулативни сделки и е препоръчал противодействие с други мерки, като въвеждане на по-дълъг срок на договори за ползване на земеделски земи, налагане на по-високи данъци и такси при препродажба на земята.

Забрана за продажба на юридически лица – мярката е непропорционална, ограничава свободното движение на капитали и свободата на установяване, освен това и юридическо лице може да се занимава със земеделие.

Прагове на придобиване – ограничителна мярка, но ако са налице национални характеристики и съответна обосновка, които да подкрепят въвеждането ѝ, мярката е обоснована, особено в случаите на установена прекомерна концентрация на земята.

Привилегии в полза на местни приобретатели – мярката е ограничаваща свободното движение на капитали и представлява скрита дискриминация. Съдът на ЕС допуска въвеждането ѝ със съответната аргументация за постигане на цели, свързани с укрепване на жизнеспособни земеделски стопанства и увеличаване размера на земеделските терени.

Условие за реципрочност – обвързване на решение за закупуване на земя в държава - членка, ако другата държава - членка предостави също земеделска земя – непропорционална мярка, противоречаща на общностното право.

При положение, че се въведат ограничения по отношение на европейските граждани или регистрирани от тях търговски дружества, както и тези по ратифициран международен договор, които да съответстват с правото на ЕС, то те следва да са мотивирани и да се прилагат и по отношение на българските граждани.

Освен цитирания ограничителен режим, въден с разпоредбата на 3в от ЗСПЗЗ, **в чл. 3 е създадена нова ал. 7**, която въвежда и забранителен режим за придобиване и притежаване право на собственост върху земеделски земи по отношение на търговски дружества, в които съдружниците или акционерите са пряко или косвено дружества, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим; по отношение на чужденците, които са съдружници или акционери в търговски дружества и чуждестранните юридически лица, извън европейските и тези по ратифициран международен договор, и на едноличните търговски дружества, учредени от такива физически и юридически лица, както и по отношение на акционерните дружества, които са издали акции на приносител. От 1 октомври 2015 г. е в сила и разпоредбата на чл. 40а от Административнонаказателните разпоредби на ЗСПЗЗ, в която са предвидени имуществени санкции за търговските дружествата по чл. 3, ал. 7 от ЗСПЗЗ, които притежават право на собственост върху земеделски земи, в размер на 100 лв. на притежаван декар земеделска земя, а при повторно нарушение, констатирано в срок от 3 месеца - санкцията е в троен размер.

Правомощията по прилагането на тази разпоредба са вменени на областните управители по местонахождението на имотите, но поради липсата на уредени условия и ред, не разполагаме с информация разпоредбата да е прилагана до този момент.

В случай, че се отмени чл. 3в от ЗСПЗЗ, във връзка с Доклад № 9104-18/26.06.2017 г. на министъра на земеделието, храните и горите, представен на оперативно съвещание на Министерския съвет на 28.06.2017 г., е създадена междуведомствена работна група, със задача – да обсъди разпоредбите в ЗСПЗЗ, касаещи наложените ограничения при придобиване право на собственост върху земеделски земи от чужди физически и юридически лица и след експертен анализ както на българското законодателство, така и на законодателството на държавите - членки с утвърдена практика в областта на правото на придобиване на собственост върху земеделски земи от чужди физически и юридически лица, да прецени коя е най - подходящата нормативна уредба (извън ЗСПЗЗ), която да

регламентира тези въпроси, както и да обсъдят и предложат варианти за въвеждане на други ограничения при продажба на земя на чужденци. При положение, че се въведат ограничения по отношение на европейските граждани или регистрирани от тях търговски дружества, както и тези по ратифициран международен договор, които да съответстват с правото на ЕС, то те следва да се прилагат и по отношение на българските граждани.

4.4 Предложения за промени в действащата нормативна уредба относно продажбата на земеделски земи на чужденци или чуждестранни юридически лица, както и на гражданите на държавите – членки на Европейския съюз, и от юридически лица на тези държави.

Да се преразгледа разпоредбата на чл. 3в от ЗСПЗЗ, като се обсъди дали да бъдат въведени други ограничения за придобиване право на собственост върху земеделски земи от физически или юридически лица от държави-членки на ЕС, както и от страни, включени в Европейското икономическо пространство, в контекста на приемливите обществени практики.

Да се преразгледа разпоредбата на чл. 3, ал. 7, както и да се прецени коя е най-подходящата нормативна уредба, извън ЗСПЗЗ, която да регламентира тези въпроси, предвид, че органите по поземлена собственост не администрират сделките със земеделски земи (извън предвидените в ЗСПЗЗ), които принципно са от компетентността на нотариусите и службите по вписванията. Освен това, независимо от включването на посочените разпоредби в закона, органите по поземлена собственост не са обезпечени законово, административно, експертно и информационно за прилагането им в тази му част, т. е. органите по поземлена собственост не разполагат с административен капацитет и правомощия, както относно преценката на статута на лицата, желаещи да извършват сделки със земеделски земи, така и относно достъпа до информационни масиви за извършване на необходимите справки.

Да се прецени дали е необходимо създаване на специална регулация относно предвиденото в закона право на ползване от чуждестранни юридически лица и чужди граждани върху земеделски земи, по ред и условия, определени със закон, предвид, че до момента специални условия за реализиране на това право не са определени изрично.

II. ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ ПРАВО НА СОБСТВЕНОСТ ВЪРХУ ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Реституцията на собствеността върху земеделските земи засяга почти всички български граждани в качеството им на собственици или наследници на земеделски земи, което прави материята привлекателна за политически решения, а не за решения, водени от икономическа, земеустройствена и правна логика. В този смисъл, до момента ЗСПЗЗ е изменян, допълван и поправян 67 пъти, както и по повод решения на Конституционния съд по отделни негови разпоредби. Правилникът за прилагането му също е изменян, допълван и поправян 38 пъти, включително няколкократно са променяни и наименованията им.

Множеството изменения и допълнения на закона и правилника за прилагането му са отразявали обществените нагласи и очаквания за решения на определени проблеми, изменяни и допълвани са начините за възстановяване на собствеността, изяснявани са технически проблеми, възникнали при прилагането му, с подзаконова уредба са въведени правила, ред и условия по отделни процедури и др.

Не са изключения случаите, при които с изменения и допълнения на закона се отменят въведени вече регулации и се приемат други, противоположни на прилаганите. Резултатите от прилагането на тази така често променяна нормативна уредба доведе до възстановяването на собствеността на многобройни наследници върху маломерни и разпокъсани имоти. За съжаление последствията са дългосрочни и имат непосредствено отражение върху поземлените отношения в земеделието, които са в основата на самото земеделско производство. Например в чл. 23 от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 34 от 1991 г.) е разпоредено при проектиране на границите на имотите, възстановяване в нови граници – чрез план за земеразделяне, да се спазят принципите на комасацията. Следва изменение на разпоредбата на чл. 23 (ДВ, бр. 48 от 1995 г.), където е разпоредено по искане на членовете на кооперации, търговски дружества или групи собственици земите им да могат да се групират по отделни местности и да се разполагат в съседство. Указано е имотите на собственици, попадащи в съответните местности по възможност да не се раздробяват. Следващото изменение е през 1997 г. (ДВ, бр. 122 от 1997), в което вече напълно се отстъпва от комасационните принципи при изготвяне на плана за земеразделяне и се разпорежда имотите да се възстановяват в местностите, в които са се намирали към

периода 1945-1958 г. Освен че за кратък период от 6 години коренно се променя методът за възстановяване на имотите в нови граници, тези и други изменения в нормативната уредба възпрепятстват бързото приключване на реституцията.

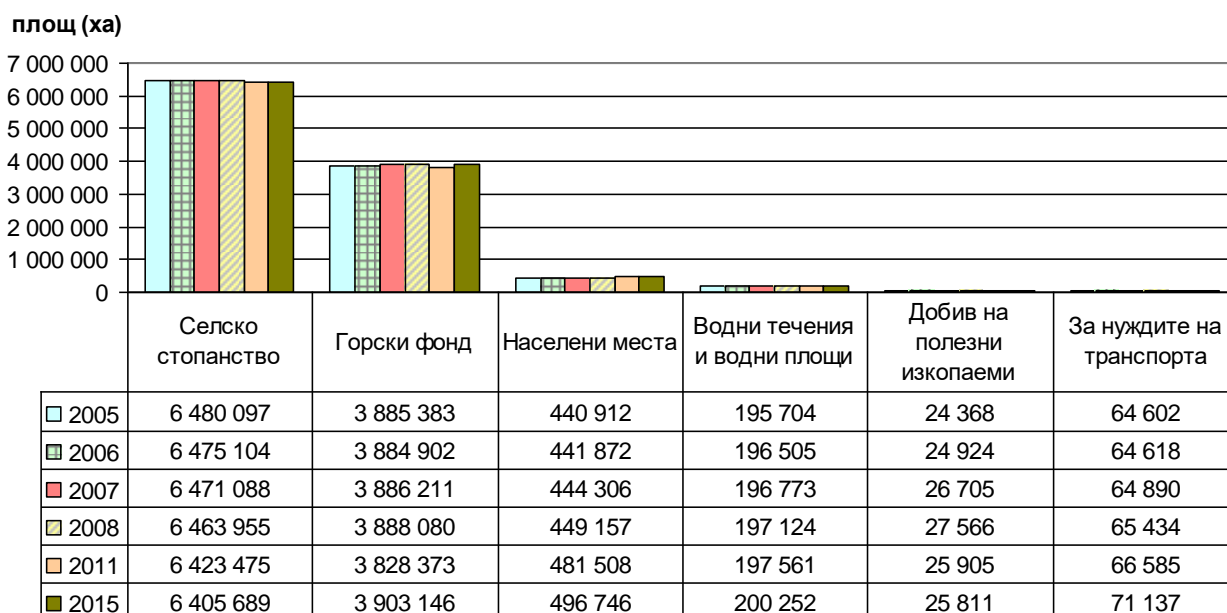
Друг пример за дълготрайни неблагоприятни последици или „грешки на растежа“ са свързани с етапа „изготвяне на карта на землището“, при който задачата е била да се определят земеделските територии, върху които ще се възстановява правото на собственост, респективно и териториите, които са загубили земеделския си характер вследствие на индустриализирането на страната. За изпълнението на тази фундаментална задача е необходима съответната информация, предоставянето на която, съгласно чл. 18 от ППЗСПЗЗ е вменена на общинските народни съвети в срок от 6 месеца от влизане в сила на правилника. Разпоредбата на чл. 18 от ППЗСПЗЗ е изменяна и разширявана няколкократно (през 1992 г., 1995 г., 1997 г. и 1999 г). Тези чести изменения показват, че информацията не е била предоставяна на поземлените комисии, за да могат да бъдат коректно определени границите на земеделските територии за възстановяване на собствеността. Последиците днес се изразяват в наличието на голям брой несъответствия на картата на възстановената собственост със съществуващи на терена трайни топографски елементи, навлизане на планове за земеразделяне и карта на съществуващи стари граници в други видове територии – урбанизирани, транспортни, нарушени и др.

Разпоредбите на закона и правилника са насочени към регламентиране на реда и условията за реституция на собствеността върху земеделски земи и законодателят не е предвидил в достатъчна степен нуждата от създаване и/или актуализиране на кадастрална основа, като такава дейност не е планирана и не е провеждана. Отстраняването на посочените явни фактически грешки, освен че имат последици за самите собственици в посока на отнемане на имотите им или части от тях, така и в посока на задължителното им обезщетяване със земи от общинския или държавен поземлен фонд и/или издаване на нови количества поименни компенсационни бонове.

Възстановяването на правото на собственост е регламентирано в няколко глави на закона, а именно – Глава първа „Общи положения“, Глава втора „Земи на граждани“, Глава трета „Земя на държавата, общините и юридическите лица“, Глава пета „Обезщетяване“, Глава шеста „Административнонаказателни разпоредби“, Допълнителни разпоредби и Преходни и заключителни разпоредби“.

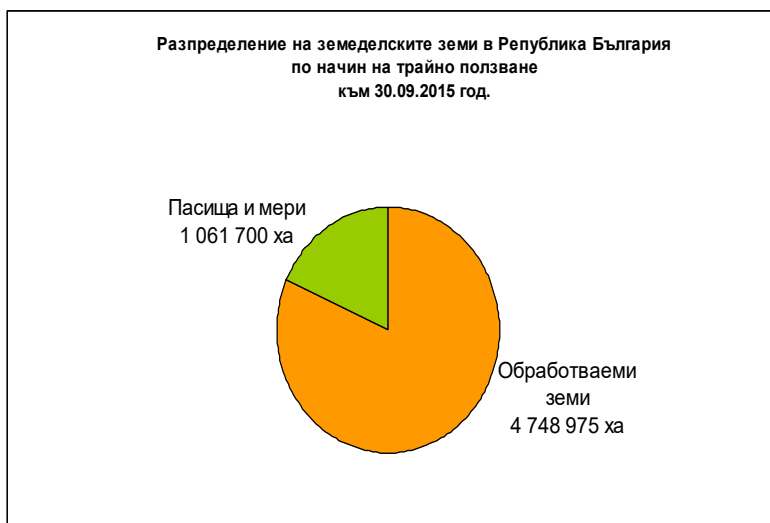
В правилника за прилагане на закона, разпоредбите, касаещи възстановяване правото на собственост са организирани както следва: Глава първа „Общи положения“, Глава втора „Земни на граждани“, Глава трета „Земя на държавата, общините и юридическите лица“, Глава пета „Органи по поземлената собственост“, Допълнителни разпоредби и Преходни и заключителни разпоредби. С правилника за прилагане са детайлизирани стъпките относно подаване на заявления по отделните начини на възстановяване на правото на собственост, В резултат на прилагането на закона и изготвяне на карти на землищата, територията на страната е разпределена по видове територии, както следва:

Разпределение на площите по вид територия по години за периода 2005-2015 г.



Източник: баланс на земеделските земи 2015 г.

Разпределението на земеделските земи по основен начин на трайно ползване показва значително преимущество на обработваемите земеделски земи спрямо пасищата и мерите. Разпределението на видовете земеделски земи по начин на трайно ползване на територията на страната е неравномерно, в някои области обемът на затревените площи е почти равен на размера на обработваемата земя, особено в планински и полупланински райони, което се отразява върху характера на преобладаващото направление в селското стопанство, застъпено в отделните области.



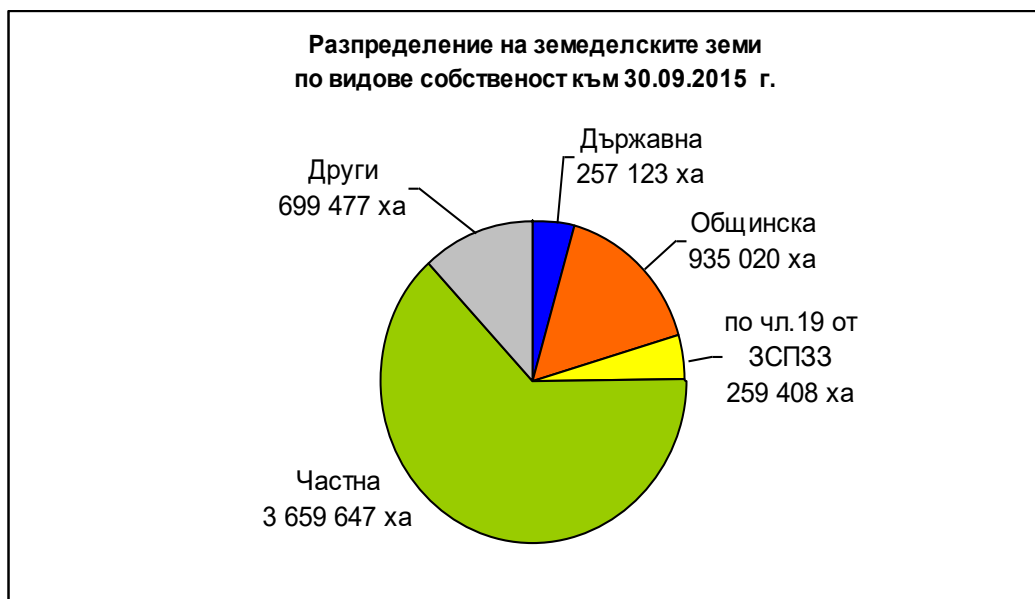
Източник: баланс на земеделските земи 2015 г.

По-важни стойности от обобщения баланс на земеделската земя по начин на трайно ползване в периода 2003 - 2015 г. (в хектари)

Година	Обработваеми земи	Пасища, мери и храсти	Земеделски земи общо
2015 год.	4 748 975	1 061 700	5 810 675
2011 год.	4 797 786	1 078 891	5 876 677
2008 год.	4 822 836	1 105 911	5 928 747
2007 год.	4 826 213	1 118 277	5 944 490
2006 год.	4 825 998	1 122 683	5 948 681
2005 год.	4 822 256	1 125 746	5 948 002
2004 год.	4 817 135	1 131 409	5 948 544
2003 год.	4 825 720	1 136 289	5 962 008

Площта на земеделските земи намалява ежегодно, което е следствие от включването им в защитени територии, изоставяне на отдалечени и труднодостъпни земи, които са залесявани или се самозалесяват и в по-малка степен се дължи на преобразуване в други видове територии, главно урбанизирани и транспортни.

Разпределението на земеделските земи по вид собственост е следното:



Източник: баланс на земеделските земи 2015 г.

Земите от остатъчния фонд (чл. 19 от ЗСПЗЗ) продължават да се предават в собственост на общините, съгласно действащите разпоредби. В графиката са представени обемите на публичните земеделски площи – държавен и общински поземлен фонд, които са от съществено значение за повеждане на държавната и местна политика в областта на земеделието.

Преобладаващата собственост върху земеделските земи е частната, която е изключително маломерна, но това обстоятелство на практика определя и земеползването в страната.

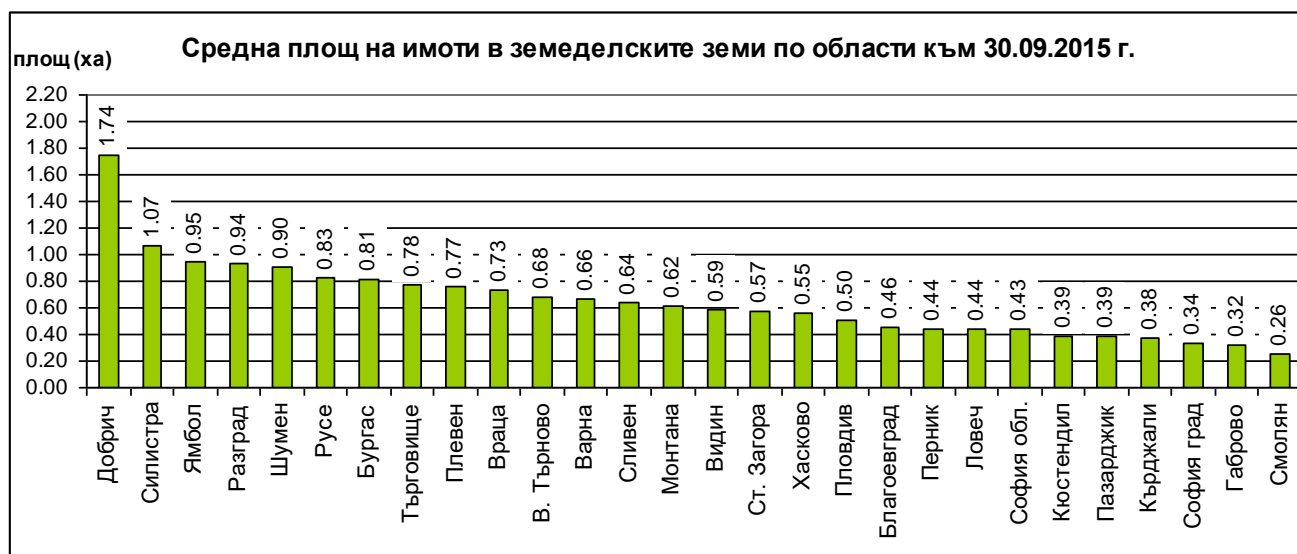
По отношение на средния размер на земеделските земи се наблюдава тенденция за намаляването му, което представлява особен проблем в българското земеползване поради изначално дребно, разпокъсано и маломерно земевладение.

Среден размер на земеделските земи по години в хектари

Година	Обработваеми земи	Пасища, мери и храсти	Земеделски земи общо
2015 год.	0.553	1.215	0.614
2011 год.	0.554	1.227	0.616
2008 год.	0.560	1.242	0.624
2007 год.	0.563	1.263	0.629
2006 год.	0.565	1.275	0.632
2005 год.	0.569	1.288	0.636
2004 год.	0.572	1.304	0.640
2003 год.	0.575	1.317	0.644

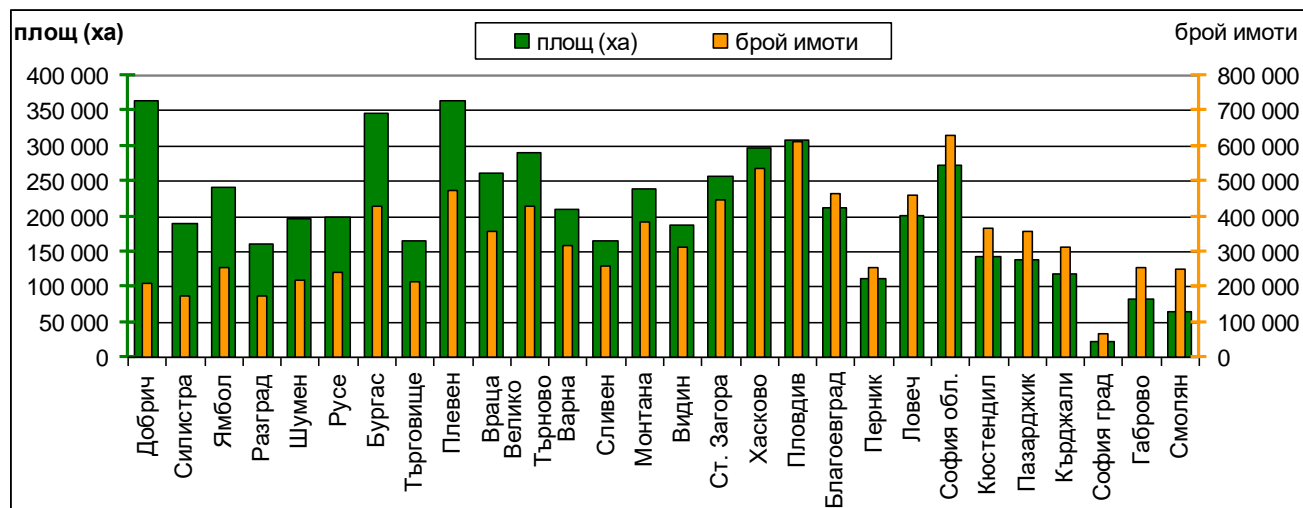
Източник: баланс на земеделските земи 2015 г.

Средните размери на земеделските земи са в сравнително голям диапазон в отделните области (от 0,29 до 1,74 ха), което се отразява негативно върху земеделското производство. Статистиката показва, че в райони с нисък среден размер на имотите земеползването е затруднено, ползвателите изпитват по-големи от обичайните трудности при сключване на договори за ползване със собственици или техните наследници, изразяващи се от една страна в набирането на по-малки площи за ползване, а от друга – наличието на голям брой наследници.



Източник: баланс на земеделските земи 2015 г.

**Съотношение на площи и брой имоти в земеделските земи по области към
30.09.2015 г.**



Източник: баланс на земеделските земи 2015 г.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.

Образи на документи. Анализ на процедурата.

В Глава втора „Земни на граждани“ са определени лицата и основанията за възстановяване на право на собственост върху земеделските земи, както и земите, върху които се извършва възстановяване. Определени са случаите, в които правото на собственост не се възстановява поради проведени мероприятия върху конкретни бивши земеделски земи, за които собствениците се обезщетяват отново по реда на този закон. Регламентирани са начините на възстановяване, в зависимост от актуалното състояние на земеделските територии.

Постигането на възможната историческа справедливост при реституцията върху земеделските земи е дала отражение и върху въвеждането на законов регламент за възстановяване права на собственост, извън типичните случаи, а именно:

Правата на собственост се възстановяват до размерите, определени по отменения Закон за трудовата поземлена собственост (ДВ, бр. 81 от 1946 г.; отм., ДВ, бр. 98 от 1997 г.) – до 200 дка за страната и до 300 дка за област Добрич, включително и тези, отчуждени по реда на същия закон. За земеделски земи над тези размери собствениците се обезщетяват.

По искане на собствениците се възстановява правото им върху земите, одържавени като гори, които впоследствие са преобразувани в земеделски земи.

Възстановяват се правата на собствениците върху имоти в и извън урбанизирани територии, които не са застроени или не представляват прилежащи площи към сгради и съоръжения.

На възстановяване подлежат и земите, отнети от собствениците им по Наредбата-закон за съдене от Народен съд виновниците за въвличане на България в световната война срещу съюзените народи и за злодеянията, свързани с нея (ДВ, бр. 219 от 1944г.), Закона за конфискуване на придобити чрез спекула и по незаконен начин имоти (ДВ, бр. 78 от 1946 г.) и друго законодателство от периода 1944 – 1958 г.

Въз основа на заявленията, подадени по реда на чл. 11, ал. 1 от ЗСПЗЗ, както и на влезлите в сила съдебни решения, с които са уважени исковете по чл. 11, ал. 2 от закона, са издадени решенията за признаване на правото за възстановяване на собствеността.

Определените в закона начини на възстановяване на правата на собствениците върху земеделски земи е в съществуващи стари граници, където са запазени, във възстановими на терена стари граници, съобразно налични стари кадастрални или комасационни карти и планове и в нови граници, чрез план за земеразделяне в останалите случаи.

Възстановяването на собствеността в нови граници, чрез план за земеразделяне е приключила процедура, но продължава възстановяване правото на собственост върху земеделски земи в съществуващи стари или възстановими стари граници, както и върху имоти, включени в урбанизирани територии. В закона не е определен краен срок за приключване на административните производства по реституцията, което към днешния момент вече е пречка за пълноценното използване на земята по предназначение.

Голяма част от нормативната уредба не се прилага към днешна дата, поради приключване на сроковете за подаване на заявления за възстановяване (2007 г.), за изготвяне на планове за земеразделяне, карти на съществуващи и възстановими граници и др. (в основни линии до 2000 – 2003 г.).

Към настоящия момент процедурата по възстановяване правата на бившите собственици на земеделски земи се осъществява в съществуващи стари или възстановими стари граници, върху предадените в собственост на общините земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ (т.нар. „земи от остатъчния поземлен фонд“), които представляват земеделски земи,

предадени безвъзмездно към общинския поземлен фонд, не са заявени за възстановяване или за тях е издадено решение за признато право на собственост на общинската служба по земеделие или съдебно решение, но имотните граници не са материализирани, поради което правото на собственост все още не е възстановено с решение на общинската служба по земеделие, придружено от скица.

В резултат на проведената поземлена реформа към момента собствениците или наследниците им притежават имотите си в реални граници и на тази основа е създадена карта на възстановената собственост за всяко землище в страната, която се поддържа от МЗХГ до одобряване на кадастрална карта и кадастрален регистър. Поддръжката на карта на възстановената собственост е уредена с Наредба № 49 от 2004 г. за поддръжане на картата на възстановената собственост.

В закона е предвидена възможност за изменение на решения за право на собственост, издадени от общинската служба по земеделие.

В закона са уредени ред и условия за предоставянето на земите по чл. 19 за възстановяване правата на собственици, като освен изискването за налично решение на общинската служба по земеделие за признато право на собственост или за съдебно решение, е необходимо и съгласие на съответния общински съвет, с което общината да предостави имота за възстановяване по реда на § 27 от ПЗР на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2010 г.).

С промените на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 100 от 2015 г.) бе въведен регламент по отношение на правата на общините за разпореждане със земите по чл. 19 за предоставянето им единствено за възстановяване на право на собственост, за изпълнение на съдебни решения по същия повод и за обезщетение на собственици. Допуска се в такива земи да се изпълняват и обекти на техническата инфраструктура, за които се предвижда по закон принудително отчуждаване. Този е ред е валиден за 5 години, т.е. до 2020 г.

В повечето случаи причините за все още неприключилата реституция върху земеделски земи се дължи на факта, че правоимащите лица са наследници от трето и четвърто поколение, спрямо момента на отнемане на имотите, които не са в състояние да идентифицират старите имотни граници. Услугите по идентифициране и попълване на картата на възстановената собственост и регистрите към нея са платени и се извършват по заявление от заинтересовани лица, а освен всичко това, за над 1200 землища вече действа

одобрена кадастрална карта и кадастрални регистри, където се прилага друга процедура, услугите се заплащат по друга тарифа, доста по-завишена от тази на МЗХГ.

За земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ към момента е наложена законова забрана за разпореждането им или управлението им по друг начин, освен посочения по-горе – с цел приключване на административните производства по възстановяването на собствеността.

Общините могат да предоставят земи по чл. 19 под наем за ползването им по предназначение, но договорите следва да се прекратяват с въвеждане на собственика във владение, но не по-рано от изтичане на съответната стопанска година.

Продължава и възстановяването, респ. придобиване на собствеността върху имоти, разположени в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ. Предвид статута на зоните по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ като урбанизирана територия или тяхното сходно фактическо ползване като крайградски зони с определена степен на урбанизираност, водещата роля за провеждане на административното производство във връзка с уреждането на правата на заинтересуваните граждани – бивши собственици и ползватели, е предоставена от законодателя на областните управители, кметовете на общини, както и съответните им администрации. Процедурата за възстановяване, съответно за придобиване правото на собственост върху имоти, попадащи в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, е специална по отношение на реституционната процедурата, осъществявана от органите по поземлена собственост по реда на ЗСПЗЗ. По-конкретно, основната компетентност на общинските служби по земеделие към Министерството на земеделието, храните и горите за цялостното възстановяване на собствеността върху земеделските земи съгласно ЗСПЗЗ, спрямо имотите в зоните § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, е ограничена до издаване на решение, с което на бившите собственици и техните наследници се признава правото на собственост върху заявените имоти, въз основа на посочените в чл. 12 от ЗСПЗЗ документи, доказващи правото на собственост преди образуването ТКЗС, ДЗС и другите селскостопански организации.

Следва да се има предвид, че териториите по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, респ. плановете на новообразуваните имоти за териториите по § 4, не са част от картата на възстановената собственост за съответното землище и в този смисъл имотите, останали в плана на новообразуваните имоти, след като имотите на бившите собственици и ползватели са

индивидуализирани със съответните заповеди на кмета на общината по реда на § 4к, ал. 7 от ПЗР на ЗСПЗЗ, нямат статута на земеделските земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ.

3. Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- Всички собственици и наследници на земеделски земи;
- Органите по поземлена собственост;
- Общини, ведомства и институции.

4. Органи.

- Общинска служба по земеделие по местонахождението на имотите;
- Областна дирекция „Земеделие“;
- Министерство на земеделието, храните и горите.

Общинските служби по земеделие са основни органи по поземлена собственост, натоварени със задължения по възстановяване правата на собственост, поддържане на картата на възстановената собственост, изготвяне на планове за обезщетение, които освен това имат и задължения по достатъчно на брой други дейности, които не са свързани с предмета на настоящия анализ.

Добрата административна обезпеченост и осигурена мотивация за работа биха допринесли за укрепване на административния капацитет на службите, още повече, че за изпълнение на задълженията им се изисква висока квалификация, умения за работа в екип, умения за работа с клиенти, добра компютърна грамотност, способност за разбиране, анализ и прилагане на разнообразна нормативна уредба.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Актове, издавани от общинската служба по земеделие подлежат на пряк съдебен контрол:

Решение за признаване право на собственост – постановява се на базата на подадено заявление от правоимащи лица (собственици или наследници на земеделски имоти), с приложени доказателства за собственост, изрично изброени в ЗСПЗЗ. Решението се постановява независимо от това дали имотът продължава да е земеделски или вече е в друг вид територия, както и дали върху него са проведени мероприятия, поради което имотът е загубил земеделски характер.

Решение за отказ за признаване/възстановяване право на собственост – постановява се в случаите, в които заявителят не е доказал с допустимите от закона доказателствени документи собствеността си върху исканите имоти.

Решение за възстановено право на собственост, придружено със скица, удостоверява правото на собственост и има силата на констативен нотариален акт за собственост върху имота. Подлежи на вписване в службата по вписвания. Имотите може да попадат и в горски фонд.

Решение за обезщетение с равностойна земя от държавния и/или от общинския поземлен фонд и/или с поименни компенсационни бонове.

Решение за възстановяване право на собственост в урбанизирани територии.

В закона (чл. 14, ал. 6 и 7) е предвиден и преглед по административен ред на издадените от общинските служби по земеделие актове.

Съгласно чл. 14, ал. 6 от ЗСПЗЗ, общинската служба по земеделие може да поправи по свой почин или по молба на заинтересуваните лица допуснатите в решението по този член явни фактически грешки.

Съгласно чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ, министърът на земеделието, храните и горите по своя инициатива или по искане на заинтересуваните лица отменя решението на общинската служба по земеделие или разпорежда на общинската служба по земеделие да го измени при откриване на нарушения на закона и правилника за прилагането му, на нови обстоятелства, нови писмени доказателства от съществено значение за постановяване на решението. Срокът, в който може да се извърши този преглед е до една година от откриване на нарушенията, на новите обстоятелства или на новите писмени доказателства, но не по-късно от три години от влизане в сила на плана за земеразделяне или от влизане в сила на ревизираното решение. Този ред не се прилага, когато за същите земи има влязло в сила съдебно решение.

Съгласно чл. 14, ал. 7а от ЗСПЗЗ, заинтересуваните лица имат право при условията и по реда на ал. 7 да поискат от общинската служба по земеделие да промени лицата, в чиято полза или вреда е издадено решението ѝ.

По отношение на измененията и допълненията на чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), в частта му за промяна на актовете на решенията за право на собственост върху земеделски земи по инициатива на министъра, може да се каже, че въведената норма е

непропорционална и дава възможност за еднолично решение и своеволна употреба, независимо от обективни факти и обстоятелства да се променя акт, издаден от също така компетентен орган. Например изменение по административен път на издаден акт преди три години по повод на нови обстоятелства, нови писмени доказателства е несъответно, не е ясно какви обществени цели налагат прилагането на подобна норма, в повечето случаи се засягат интереси на трети лица и освен това е в противоречие с нормите, уредени в Административнопроцесуалния кодекс. Освен това в случай, че актът е издаден в нарушение на действащия закон или са налице нови обстоятелства, то в общото законодателство са регламентирани достатъчно възможности за предприемане на съответните действия.

6. Такси.

Дейностите по поддържането на картата на възстановената собственост са регламентирани в Наредба № 49 от 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост, в която подробно са описани дейностите и услугите, извършвани от общинските служби по земеделие. Към наредбата е одобрена Тарифа за таксите, събирани от органите по поземлена собственост, в която са определени дължимите суми, в зависимост от заявената услуга.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Частта от ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му, регламентиращи реда и условията за възстановяване правото на собственост върху земеделските земи се прилага ограничено, за имоти в съществуващи или възстановими граници, за които е признато правото на собственост или е постановено съдебно решение за възстановяване, или за приключване на конкретна административна преписка е необходимо да се постанови решение за обезщетяване. В общи линии основната дейност е приключена, а доколкото се налагат изменения и допълнения, те са свързани по-скоро с дейности по осъвременяване и уточняване на действащата карта на възстановената собственост или действия по отстраняване на непълноти и грешки в кадастралната карта и регистри. В този смисъл уредбата, регламентираща възстановяване правата на собственост върху земеделски земи, е изиграла своята роля в процеса на възстановяването на собствеността, поради което не следва да се включва в разработване на ново поземлено законодателство.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Проблеми, свързани с изменение на решенията по реда на чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ

В исторически план оправомощеният орган за издаване на решения за право на собственост е съответната общинска служба по земеделие, където се съхраняват всички документи, данни и резултати на хартиен носител и в цифров вид, свързани с преписките по възстановяване. В исторически план общинска служба по земеделие е единственият орган за постановяване на решенията за право на собственост, които подлежат на пряк съдебен контрол. В тази връзка следва отмяната/изменението на решенията на общинска служба по земеделие за възстановяване правото на собственост при откриване на нарушения, на нови обстоятелства, нови писмени доказателства от съществено значение за постановяване на решението, да се извършва по реда, установен в чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ (в редакцията обн., ДВ, бр. 30 от 2006 г., в сила от 1.03.2007 г.).

Проблеми при възстановяване правото на собственост върху залесени и самозалесили се земеделски земи, включени в горския фонд

Общинските служби по земеделие допускат грешки при възстановяване правото на собственост върху залесени и самозалесили се земеделски земи, включени в горския фонд, поради липсата на представена таксационна характеристика на идентифицираните от собствениците или техните наследници имоти.

Необходимо е да се уреди нормативно изискване в тези случаи да се представя таксационна характеристика на имотите, чиито граници са установени от собствениците с признато право на собственост.

Проблеми при идентифициране на имотните граници и установено застъпване с вече заснети на терена и регистрирани в картата на възстановената собственост други имоти

При установяване границите на признатите за възстановяване имоти, са установени случаи, при които се получава застъпване на имотните граници с вече заснети на терена и регистрирани в картата на възстановената собственост други имоти. Необходимо е да се разпише процедура за действията на органа по възстановяване, както и да се регламентират възможните действия на заинтересованото лице.

Проблеми с продължаващия повече от две десетилетия процес на реституция

За приключване на процеса по възстановяване правото на собственост върху земеделски земи да се регламентира срок, в който собственици/наследници с признати права да идентифицират имотите си, а след изтичането му, за останалите неидентифицирани имоти, правото на собственост да се възстановява чрез настаняване на имотите върху земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ, по възможност в съответното землище, или собствениците да се обезщетяват с поименни компенсационни бонове.

Подобна мярка би довела до окончателно приключване на административните процедури по възстановяване правата на собственост върху земеделски земи, респективно усилията на собствениците ще могат напълно да се съсредоточат върху ползването на земите по предназначение. Освен това ще отпаднат ограниченията, които съществуват сега за общините по отношение на разпореждане с предадените им в собственост земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ (§ 14 от ПЗР на ЗОЗЗ).

Проблеми с приключване на реституцията в т. нар. „двувластни земи”

Процедурата по възстановяване на собствеността по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ на територията на Република България в т. нар. „двувластни земи” – по границата със Република Сърбия и с Република Македония, е спряна до решаването на въпроса на междудържавно равнище. А това е така, защото с разпоредбите на § 37 от ПЗР към ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 98 от 1997 г.) и § 7 от ПЗР на ЗВСГЗГФ (ДВ, бр. 110 от 1997 г.), е вменено задължение на министъра на земеделието, горите и аграрната реформа да обяви в „Държавен вестник“ землищата, в които се спира производството по възстановяването на собствеността върху т. нар. „двувластните земи” по границата със Съюзна република Югославия и с Република Македония до решаването на въпроса на междудържавно равнище.

Процедурата по възстановяване на собствеността по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ на територията на Република България в т. нар. „двувластни земи” не се различава от проведената реституция в останалата част от страната, като е спряна на различен етап в различните землища на основание горесцитираната заповед. В компетенциите на общинските служби по земеделие по местонахождението на тези имоти е да приключат административните производства по възстановяване на собствеността по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ, след разрешаване на въпроса на междудържавно равнище и съответните законодателни промени.

Проблеми с непредадени в собственост на общините земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ

Все още има случаи на непредадени в собственост на общините земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ, поради различни причини. Това обстоятелство се оказва проблем за приключване на процеса по възстановяване на собствеността в някои землища.

Предлагаме да се разгледа възможността за отпадане на срока, в който могат да се предават земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ на общините, с цел извършване на ревизия и отстраняване на непълноти и грешки.

Проблеми с имоти по чл. 19 от ЗСПЗЗ, за които са издадени решения за възстановяване на собствеността на държавния поземлен фонд

В някои райони на страната, в нарушение на законовите разпоредби, имоти от остатъчния фонд са възстановени с решения на общинската служба по земеделие като имоти, собственост на ДПФ. Административният срок за изменение на решенията е изтекъл, а това обстоятелство поражда необективен спор за материално право с държавата за собственици с признати права за собственост. В тази връзка е необходимо да се регламентира ред за отстраняване на грешки, свързани с неправилно възстановени и регистрирани имоти по чл. 19 като имоти от ДПФ.

Решенията на общинските служби по земеделие във връзка с възстановяването на собствеността и обезщетяването на собствениците по реда на този закон и на

Проблеми, свързани с изискването длъжностни лица, определени със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, да участват в комисии и да подписват решенията на общинските служби по земеделие във връзка с възстановяването на собствеността и обезщетяването на собствениците по реда на ЗСПЗЗ и на ЗВСГЗГФ

На практика въведеното с разпоредбите на чл. 33, ал. 6 от ЗСПЗЗ и чл. 11, ал. 1 от ЗВСГЗГФ (в редакцията, обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.) изискване – решенията на общинските служби по земеделие във връзка с възстановяването на собствеността и обезщетяването на собствениците по реда на ЗСПЗЗ и на ЗВСГЗГФ да се подписват и от длъжностни лица, определени със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, доведе до неприемливо забавяне издаването на решенията, поради недостатъчен административен капацитет (длъжностни лица от областните дирекции „Земеделие“ и министерството – дирекция „Поземлени отношения и комасация“), необходим за провеждане на редовни заседания на органа по възстановяване.

С оглед определената от ЗСПЗЗ ролята на общинската служба по земеделие на единствен орган, овластен да се произнася по възстановяването правото на собственост, респ. по обезщетяването на собственици с признато, но невъзстановено право на собственост – от една страна, а от друга – правомощията на областните дирекции „Земеделие“, министъра на земеделието, храните и горите, респ. специализираното звено в министерството (понастоящем дирекция „Поземлени отношения и комасация“), които имат само методични и контролни функции, предлагаме да се прецени необходимостта от коментираното изискване.

Проблеми, свързани с необходимостта от представяне на удостоверения за наследници

При осъществяване на дейностите по възстановяване правата на собственост, както при регистрирането на правните основания за ползване на земеделските земи, общинските служби по земеделие задължително се нуждаят от данни за правата на наследниците (съсобственици) върху имотите. Наличието на връзката с регистър ГРАО би облекчила работа на общинските служби по земеделие и намалила административната тежест за потребителите на услуги. В тази връзка предлагаме да се обсъди възможността за създаване и поддържане на електронна връзка с регистър ГРАО.

Промяна на границите по споразумение между заинтересовани лица

Ползването на земеделската земя по предназначение понякога изисква промяна на границите по споразумение между заинтересовани лица, без непременно да е необходимо за това да се сключва сделка.

Необходимо е да се регламентира ред за извършване на промени в имотните граници по искане на заинтересувани лица, след представяне на проект за изменението им, с нотариална заверка на подписите на искането.

Регистриране на всички конкуриращи се права на собственост върху имот

Да се даде възможност на общинските служби по земеделие, в качеството им на регистратор на данни, да могат да регистрират всички конкуриращи се права на собственост върху даден имот, без да преценяват представените документи за собственост, по аналогия със ЗКИР, като по този начин се уеднакви практиката по поддръжката на картата на възстановената собственост с кадастралната карта и кадастралните регистри.

Мерки за преодоляване на неблагоприятните последици от реституцията

С цел предотвратяване по-нататъшно раздробяване е необходимо да се увеличат минималните размери на земеделските имоти, определени в Закона за наследството.

Владението в съсобственост представлява пречка при уреждане на отношенията между съсобствениците, свързани с ползването на земеделските земи, като във времето броят на съсобствениците нараства пропорционално. В тази връзка, с цел насърчаване извършването на делби, да се обсъди възможността да се уреди специална процедура за делба на земеделски земи, като се премахне материалния интерес за определен период и се намали таксата, която се заплаща върху материалния интерес при съдебно прекратяване на съсобственост.

III. ОБЕЗЩЕТЕНИЕ ПО ЗАКОНА ЗА СОБСТВЕНОСТТА И ПОЛЗВАНЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

За периода на колективизация на земеделските земи от 1945 до 1991 г., от селскостопанския фонд са отпаднали земеделски площи във връзка с индустриализацията и урбанизацията на страната. За тези бивши земеделски територии правото на собственост не може да бъде възстановено, като същевременно собствениците им не са били обезщетявани, имотите не са били отчуждавани, поради което в закона е предвиден ред за тяхното обезщетяване по времето на реституцията.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Обезщетяването на собственици за имоти, върху които собствеността им не може да бъде възстановена, се извършва по ред и условия, регламентирани в чл. 19а и Глава пета „Обезщетяване“, чл. 35 – 37 а от ЗСПЗЗ, както и в чл. 19 – 19в от ППЗСПЗЗ.

Съгласно чл. 10б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, право на обезщетение имат собствениците или техните наследници, притежавали земеделски земи преди образуване на ТКЗС, ДЗС и други селскостопански организации, намиращи се в границите на урбанизираните територии или извън тях и са застроени или върху тях са проведени мероприятия, които не позволяват възстановяване на собствеността. На обезщетение подлежат и собственици на земи, конфискувани с присъда, която е отменена и собствеността, върху които не може да се възстанови, поради проведени мероприятия. Обезщетението се извършва с равностойни земи от държавния или от общинския поземлен фонд и/или с поименни компенсационни бонове.

Специален ред за обезщетение е уреден чл. 10в от ЗСПЗЗ за български граждани или техните наследници, чиито земи са послужили за погасяване на държавен дълг, съгласно Спогодбата за уреждане на висящите финансови въпроси и развитие на икономическото сътрудничество между Народна Република България и Кралство Гърция (ДВ, бр. 87 от 1964 г.), като за конкретните периоди на изселване е определен съответен ред за обезщетяване.

На обезщетение подлежат и български граждани или техните наследници, на които съгласно Закона за организация на Нова Добруджа румънската държава е иззела една третина от земеделските им земи.

Обезщетяването се извършва в рамките на административно производство, което започва по искане на заинтересованото лице и приключва с решение на общинската служба по земеделие за определяне правото, вида и размера (стойността) на обезщетението, което може да се обжалва по съдебен ред по отношение на стойността на обезщетението.

Видът на обезщетението е чрез земи от държавния или общинския поземлен фонд и/или поименни компенсационни бонове. В чл. 10б, 10в и чл. 35 от ЗСПЗЗ подробно са изброени случаите, в които се дължи обезщетение, а условията и редът са определени в правилника за прилагане на закона. При обезщетение със земя се прилага парична равностойност на предоставяните за обезщетение земи. Размерът на обезщетенията, включително и за имоти, попадащи в урбанизирани територии се определя по реда на Наредбата за реда за определяне на цени на земеделските земи, издадена на основание чл. 36, ал. 2 от ЗСПЗЗ.

При обезщетение със земи е предвидено изготвянето на план за обезщетение, който може да включва земи от общинския поземлен фонд, държавния поземлен фонд или от двата фонда заедно. В случаите, в които наличните земи от държавния и/или общинския поземлен фонд не са достатъчни, се прилага коефициент на редукция, като за разликата до пълния размер на обезщетението на собствениците се издава решение за поименни компенсационни бонове.

Предоставянето на земите е по искане на общинската служба по земеделие, която определя размера на обезщетенията, като за общинския поземлен фонд искането е до съответния общински съвет, а за земите от държавния поземлен фонд – до министъра на земеделието, храните и горите, чрез областната дирекция „Земеделие“. След предоставяне на необходимите за обезщетение земи, общинската служба по земеделие изчислява, респективно прилага коефициента на редукция, който представлява съотношение между поискани и предоставени за обезщетение земи. Смисълът на прилагането на този коефициент е постигане на равнопоставеност при обезщетението в случай на недостиг на земя. Коефициентът се прилага пропорционално за всички собственици с право на

обезщетение. За приетия редукиционен коефициент общинската служба по земеделие изготвя протоколно решение, което се съобщава на правоимащите по реда на ГПК. В 14-дневен срок от датата на уведомлението заявителят подава писмено искане до общинската служба по земеделие, в което избира начина на обезщетяването.

След влизане в сила на решението за определяне стойността на дължимото обезщетение, общинската служба по земеделие постановява решения в зависимост от вида на конкретното обезщетение, както следва:

- със земя, а за разликата до пълния размер на дължимото обезщетение – с поименни компенсационни бонове, съобразно определения коефициент на редукия за общината. При площи на имоти, по-малки от минимално определените размери на земеделски земи (чл. 72 от ЗН), обезщетението се извършва в съсобственост;

- с поименни компенсационни бонове в случаите, когато правоимащите лица са поискали това, както и в случаите на приложен коефициент на редукия.

Въз основа на така постановените решения на общинската служба по земеделие се изготвя план за обезщетяване, който се възлага от министъра на земеделието, храните и горите и се обявява в „Държавен вестник“, но не подлежи на обжалване. Планът обхваща предоставените за обезщетение земи от държавния или общинския поземлен фонд, на територията на съответната община.

Обезщетяването с поименни компенсационни бонове е уредено в Глава пета на закона, чл. 35 – чл. 37а. Поименните компенсационни бонове са поименни и безналични, като редът за издаването им, сделките и плащанията с тях се уреждат със Закона за сделките с компенсаторни инструменти. Боновете имат номинал от 1000 единици всеки един, могат да се прехвърлят без ограничения и да се наследяват. Те могат да служат като платежно средство само в случаите на закупуване чрез търг на земи от държавния поземлен фонд, за участие на притежателите им в приватизация и за заплащане на дължими суми при придобиване на собственост върху застроени и прилежащи земи, намиращи се в стопанските дворове на организации по § 12 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗСПЗЗ.

3. Заинтересовани страни по отношение на процедурата.

- Правоимащи собственици и техните наследници;
- Органи по поземлена собственост.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- Общинска служба по земеделие по местонахождението на имотите;
- Министъра на земеделието, храните и горите.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Обезщетяването със земи от държавния и общински поземлен фонд се извършва чрез предоставяне на равностойни земеделски земи, оценени по парична равностойност, определена по реда на Наредбата за реда за определяне на цени на земеделските земи.

Общинската служба по земеделие издава решение за стойността на обезщетението, което се съобщава на правоимащото лице и подлежи на съдебен контрол. За изпълнение на влезлите в сила решения за обезщетение се изготвя план за обезщетение, съгласно който обезщетените лица се въвеждат във владение и общинската служба по земеделие издава решения, придружени със скица на имотите.

6. Такси.

Такси не се дължат.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Дейностите по изготвяне на плановете за обезщетяване за страната са почти финализирани, като предстои изготвяне на плановете за обезщетение за градовете София, Варна и Пловдив, където поради обема на отнеманията на земеделски земи за други нужди от една страна, а от друга – ограничените площи на земи от общинския и държавен поземлен фонд, налагат прилагане на редукиционни коефициенти. Освен това за изготвяне на план за обезщетения е необходимо да се приемат окончателно т. нар. помощни плановете, които отразяват имотните граници на бившите собственици на имоти и чрез сечението им с действащите устройствени плановете се определят имотите или части от тях, които подлежат възстановяване или на обезщетение.

Помощните плановете се възлагат и одобряват от съответните общински администрации.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Установена е противоречива практика при предоставяне за обезщетение по реда на § 27, ал. 2, т. 3 от ПЗР на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2010 г.) на имоти в землища с одобрена кадастрална карта и кадастрални регистри, като някой от службите по геодезия, картография и кадастър изискват протоколът при изготвяне на скицата-проект на имота да бъде подписан от съседите, което забавя обезщетителната процедура. В тези случаи службите по геодезия, картография и кадастър се позовават на разпоредбата на чл. 54, ал. 4 от ЗКИР, която изисква заповедта за одобряване на изменението се съобщава по реда на АПК на заинтересованите лица, чиито права са засегнати от изменението. В тази връзка предлагаме да се регламентира ред за обезщетяване на собствениците с признато, но невъзстановено право на собственост по реда на § 27, ал. 2, т. 3 от ПЗР на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2010 г.).

IV. УСТАНОВЯВАНЕ НА ЯВНА ФАКТИЧЕСКА ГРЕШКА ПО РЕДА НА ЧЛ. 26 ОТ ПЗСПЗЗ И ПРЕРАБОТВАНЕ НА ВЛЯЗЛАТА В СИЛА КАРТАТА НА ВЪЗСТАНОВЕНАТА СОБСТВЕНОСТ СЪС ЗАПОВЕД ПО ЧЛ. 17, АЛ. 8 ОТ ЗСПЗЗ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Възможността за отстраняване на явна фактическа грешка във влезлия в сила план за земеразделяне е регламентирана за първи път през 1995 г. в чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 45 от 1995 г.), като впоследствие разпоредбата е променяна многократно. С цитираната разпоредба законодателят е дал възможност влезият в сила план за земеразделяне да бъде изменен със заповед на министъра на земеделието и хранителната промишленост при влезли в сила решения по чл. 14, ал. 6 и 7 от ЗСПЗЗ, както и при фактическа грешка или закононарушения.

С изменение и допълнение на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 1996 г.), в чл. 17, ал. 8, е предвидено влезият в сила план за земеразделяне да се изменя при фактическа грешка и при закононарушение в 2-годишен срок.

Със следващата промяна на чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 98 от 1997 г.) е регламентирано преработката на влязъл в сила план за земеразделяне да се извършва само при наличието на явна фактическа грешка.

Разпоредбата на чл. 17, ал. 8 е допълнена с изменението на закона (ДВ, бр. 88 от 1998 г.), като е предвидено заповедта за преработване на плана за земеразделяне да се обнародва в „Държавен вестник“ и да се обявява от поземлената комисия в кметството на съответното населено място.

В редакцията на чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 68 от 1999 г.) е разширено приложното поле (обхвата) на възстановените земеделски земи, които могат да бъдат преработени при наличие на явна фактическа грешка, като освен влезият в сила план за земеразделяне, заповедта за преработка обхваща и съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи.

Разпоредбата на чл. 17, ал. 8 е допълнена с промените на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 99 от 2002 г.), като е въведено правилото – засегнатите лица при отстраняване на явната фактическа грешка да бъдат обезщетявани при условията и по реда на чл. 10б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, а именно със земи или с поименни компенсационни бонове. Правилото е в съответствие с

реда за уреждане на правата на засегнатите собственици, предвиден в § 6, ал. 8 и 9 от ПЗР на Закона за кадастъра и имотния регистър (ДВ, бр. 34 от 2000 г.).

Процедурата за установяване на явна фактическа грешка е регламентирана в чл. 26 от ППЗСПЗЗ. Определението на понятието „явна фактическа грешка” (ЯФГ), регламентирано в чл. 26, ал. 2 от ППЗСПЗЗ, е претърпяло няколко редакции в хода на поземлената реформа, но винаги се е отнасяло до възможността за изменение на влезлия в сила план за земеразделяне и одобрената карта на съществуващите или възстановими стари реални граници на земеделски земи, респ. до изменение на картата на възстановената собственост (КВС), със заповед на министъра на земеделието и храните при наличието на ЯФГ.

В исторически план е важно да се отбележи, че в разпоредбата на чл. 26, ал. 15 от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 45 от 2008 г.) е предвидено, че в случаите, когато засегнатите имоти са били предмет на делба или на разпоредителни сделки, общинската служба по земеделие издава решение, което съдържа описание на имота след отстраняване на явната фактическа грешка с данни за неговите размер, категория, местоположение, граници, съседи, както и ограниченията на собствеността и основанията за тях. В решението се посочва и стойността на дължимото обезщетение за засегнатата част от имота. Към решението се прилага скица на имота, заверена от общинската служба по земеделие. Когато за имота е одобрена кадастрална карта, скицата се издава по реда на Закона за кадастъра и имотния регистър.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Към настоящия момент процедурата за установяване на явна фактическа грешка и преработване на влязлата в сила картата на възстановената собственост е уредена в чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ и в чл. 26 от ППЗСПЗЗ.

В резултат на проведената поземлена реформа, при която се възстановяват правата на собствениците или техните наследници, притежавали земеделските земи, земи и гори от горския фонд преди тяхното коопериране, е създадена картата на възстановената собственост (КВС). В нея се обединяват данните от плана за земеразделяне, картата на съществуващите стари реални граници, картата на възстановимите стари реални граници на земеделските земи, създадени по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, и картата на възстановената собственост върху гори и земи от горския

фонд, създадена по реда на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд.

Кратките срокове, които ЗСПЗЗ определя за провеждане на реституцията – от една страна, а от друга – проявената незаинтересованост от страна на кметовете на общините да предадат всички налични материали и данни за отчуждени земи за държавни и обществени нужди, в т. ч. включени в строителните граници на населените места, изградени язовири, канали, помпени станции, пътища, полезащитни пояси, стопански сгради, съоръжения, инсталации и други обекти на ТКЗС, ДЗС, агрофирми и кооперативни предприятия, както и липсата на строителни книжа и актове за пускане в експлоатация на инфраструктурни обекти, са предпоставка за неточното определяне на териториите и обектите, в които се възстановява собствеността.

Проблеми с неправилно отразени трайни топографски елементи и/или съществуващата ситуация върху картата на възстановената собственост, съответно необходимостта от нейната преработка (поправка) при установена явна фактическа грешка, възникват и поради изградените след създаването на КВС много инфраструктурни обекти, както и поради рехабилитацията на съществуващи пътища и ж.п. линии.

При поддържане на картата на възстановената собственост, несъответствията в неурбанизираната територия се констатира инцидентно – по повод на конкретни заявления от отделни заинтересувани лица. В голяма част от случаите, идентифицираните несъответствия са неточно отразени или липсващи топографски обекти с естествен или изкуствен произход – реки, язовири, дерета, пътища, техническа инфраструктура (ж.п. линии).

В разпоредбата на чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ е регламентирана възможността да бъдат преработени влезият в сила план за земеразделяне и одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи при явна фактическа грешка със заповед на министъра на земеделието, храните и горите или на упълномощено от него длъжностно лице. Заповедта се обнародва в „Държавен вестник“ и се обявява от общинската служба по земеделие в кметството. Засегнатите лица при отстраняване на явната фактическа грешка се обезщетяват по реда на чл. 10б, ал. 1 от ЗСПЗЗ.

Процедурата за установяване на явна фактическа грешка е регламентирана в чл. 26 от ППЗСПЗЗ, като в разпоредбата на чл. 26, ал. 2 е дадена легалната дефиниция на понятието „явна фактическа грешка“. Така по смисъла на чл. 26, ал. 2 от ППЗСПЗЗ, явна фактическа грешка е несъответствието между заснетите на терена трайни топографски елементи и/или съществуващата ситуация и отразяването им върху плана.

Административната процедура за установяване на явна фактическа грешка по реда на чл. 26 от ППЗСПЗЗ представлява сложен и динамичен фактически състав, включващ в себе си поредица от множество действия, които следва да бъдат извършени от различни субекти, като процедурата приключва със заповед на министъра на земеделието, храните и горите или упълномощено от него длъжностно лице.

Право да инициират административното производство за поправка на явна фактическа грешка по реда на чл. 26 от ППЗСПЗЗ имат както органите по поземлена собственост, така и заинтересованите лица.

Наличието на явна фактическа грешка се установява чрез оглед и/или геодезически измервания от изпълнителя на техническите дейности по поддържане и осъвременяване на картата на възстановената собственост съвместно със служители от общинската служба по земеделие. За установеното се съставя констативен протокол, който се предлага за подпис на присъстващите заинтересувани лица (чл. 26, ал. 10 от ППЗСПЗЗ).

За отстраняване на явната фактическа грешка правоспособно лице по ЗКИР изготвя план, върху който се комбинират данните от влезлия в сила план за земеразделяне или карта на съществуващите или възстановимите на терена стари реални граници и резултатите от констативния протокол по чл. 26, ал. 10, и регистър на засегнатите имоти. Планът и регистърът се приемат от комисия, назначена със заповед на директора на областната дирекция „Земеделие“. Приемателният протокол се одобрява от директора на областната дирекция „Земеделие“, който предлага на министъра на земеделието, храните и горите да издаде заповед по чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ (чл. 26, ал. 11 от ППЗСПЗЗ). Следва да се има предвид, че явната фактическа грешка може да засяга както отделни имоти, така и цели масиви от картата на възстановената собственост на землището.

Заповедта на министъра на земеделието и храните по чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ се обнародва в "Държавен вестник", след което копие на картата на възстановената собственост с отразената явна фактическа грешка се излага на видно място в общинската

служба по земеделие (чл. 26, ал. 12 от ППЗСПЗЗ). В разпоредбата на чл. 26, ал. 13 от ППЗСПЗЗ е регламентирана възможността за обжалване на заповедта по чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ, като изрично е посочено, че обжалването не спира изпълнението на заповедта освен по отношение на пряко засегнатите от жалбата имоти.

Съгласно разпоредбата на чл. 34в от ЗСПЗЗ, в случаите по чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ от момента на обнародването в „Държавен вестник“ на заповедта за преработка на плана по чл. 17, ал. 8 се смятат за обезсилени по право всички издадени решения на общинската служба по земеделие и издадените въз основа на тях констативни нотариални актове за засегнатите от преработката имоти. Тъй като на практика се заличават постановените до момента на преработката решения за възстановяване правото на собственост върху засегнатите имоти, то общинската служба по земеделие издава нови решения, съгласно чл. 26, ал. 14 от ППЗСПЗЗ, които се връчват по реда на ГПК и подлежат на обжалване по чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ.

Всички лица, засегнати от отстраняването на явната фактическа грешка имат право на обезщетение по реда на чл. 10б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, в зависимост от тяхното желание със земеделска земя или с поименни компенсационни бонове, като задължение на общинските служби по земеделие е да постанови съответното решение за обезщетяване (чл. 26, ал. 18 от ППЗСПЗЗ).

Предвидената в разпоредбата на чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ възможност за преработване на влязлата в сила картата на възстановената собственост, респ. на плановете за земеразделяне и одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи, при наличието на установена по описания ред явна фактическа грешка, може да бъде извършено независимо от обстоятелството, дали след реституцията имотите се намират в патримониума на бившите собственици и/или техните наследници, или имат нови собственици по силата на прехвърлителни сделки. Ето защо в разпоредбата на чл. 26, ал. 15 от ППЗСПЗЗ е предвидено, че в случаите, когато засегнатите имоти са били предмет на делба или на разпоредителни сделки, общинската служба по земеделие издава решение, което съдържа описание на имота след отстраняване на явната фактическа грешка с данни за неговите размер и категория, местоположение, граници, съседи, както и ограниченията на собствеността и основанията за тях. В решението се посочва и стойността на дължимото обезщетение за засегнатата част от имота. Към

решението се прилага скица на имота, заверена от общинската служба по земеделие. Когато за имота е одобрена кадастрална карта, скицата се издава по реда на Закона за кадастъра и имотния регистър. В тези случаи е логично на приобретателя да не се издава решение от общинската служба по земеделие, тъй като реституционния процес е приключил, а друг документ (напр. административен акт), въз основа, на който да се измени нотариалния акт на собственика.

Както вече бе отбелязано, картата на възстановената собственост обединява данните от плана за земеразделяне, картата на съществуващите стари реални граници, картата на възстановимите стари реални граници на земеделските земи, създадени по реда на ЗСПЗЗ и картата на възстановената собственост върху гори и земи от горския фонд, създадена по реда на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд, съгласно чл. 1, ал. 2 от Наредба № 49 от 5.11.2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост. Картата на възстановената собственост изпълнява функциите на кадастър и има преходен характер, а именно до одобряването на кадастрална карта за съответната територия картата на възстановената собственост. (§ 4, ал. 1, т. 1 и 3 и ал. 3 от ЗКИР, § 6, ал. 7 от ПР на ЗУТ). В този смисъл за картата на възстановената собственост придоби широка популярност, като за нея масово се използва термина „земеделски кадастър“.

Следва да се има предвид, че с изменението на Закона за кадастъра и имотния регистър (ДВ, бр. 57 от 2016 г.) се въведе нова дефиниция за „явна фактическа грешка“ и нова административна процедура за отстраняването ѝ в кадастралната карта. Преди това изменение за премахването на грешки в кадастралната карта имаше една единствена процедура, а именно изменението на одобрената карта поради непълнота или грешка по реда на чл. 54 на ЗКИР. Поради ускоряването на процеса по създаване на кадастрална карта за земеделските и горските територии, в които източник за създаването на кадастралната карта е картата на възстановената собственост (КВС), с изменението на ЗКИР (ДВ, бр. 57 от 2016 г.), в §1, т. 9 от Допълнителните разпоредби е дадена следната дефиниция: „явна фактическа грешка“ е несъответствието в границите на поземлените имоти между урбанизирана и неурбанизирана територия, получено при обединяване на данните по чл. 41, ал. 1 от ЗКИР, както и несъответствие в границите на съществуващите на местността (терена) трайни топографски обекти с естествен или изкуствен произход в

неурбанизирана територия, определени чрез геодезически измервания и границите им от планове и карти, одобрени по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд, когато разликите в координатите на определящите ги точки са по-големи от допустимите в Наредба № РД-02-20-4 от 11 октомври 2016 г. за предоставяне на услуги от кадастралната карта и кадастралните регистри (ДВ, бр. 83 от 2016 г.).

В понятието по ЗКИР са включени две хипотези, т.е. два различни случая на несъответствие:

1) „явната фактическа грешка“, представляваща несъответствие в земеделска земя или гори и земи в горска територия, дължащо се на погрешно определено при възстановяването местоположение на съществуващи на местността (терена) трайни топографски обекти с естествен или изкуствен произход (пътища, водни обекти и др.), които не е следвало да бъдат част от възстановените имоти по ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ.

Така дадената в ЗКИР дефиниция, се различава от дефиницията в ППЗСПЗЗ. Принципът, че понятията и изразите във всички нормативни актове трябва да се използват в един и същи смисъл е регламентиран в чл. 37 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове.

Явната фактическа грешка в ППЗСПЗЗ е несъответствието между заснетите на терена трайни топографски елементи и/или съществуващата ситуация и отразяването им върху плана. Докато явна фактическа грешка в кадастрална карта свързва понятието с граници на трайни топографски обекти с естествен или изкуствен произход в неурбанизирана територия и поради това не дава ясно разграничение, а напротив създава предпоставка за смесване с понятието „непълноти и грешки“. Под „непълноти и грешки в кадастралната карта и кадастралните регистри“ ЗКИР прилага не само при липса на информация или неправилна информация относно факти и обстоятелства, но и всякакви други несъответствия между данните в кадастъра и тези на недвижимия имот, включително и споровете за право на собственост, за определяне на граници и др. Така наложеното широко тълкуване на понятието за непълноти и грешки до голяма степен допринесе и до смесване с понятието явна фактическа грешка.

Разпоредбата на чл. 54, ал. 2 от ЗКИР отново определя като „непълнота или грешка“ в одобрената карта и регистри въвеждането на данни, достоверността на които е обвързана

със спор за материално право. Наличието на спор за материално право не кореспондира нито с грешка, нито с непълнота на данните или с несъответствие спрямо действителното състояние на имотите. Свързването на непълнота или грешка с явна фактическа грешка - две неотнормими едно към друго производства, произтича от поставените в първоначалната редакция на ЗКИР цели, но и с последните промени в текста на нормативния акт законодателят не е успял да създаде категорично разграничение между тях. Разграничаването на ЯФГ и „непълноти и грешки“ в КК е важно, защото е различен реда за поправка и съдебен контрол на всяка от тях. Издадената заповед за отстраняване на явна фактическа грешка подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс, но за разлика от заповедта за отстраняване на непълнота или грешка, обжалването ѝ не спира изпълнението ѝ, освен ако съдът не постанови друго. Поради това, че чл. 53б от ЗКИР е регламентиран във връзка с ускореното преобразуване на КВС в ККР по реда на § 33, ал. 2 от ЗКИР, следва ясно да се уредят и прилагат правилата, по които ще се уреждат отношенията както между засегнатите собственици, така и актът, който ще се издава. Уредбата като цяло не е много ясна и пълна като приложно поле, правомощия и правни последици. Процедурата регламентира отстраняването на явната фактическа грешка след одобряването на кадастралната карта и кадастралните регистри. Създадена е нова хипотеза за изменение на ККР – чл. 51, ал. 1, т. 3 от ЗКИР. Освен по инициатива на заинтересованото лице, съгласно чл. 53а от ЗКИР, се предвижда процедурата да започне и служебно при установяването ѝ от Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК). Явната фактическа грешка се отстранява въз основа на проект за изменение на кадастралната карта и кадастралния регистър на недвижимите имоти, изработен от правоспособно лице, по възлагане от АГКК или от заинтересовано лице. Законът поставя изискване обхвата на този проект да включва всички поземлени имоти, засегнати от установената грешка. В процедурата по отстраняването е предвидено по служебен ред административният орган да съгласува проекта с компетентния орган - директора на областна дирекция „Земеделие“ относно наличието на основание за обезщетяване по реда на чл. 10б от ЗСПЗЗ, съответно на чл. 6 и § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗВСГЗГФ за засегнатите части от имотите от установената грешка. При липса на основание за обезщетяване, директорът на областна дирекция „Земеделие“ връща проекта с мотивирано становище. Това съгласуване с компетентния орган има характер на

предварително информиране за наличие на основание за обезщетение и не се отразява на окончателния административен акт за отстраняването на явната фактическа грешка – заповедта на началника на службата по геодезия, картография и кадастър, когато изменението засяга до 50 поземлени имота или на изпълнителния директор на АГКК, когато изменението засяга повече от 50 поземлени имота. Остава нерешен въпросът, ако грешката се дължи на изграждането на обект, който най-често има характер на публична собственост, като изграждането му се е осъществило след приключването на процеса по възстановяването на земите и съответно не се дължи обезщетение по ЗСПЗЗ и ЗВГЗГФ, не следва ли преди издаване на заповедта за отстраняване на грешката да се извърши отчуждаване на собствениците на засегнатите имоти по реда на приложимия закон. Следва да се отбележи, че процедурата за промяната на начина на трайно ползване, регламентирана в чл. 78а от ППЗСПЗЗ, също е неотнормирана към процедурата по отстраняване на ЯФГ, както в КВС, така и в кадастрална карта, включително и в териториите по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ. Освен това в чл. 26, ал. 20 от ППЗСПЗЗ изрично е посочено, че „редът за отстраняване на явна фактическа грешка по ал. 10 - 14 не се прилага за земите, включени в териториите по § 4 - 4к от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ“.

Издадената заповед за отстраняване на явна фактическа грешка подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс, но за разлика от заповедта за отстраняване на непълнота или грешка, обжалването ѝ не спира изпълнението ѝ, освен ако съдът не постанови друго.

Видно от направения анализ, дефиницията дадена в ЗКИР дава възможност за широко интерпретиране, каквото вече в практиката се установи. С ЯФГ се процедурат всякакви изменение на КККР като напр.: изменения на имотни граници (при това със съгласие на съседите), спор за материално право, промяна на площта на имотите, при което на единия собственик имота значително се увеличава за сметка на другия; промяна в местоположението на имота и комбинация от двете положения. Освен това постъпилите в областните дирекции „Земеделие“ преписки по чл. 53б от ЗКИР за съгласуване, в обяснителната си записка не съдържат данни, от които да е видно и ясно дали заснетите пътища, ж.п. линии или водни обекти са съществували и при какъв обхват на терена към момента на изработването на плана за земеразделяне, дали същите не са разширени при

последващи ремонти и рехабилитация; дали за водните обекти са заснети и са взети предвид ограниченията, произтичащи от Закона за водите – СОЗ А и Б, с които се забраняват, ограничават, наблюдават, спират и контролират дейности, които унищожават, увреждат или застрашават да предизвикат в дългосрочен план отрицателна промяна на качеството и/или количеството на водите, непосредствено или като увредят елементите на околната среда. В този смисъл ЗКИР не предвижда как да се процедира, ако грешката е настъпила вследствие изграждането на обект, който е държавна или общинска публична собственост, като изграждането му е осъществено след приключване на процеса по възстановяването на земите и съответно не се дължи обезщетение по ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ, и следва ли преди издаване на заповедта за отстраняване на грешката да се извърши отчуждаване на собствениците на засегнатите имоти. Безспорно в посочените случаи се касае за отчуждителна процедура, по която съответната областна дирекция „Земеделие“ следва да се произнесе, при липса на данни. Следва да се има предвид, че отчуждителна процедура не се провежда от органите по поземлена собственост. С отстраняване на ЯФГ в КККР масово се иска нанасяне на т.н. „полски пътища“, като такива са само и единствено проектираните и приети в плановете за земеразделяне, а не всички съществуващи на терен полски, пътища „прокарани“ впоследствие. ЗКИР дава възможност ЯФГ да се процедира по заявление иницирано от заинтересовано лице, което също е предпоставка за погрешно тълкуване и прилагане на процедурата, тъй като всяко заинтересовано лице може да възложи на правоспособно лице да изготви проекта и да го внесе в АГКК/СГКК за процедиране въз основа на проект за изменение на КККР.

С оглед изложеното е необходимо да се отбележи, че в компетенциите на ОСЗ е да се произнася с решение за възстановяване правото на собственост, респективно за обезщетяване, поради което в анализирания по-горе хипотези издаването на решение за възстановяване (обезщетяване), е неприложимо. Считаме, че въз основа на издадена заповед от компетентния орган - АГКК за изменение на кадастралната карта следва трябва да се измени документа за собственост и да се отрази в съответните регистри.

В изпълнение на чл. 53б от ЗКИР, се очаква от общинските служби по земеделие да се произнесат – като постановят ново решение, в което се описват новите граници на поземления имот, новата площ, както и засегнатата от грешката площ, подлежаща на обезщетение. Тук е важно да се отбележи, че докато в чл. 34в от ЗСПЗЗ е предвидено от

момента на обнародването в „Държавен вестник“ на заповедта за преработка на плана по чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ да се смятат за обезсилени по право всички издадени решения на общинската служба по земеделие и издадените въз основа на тях констативни нотариални актове за засегнатите от преработката имоти, то в ЗКИР липсва аналогична разпоредба.

Следва да се има предвид, че при приключили реституционни производства, така приложена процедурата води до ново земеразделяне, ново обжалване на решения, което е недопустимо. Освен това решенията за възстановяване правото на собственост са стабилни административни актове и придружени със скица имат силата на констативни нотариални актове. Поради това всяко ново постановено решение, за което няма основания за обезщетяване на засегнатите имоти по реда на чл. 10б от ЗСПЗЗ, може да бъде предпоставка за злоупотреби. В този смисъл е и изразеното становище (вх. № 06-288/17.10.17г.) на АГКК, по повод вече констатирани от органите по поземлена собственост проблеми при прилагането на чл. 53б от ЗКИР.

Освен това от дефиницията не става ясно, дали ЯФГ ще е налице, когато грешката е под допустимите граници за точност или когато засегнатата площ е в порядъка на например на 10-20 кв. см, както и по какъв ред ще се изменя КККР при такива случаи.

Втората хипотеза за явна фактическа грешка се констатира при наличие на:

2) „контактната зона“ – установява се в процеса на създаване и изработване на КККР на урбанизираната територия на населените места и касае несъответствия от различен характер във фондовите граници между видовете територии: земеделска и урбанизирана територия, територии заети от води и водни обекти и територии на транспорта. При създаване на КККР се констатира предимно несъответствия само в границите на контактната зона между урбанизираната и неурбанизираната територия.

Процедурата за установяване и отстраняване на явна фактическа грешка в КВС по реда на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ има връзка и се прилага, но вече по друг ред и други условия по реда на ЗКИР, когато явната фактическа грешка е установена при влязла в сила кадастрална карта и кадастрални регистри. Съгласно чл. 26, ал. 19 от ППЗСПЗЗ, редът по ал. 15 - 18 се прилага и когато явната фактическа грешка е установена при създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри в случаите по § 6, ал. 8 и 9 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за кадастъра и имотния регистър.

Планове за земеразделяне и картата на възстановената собственост не са имали за предмет изготвяне на кадастрална основа, поради което след влизането им в сила по различно време и конкретно установени поводи се прилага процедурата за тяхната преработка, за имоти, върху които е възстановено правото на собственост на частни физически и юридически лица. В резултат на сделки, собствеността върху тези имоти вече е в други лица, които нямат общо с реституцията. Освен това голяма част от преработките засягат имоти от земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ, т. нар. „остатъчен фонд“, останали след възстановяване правата на собственост и предадени в собственост на общините, за които не е нужно да се обезщетяват собственици с възстановени права. Същото се касае и в случаите, когато се засягат имоти от ДПФ.

По повод изложеното и във връзка с това, че чл. 53б от ЗКИР е регламентиран във връзка с ускореното преобразуване на КВС в ККРР, считаме, че е необходимо ясно и подробно да се разпишат и прилагат правилата, по които ще се провежда процедурата, респ. ще се уреждат отношенията между засегнатите собственици. Уредбата като цяло не е ясна и пълна като приложно поле, правомощия на участниците в процедурата и правните последици при провеждането ѝ. Това предполага съответни промени на Закона за кадастъра и имотния регистър.

3. Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- Собственици (съсобственици) – физически и юридически лица;
- Ведомства (напр. МОСВ, АПИ, НКЖИ и др.), общини.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на тази процедура са:

- Общинските служби по земеделие – комисията по чл. 26, ал. 10 от ППЗСПЗЗ, която изготвя констативния протокол;
- Областната дирекция „Земеделие“ – комисията по чл. 26, ал. 11 от ППЗСПЗЗ, която приема плана и регистъра;
- Директорът на областната дирекция „Земеделие“, който одобрява приемателния протокол, с който се предлага на министъра на земеделието, храните и горите да издаде заповед по чл. 17, ал. 8 ЗСПЗЗ;

- Министерът на земеделието, храните и горите, в чийто правомощия е вменено издаването на заповедта по чл. 17, ал. 8 ЗСПЗЗ.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Заповед на министъра на земеделието, храните и горите или на упълномощено от него длъжностно лице, издадена по реда на чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ, с която се нарежда да бъдат преработени влезлия в сила план за земеразделяне и одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи при наличие на явна фактическа грешка.

Заповедта се обнародва в „Държавен вестник“ и подлежи на обжалване. Обжалването не спира изпълнението на заповедта, освен по отношение на пряко засегнатите от жалбата имоти.

В Тълкувателно решение № 4 от 13.12.2014 г. по тълкувателно дело № 3/2013 г. на ВАС, I и II колегия е постановено, че мълчаливият или изричният отказ на министъра на земеделието, храните и горите да издаде заповед за преработване на влезлия в сила план за земеразделяне и на одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи при явна фактическа грешка по чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК.

Решения на общинските служби по земеделие, издадени съгласно чл. 26, ал. 14 от ППЗСПЗЗ, които се връчват по реда на ГПК и подлежат на обжалване по реда на чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ. Решението придружено със скица има силата на констативен нотариален акт за собственост върху имота.

6. Такси.

При провеждане на административната процедура не се дължат такси.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Регламентираната в чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ и чл. 26 от ППЗСПЗЗ процедура дава възможност за преработка на влезлия в сила план за земеразделяне и одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи при наличието на явна фактическа грешка със заповед на министъра на земеделието, храните и горите.

Преработването на КВС при определени условия може да се направи независимо от обстоятелството, дали след реституцията имотите се намират в патримониума на бившите собственици и/или техните наследници, или имат нови собственици по силата на прехвърлителни сделки, поради което без значение е обстоятелството, че административната процедура по преработването на КВС може да се осъществява след като имотите са станали обект на продажбено правоотношение.

В разпоредбата на чл. 34в от ЗСПЗЗ е предвидено от момента на обнародването в „Държавен вестник“ на заповедта за преработка на плана по чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ да се смятат за обезсилени по право всички издадени решения на общинската служба по земеделие и издадените въз основа на тях констативни нотариални актове за засегнатите от преработката имоти.

Задължение на общинските служби по земеделие е да постанови решение за обезщетяване на засегнатите от преработката лица в зависимост от тяхното желание със земеделска земя или с поименни компенсационни бонове.

Процедурата в чл. 53б от ЗКИР, създадена за нуждите на преобразуването на КВС в КККР, като цяло не е ясна и пълна като приложно поле, правомощия на участниците в процедурата и правните последици при провеждането ѝ. Това създава предпоставки СГКК да внася в ОДЗ за съгласуване преписки, които не попадат в хипотезите на явна фактическа грешка. Освен това в преписките не се съдържат необходимите данни и документи (строителни книжа и др.), необходими за преценка относно годината на изграждане на заснетите обекти (линейни или водни), има ли актове за въвеждане в експлоатация. Практиката показва, че все още има обекти от техническата инфраструктура, за които не са налични годни документи за законност, от които да се направи правилна преценка относно прилагането на съответната процедура – за обезщетяване или за отчуждаване за засегнатите от мероприятиято имоти/части от имоти.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Проблеми, произтичащи от различните дефиниции на понятието „явна фактическа грешка“, регламентирани в ППЗСПЗЗ и ЗКИР, и различните процедури за нейното отстраняване

Предлагаме да се уеднакви понятието „явна фактическа грешка“ в нормативната уредба (ЗСПЗЗ и ЗКИР), като се има предвид, че се касае за несъответствието между заснетите на терена трайни топографски елементи и/или съществуващата ситуация и отразяването им върху плана.

В ЗКИР не е предвидена разпоредба за обезсилване на влезлите в сила решения на общинските служби по земеделие, респ. на документите за собственост, отразени в кадастралните регистри, вследствие провеждане на процедурата за отстраняване на явна фактическа грешка

Предлагаме в ЗКИР да се регламентира разпоредба, аналогична на 34в от ЗСПЗЗ, както и случаите, в които се изисква постановяване на решения от общинските служби по земеделие.

Проблеми, свързани с искане за отстраняване на явна фактическа грешка, вместо провеждане на отчуждителна процедура

Увеличават се случаите на искания, отправени до органите по поземлена собственост, за провеждане на процедура по отстраняване на явна фактическа грешка, вместо провеждане на отчуждителна процедура при новоизградени обекти или разширяване на съществуващи. По този начин вместо предвиденото по съответния закон обезщетение за отчуждените имоти или части от тях се иска обезщетение по реда на чл. 10б, ал. 1 от ЗСПЗЗ.

Проблеми при отстраняване на грешки и несъответствия в контактни зони при изработване на кадастрална карта и регистър

Да се прецизира нормативната уредба и връзките между ЗСПЗЗ и ЗКИР/ЗУТ за дефиниране, процедиране и отстраняване на грешки и несъответствия в контактни зони при изработване на кадастрална карта и регистър. В тази връзка да се прецизира нормативната уредба за случаите, в които се издават нови решения за обезщетение, вследствие на преработка при наличие на явна фактическа грешка, установена в КВС/КККР, респективно за случаите, когато това не е необходимо или да се уредят по нов начин актовете, издавани в тези случаи от органите по поземлена собственост.

Необходимост от ред за отстраняване на явна фактическа грешка за констатираните несъответствия при линейните обекти

Да се въведе нов подход чрез нормативни процедури и правила за прилагане на частично земеустройство, което да е приложимо само при отстраняване на явна фактическа грешка за констатирани несъответствия при линейните обекти (пътища, ж.п. линии). За съществуващите на терена към момента на възстановяване обекти е уместно частично земеустройство да се извършва в обхвата на засегнатите имоти като по възможност максимално се запазят площите на възстановените с решения имоти. Необходимо е да се регламентира процедура, която да дава възможност за изместване на имотни граници, с оглед отразяване на вярна теренна ситуация. При отстраняване на явна фактическа грешка, която е вследствие на новоизградени обекти, имоти се намаляват площно, като за засегнатата част се провежда отчуждаване по съответния ред. За провеждането на посоченото частично земеустройство могат да възникнат два проблема: съгласие/несъгласие на собствениците и осигуряване на средства за финансово обезпечаване на дейностите от страна на МЗХГ за възлагане на проекти за частично изменение на КВС на правоспособно лице по ЗКИР.

Необходимост от регламентиране на процедура за отстраняване на явна фактическа грешка в земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ, както и в имоти от държавния поземлен фонд и държавния горски фонд

С цел намаляване на административната тежест да се регламентира ред в Наредба № 49 от 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост за отстраняването на явна фактическа грешка в земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ, както и в имоти от държавния поземлен фонд и държавния горски фонд. В тези случаи не е необходимо издаване на заповед на министъра, както и обезщетяване на собствениците.

Промяна на границите по споразумение между заинтересовани лица

Ползването на земеделската земя по предназначение понякога изисква промяна на границите по споразумение между заинтересовани лица, без непременно да е необходимо за това да се сключва сделка. В тази връзка е необходимо в Наредба № 49 от 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост да се регламентира административен ред за извършване на промени в имотните граници по искане на заинтересувани лица (съседи), след представяне на проект за изменението им, с нотариална заверка на подписите.

Проблеми при идентифициране на имотните граници и установено застъпване с вече заснети на терена и регистрирани в картата на възстановената собственост други имоти

При установяване границите на признатите за възстановяване имоти, са установени случаи, при които се получава застъпване на имотните граници с вече заснети на терена и регистрирани в картата на възстановената собственост други имоти. Необходимо е да се разпише процедура за действията на общинската служба по земеделие, както и да се регламентират възможните действия на заинтересованото лице.

V. КАРТА НА ВЪЗСТАНОВЕНАТА СОБСТВЕНОСТ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

В исторически план нормативната уредба относно създаването на картата на възстановената собственост е свързана първоначално с организацията на техническите дейности за възстановяване на собствеността върху земеделските земи, горите и земи от горския фонд, а впоследствие и с регулирането на отношенията, свързани с ползването на земеделските земи и подпомагането на земеделските производители.

Картата на възстановената собственост (КВС) е продукт на проведената поземлена реформа и реституционни процеси в земеделски и горски територии, като обединява данните от плана за земеразделяне, картата на съществуващите стари реални граници, картата на възстановимите стари реални граници на земеделските земи, създадени по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, и картата на възстановената собственост върху гори и земи от горския фонд, създадена по реда на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд.

Наредба № 33 от 1995 г. за поддържане и осъвременяване на плановете за земеразделяне (ДВ, бр. 3 от 1996 г.), издадена на основание чл. 33, ал. 3 от ЗСПЗЗ, през 2001 г. е променена, като заглавието е изменено – Наредба за поддържане и осъвременяване на картата на възстановената собственост (ДВ, бр. 9 от 2001 г.). Издадената от министрите на земеделието и горите и на териториалното развитие и благоустройството наредба регламентира редът за съвместяването на плановете и картите за земеделските земи в единен документ с картата на възстановената собственост върху гори и земи от горския фонд, в резултат от прилагането на приетия през 1997 г. Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд. Именно с това изменение, след изработването на плановете за възстановяването на горите и земите от горския фонд, се предвижда създаването на картата на възстановената собственост, обединяваща графичните и текстови данни за реституираните земеделски земи и гори, позволяваща извършването на кадастралните дейности, необходими за гражданския оборот и развитието на пазара на имоти, и като стъпка към създаването на интегрираната кадастрална карта за територията на страната. В редакцията на Наредбата от 2001 г. за

първ път е въведено понятието „карта на възстановената собственост” (§ 49 от ПР към Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 33).

Понятието е възпроизведено в чл. 1, ал. 2 от действащата Наредба № 49 от 2004г. за поддържане на картата на възстановената собственост (обн., ДВ, бр. 102 от 2004 г.), издадена от министъра на земеделието и горите и заменила Наредба 33 от 1995 г. С Наредба № 49 се разширява компетентността на общинските служби по земеделие, а именно – да извършват кадастралните дейности за земеделските и горските територии на страната.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Наредба № 49 за поддържане на картата на възстановената собственост е издадена на основание § 4, ал. 1, т. 3 от Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР), в който се предвижда министърът на земеделието и горите – сега министър на земеделието, храните и горите, да издава наредба за реда и условията за поддържането от общинските служби по земеделие и гори на плановете, картите и регистрите, одобрени по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд.

Действието на картата на възстановената собственост е ограничено за период от одобряването на съответните плановете за възстановяване на собствеността върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд, до одобряването на кадастралната карта и кадастрални регистри по реда на ЗКИР. Наредбата регламентира поддържането на КВС за част от територията на страната, в зависимост от поетапното прилагане на ЗКИР, като същевременно изпълнява кадастрални функции за неурбанизирани територии. След одобряване на кадастралната карта и кадастралните регистри дейностите на общинската служба по земеделие и гори по поддържане на картата на възстановената собственост и по издаване на скици от нея за съответното землище се прекратяват.

С приложенията към Наредба № 49 са утвърдени образци на документи, например образец на скица.

Картата на възстановената собственост се състои от графична и текстова част, като регистрите към картата представляват текстовата част. Те съдържат данни за имотите и собствениците, които се свързват чрез имотния номер. Организираните са под формата на

имотни партиди: за всеки имот от картата на възстановената собственост се открива партида въз основа на влезлите в сила решения за възстановяване на правото на собственост и други актове към деня на заповедта на министъра на земеделието и храните за създаване на картата на възстановената собственост.

Картата на възстановената собственост съдържа основните кадастрални данни за поземлените имоти, включени в обхвата ѝ: местоположение, граници и размери. Включва данни за правото на собственост върху недвижимите имоти; данни за другите вещни права върху тях; съдържа землищните граници и границите на територии с еднакво трайно предназначение.

Картата на възстановената собственост, освен кадастрални данни, съдържа и поддържа голяма по обем специализирана информация – категория на имота, начин на трайно ползване, ограничения на ползването и пр.; пълна история на имотите; връзки между документите за собственост и индивидуализираните имоти, които са от изключителна важност за изпълнение на задълженията на органите по поземлена собственост и др.

Картата на възстановената собственост служи за издаване на скици и за изработването на специализирани карти, подробни устройствени и парцеларни планове за промяна на предназначението на земеделските и горските територии; горскостопански планове и програми; схеми и общи устройствени планове, предвидени в друг закон или нормативен/административен акт.

Картата на възстановената собственост е основен източник на данни при създаването на кадастралната карта – до момента на нейното одобряване.

Дейностите по поддържането на картата на възстановената собственост са свързани с предоставяне на административни услуги чрез издаване на документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, които се признават за индивидуални административни актове на основание чл. 21, ал. 3, във връзка с § 1, т. 2 ДР и § 8 ПЗР на АПК. Най-често това са – скици на имотите, решения за възстановяване и обезщетяване, както и техни преписи, проекти за обединяване и делба на имоти, удостоверения за реституционни претенции и за идентичност на имоти и др.

Поддържането на КВС е регламентирано в чл. 14, ал. 1 от Наредба № 49 чрез изброяване на дейностите и услугите, извършвани от общинските служби по земеделие.

Номенклатурата на услугите, извършвани от органите по поземлената собственост, е тази, определена в Тарифата за таксите, събирани от органите по поземлена собственост (ДВ, бр. 57 от 1997 г.). Тарифата съдържа не само вида на услугата, но и описание на съдържанието ѝ – какво включва дадена услуга, както и дължимата такса.

3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

- МЗХГ като най-големият потребител на кадастрални данни и информация;
- Собственици (съсобственици) – физически и юридически лица, вкл. общини и ведомства – МОСВ, Агенция пълна инфраструктура, -Национална компания железопътна инфраструктура и др.;
- Ползватели на земеделски територии;
- Бенефициенти по програми.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- Министерът на земеделието, храните и горите;
- Областните дирекции „Земеделие“;
- Общинските служби по земеделие.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Актовете, регламентирани в изпълнение на ЗСПЗЗ, ППЗСПЗЗ, ЗВСГЗГФ, ЗОЗЗ, ППЗОЗЗ и Наредба № 49, се генерират автоматично от информационната система Ферма.

С § 19, ал. 1 от ПЗР към Закона за изменение и допълнение на АПК (ДВ, бр. 39 от 2011 г.) се предвиди индивидуалните административни актовете по ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му и отказите за издаването им, с изключение на тези, издадени от министъра на земеделието и храните, да се обжалват пред районния съд по местонахождение на имота по реда на АПК. Постановените по този ред актове на районния съд подлежат на касационно обжалване пред административния съд по реда на АПК, който разглежда жалбата в състав от трима съдии. По силата на изменението отказите за извършване на административни услуги които се разглеждаха от административния съд (до 1 март 2007 г. – от окръжния съд) и от Върховния административен съд като касационна инстанция, са подсъдни на районния съд и подлежат на касационно обжалване пред административния съд. Разпоредбата разширява приложното поле на особения ред, приложим за обжалване

на индивидуалните административни актове и отказите на общинските служби по земеделие, постановени в изпълнение на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, спрямо актовете с характер на административни услуги. Образованите дела до влизане в сила на ЗИД на АПК пред административните съдилища и Върховния административен съд се довършват по досегашния ред (§ 19, ал. 2).

6. Такси.

За дейностите и услугите, извършвани от общинските служби по земеделие по реда на Наредба № 49 от 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост, се заплащат такси, съгласно Тарифа за таксите, събирани от органите по поземлена собственост.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Картата на възстановената собственост по своята същност изпълнява функциите на кадастър на неурбанизираните територии.

Действието на картата на възстановената собственост е ограничено за период от одобряването на съответните планове за възстановяване на собствеността върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд, до одобряването на кадастралната карта и кадастрални регистри по реда на ЗКИР.

Картата на възстановената собственост е основен източник на данни при създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри – до момента на одобряването им.

Дейностите по поддържането на картата на възстановената собственост са свързани с предоставяне на административни услуги чрез издаване на документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, които се признават за индивидуални административни актове.

С оглед извършения анализ се налага изводът, че е необходимо съхраняване на създадените в КВС данните чрез създаването и поддържането на специализирана карта на земеделските земи (ведомствен кадастър), включително и за стопанисването и управлението на имотите от ДПФ. За нуждите на министерството следва да се създадат и поддържат специализирани карти и регистри (ведомствен кадастър), чрез изготвяне на наредба и осигуряване на софтуерен продукт.

8. Проблеми при провеждане на процедурата.

Проблеми и трудности за изпълнение задълженията на органите по поземлена собственост се установяват при преобразуването на картата на възстановената собственост в кадастрална карта и регистри (КККР) в изпълнение на § 33 от Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър (ДВ, бр. 57 от 2016 г.).

С § 32 и § 33 от ПЗР към ЗИД на Закона за кадастъра и имотния регистър (ДВ, бр. 57 от 2016 г.), нормативно е предвидено преобразуването на картата на възстановената собственост в кадастрална карта и регистри.

По реда на § 33 от ПЗР към Закона за изменение и допълнение на ЗКИР, Министерство на земеделието, храните и горите предостави по искане на Агенцията по геодезия, картография и кадастър, съгласно утвърден график, общо 1 287 броя землища за преобразуването им от карта на възстановената собственост в кадастрална карта и кадастрални регистри.

Към настоящия момент с влязла в сила кадастрална карта и регистри са общо 1 025 землища. От тях 662 са одобрени по реда чл. 49 от ЗКИР (за цели землища, включително урбанизираната територия), 363 землища са с влязла в сила кадастрална карта само за неурбанизираната територия по реда на § 33 от ПЗР към Закона за изменение и допълнение на ЗКИР (ДВ, бр. 57 от 2016 г.), и 262 са в процес на преобразуване и издаване на заповед за одобряване.

Към октомври 2017 г., 3615 землища са с действаща карта на възстановената собственост и в режим на поддръжка от Министерство на земеделието, храните и горите.

Въпросът с преобразуването на КВС в КККР е обсъждан многократно и периодически в междуведомствени работни групи и комисии от 2010 г. до настоящия момент, но все още не са разрешени установените проблеми:

Интегрираната информационна система на кадастъра и имотния регистър (ИИСКИР) на АГКК не предоставя възможност за изтегляне на информация от КККР за имоти от определен вид територия с пълните им данни и характеристики, включително и графична част, както и изтегляне на информация по зададен обхват за част от КККР.

Интегрираната информационна система на кадастъра и имотния регистър (ИИСКИР) на АГКК не поддържа землищните граници на влезлите в сила КККР в изискуемия вид –

напълно затворени контури и отбелязани с определения за землищна граница контур. Изцяло липсват контури на землищни граници или ако има такива, то те не са затворени – възпрепятства се изготвянето на баланси и справки.

Липсват контури на населените места (урбанизираните територии), което възпрепятства издаването на решения за възстановяване правото на собственост, а от там и регистриране на правното основание, респ. нарушава се правото за заявяване за подпомагане. Възпрепятства се и изготвянето на баланси и справки по зададени параметри.

При преобразуването на КВС в КККР не се отразяват промените, настъпили и отразени в КВС в периода, необходим за преобразуване, приемане и одобряване. За всички земища, за които се предават КВС за преобразуването им в кадастрални карти и регистри, не са отразени промените, настъпили в периода от първоначалното предаване на данните за преобразуване до момента на издаването на заповедта за тяхното одобряване в кадастрални карти (извършени сделки, регистрирани договори, делби на имоти и др.). Това води до затруднения, а в някои случаи и невъзможност за общинските служби по земеделие и областните дирекции „Земеделие“ да изпълняват служебните си задължения, съгласно нормативната уредба.

В случаите, в които се нанасят промени в основни данни, напр. смяна на координатна система, АГКК не уведомява потребителите си специално и не предоставя протокол за измененията, настъпили в имотите, напр. промяна в площите на имотите.

В случаите, в които при изготвяне на КККР са променени идентификаторите на имотите от КВС, не съществува връзка „стар (от КВС) – нов (от КККР) идентификатор“. Това води до невъзможност да се определи идентичността (произхода) на имотите.

Липсват и идентификатори за съседни имоти, когато имотите граничат с урбанизирана територия, което възпрепятства издаването на решения за възстановяване правото на собственост, а от там и регистриране на правното основание, респ. нарушава се правото на заявяване за подпомагане по ИСАК.

При обединяването на няколко фиктивни ЕКАТТЕ в една обща кадастрална карта, имотите се преномерират и нямат съответствие с идентификаторите им по КВС (напр. градовете София, Бургас и Габрово).

Скиците на АГКК/СГКК, издавани за имоти от КККР не съдържат данните, определени в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, включително съседи, ограничения за ползването им, поливност. В случай, че даден имот попада в горска територия, то е необходимо скицата да съдържа и данни от горскостопанските планове и карти съгласно информацията, поддържана в КВС (слой „Лесо“).

Загубват се данни за проектни имоти и липсва история на имота, липсват въведените ограничения в ползването на имотите. Липсата на ограничения в ползването в скиците са предпоставка за злоупотреби при разпореждане с имоти в земеделски територии.

При изтегляне на данни от КККР автоматично не се генерира протокол за разликите – текстови и графични, между предоставените данни от КВС и актуалните данни от КККР, по имоти. В тази връзка се констатира разлика в общата площ на землището (от графика масив и графика сумирано).

Не се съдържа информацията за регистрираните в КВС и в службите по вписванията дългосрочни договори за наем и аренда. При приемането на заявленията и декларациите по чл. 69 и чл. 70 от ППЗСПЗЗ, във връзка с процедурата по чл. 37в от ЗСПЗЗ, се констатира, че в предоставените данни не фигурират имоти с посочени в декларациите идентификатори, има неотразени делби и др., което се явява пречка при въвеждането на декларациите и заявленията на бенефициентите. Налага се общинските служби по земеделие се да ги въвежда отново ръчно във Ферма-ползване.

За отделни имоти, в хода на кампания Директни плащания 2017 г., са констатирани имоти, които в КВС и по документ за собственост и скица са с една площ, а в САД файловете са със значително по-малка площ. Има констатирани случаи, в които ползватели на имоти от ДПФ в кадастралната карта са вписани като собственици. В такива случаи е налице реална възможност имотът от ДПФ да бъде неправомерно продаден.

Регистрирани са договори, които надхвърлят площта на имота и това води до невъзможност за заявяване по схеми и мерки за подпомагане. Налага се в общинските служби по земеделие повторно да се пререгистрират такива договори.

Липсват или са некоректни кодовете за начина на трайно ползване на имотите, за вид собственост и др.

Част от констатираните проблеми произтичат от дефиницията в ЗКИР обхват на кадастралните данни, но по-голяма част от посочените проблеми се дължат на несъвършенства в софтуерния продукт и информационните системи на АГКК.

Анализът на изложените проблеми очертава отрицателно въздействие в три основни аспекта при изпълнение задълженията на МЗХГ, произтичащи от прилагането на специалните закони, а именно:

Затруднения при администрирането и управлението на земеползването на територията на страната:

- коректно и в срок регистриране на правни основания за ползване на земеделските земи и земи и гори от горския фонд, условие за подпомагане;

- коректно и в срок сключване на споразумения за изготвяне на масиви за уедрено ползване на земеделските земи по реда на чл. 37в от ЗСПЗЗ. Процедурата е достатъчно обемна и сложна, свързана е с конкретни законови срокове, чието неспазване уврежда интересите на правоимащите лица и създава опасност от съдебни иски към държавната администрация;

- изработване на плановете за уедряване на собствеността върху земеделски земи по реда на чл. 37е от ЗСПЗЗ – неприемливо се забавят процедурите при реализиране на комасационни проекти, към които интереса в последните години нараства;

- при изготвяне на годишния баланс на земеделските земи – некоректните данни от КККР водят до непълни и необективни данни, необходими за изготвяне на баланса и анализа. Необходимо е да се отбележи, че данните от баланса и анализа служат за вземане на управленски решения и са база за следващи, секторни анализи.

- при подаване на заявления за подпомагане по схеми и мерки за директно подпомагане на единица площ и други, както и по Програмата за развитие на селските райони и изискването за наличие на регистрирано правно основание за ползване на земите.

Управление и разпореждане със земите от държавния поземлен фонд:

- МЗХГ поддържа ведомствен регистър за имотите от ДПФ, който е зависим от данните в КВС и КККР. Регистърът се поддържа по имоти и е свързан с режима на ползването им, с предоставяне по специален ред, с регистриране на приходи и разходи по управлението им. Въз основа на тези данни се вземат управленски решения за

стопанисването им, а в случая се касае за голям обем имоти, разположени на територията на цялата страна.

Приключване на реституционните процедури в земеделските и горските територии:

- невъзможност за постановяване на решения за възстановяване на правото на собственост, респ. за обезщетение на собственици с признато, но невъзстановено право, включително при изработване на плановете за обезщетение в кадастрални карти или обезщетение на основание издадени административни актове и съдебни решения за признато право за възстановяване. Следва да се отбележи, че България вече е осъдена по отделни индивидуални иски от Европейския съд за неприемлива забава на реституционната процедура и възстановяване правата на собствениците.

9. Предложения за отстраняване на установените проблеми, включително промени в нормативната уредба.

Създаване на постоянно действаща съвместна работна група от експерти на МЗХГ и АГКК, която да анализира констатирани и текущи проблеми и да предлага законодателни изменения или да изготви указания за прилагането на съществуващи разпоредби.

Усъвършенстване на работните процеси и функционалните възможности чрез развитие и надграждане на информационните системи на АГКК, с цел осигуряване на коректен и в пълен обем обмен на данни и съвместимост на данните (включително специализирани такива) между МЗХГ и АГКК.

Специализираните данни за земеделските и горските територии от КВС, да бъдат съхранявани и отразени в паспортите на имотите при миграцията им в КККР.

АГКК не е обезпечила софтуерно в достатъчна степен функционалностите на Интегрираната информационна система на кадастъра и имотния регистър (ИИСКИР) за създаване, мигриране и поддържане в пълен обем на кадастралните данни и информация, съдържащи се в КККР.

АГКК следва да надгради съществуващият софтуер, който да съхранява, да поддържа и да предоставя информацията, предадена с КВС.

Преработеният софтуер предварително да бъде представен и обсъден от работната група по т. 2, след което да се тества пилотно при работа с реални кадастрални данни, преди да бъде внедрен за работа. Този подход може да гарантира коректен и в пълен обем пренос на данни и информация от КККР за нуждите на МЗХГ.

Определени със заповед служители на МЗХГ/ОДЗ/ОСЗ да имат нива на постоянен on line достъп до информационната система на АГКК, както и възможност за изтегляне на пълна информация - текстова и графична за имотите по различни параметри и зададени критерии.

Изпълнението на предложените мерки са от изключителна важност и значимост и във връзка с осигуряване и гарантиране на коректни данни и информация за работа с Интегрираната информационна система за пространствени и регистрови данни (ГИС) за изпълнение на функциите на МЗХГ, която предстои да бъде разработена и внедрена.

С оглед на поетите от МЗХГ ангажименти за изпълнение на Общата селскостопанска политика в новия програмен период (2014-2020), министерството следва да осигури безпроблемно изпълнение на дейностите си, извършвани от общинските служби по земеделие и областните дирекции „Земеделие“ и да гарантира успешното усвояване на средства от Европейските фондове и националните доплащания. В тази връзка МЗХГ трябва да гарантира безпроблемното провеждане на кампаниите и не може да позволи тяхното компрометиране, забавяне или неизпълнение.

VI. УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ СЪС ЗЕМИТЕ ОТ ДЪРЖАВНИЯ ПОЗЕМЛЕН ФОНД.

Управлението и разпореждането със земите от държавния поземлен фонд (ДПФ) е разписано в част от разпоредбите на Глава трета – „Земя на държавата, общините и юридическите лица“ от ЗСПЗЗ, където са уредени собствеността на държавата върху тези земи, както и правомощията на министъра на земеделието, храните и горите по отношение на ползването, управлението и разпореждането с тях. Процедурите по прилагане на законовите разпоредби са разписани в Глави II, III, IVa и X – XIII от ППЗСПЗЗ.

Държавния поземлен фонд взима сериозно участие в поземлените отношения на страната. Стремещт в работата на фонда е да се подпомогнат инициативи на частни стопани и юридически лица.

Земеделските земи от държавния поземлен фонд, чийто размер възлиза на около 2 200 000 дка, основно се отдават под наем и/или аренда чрез търг или конкурс, съгласно разпоредбите на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и Правилника за неговото прилагане.

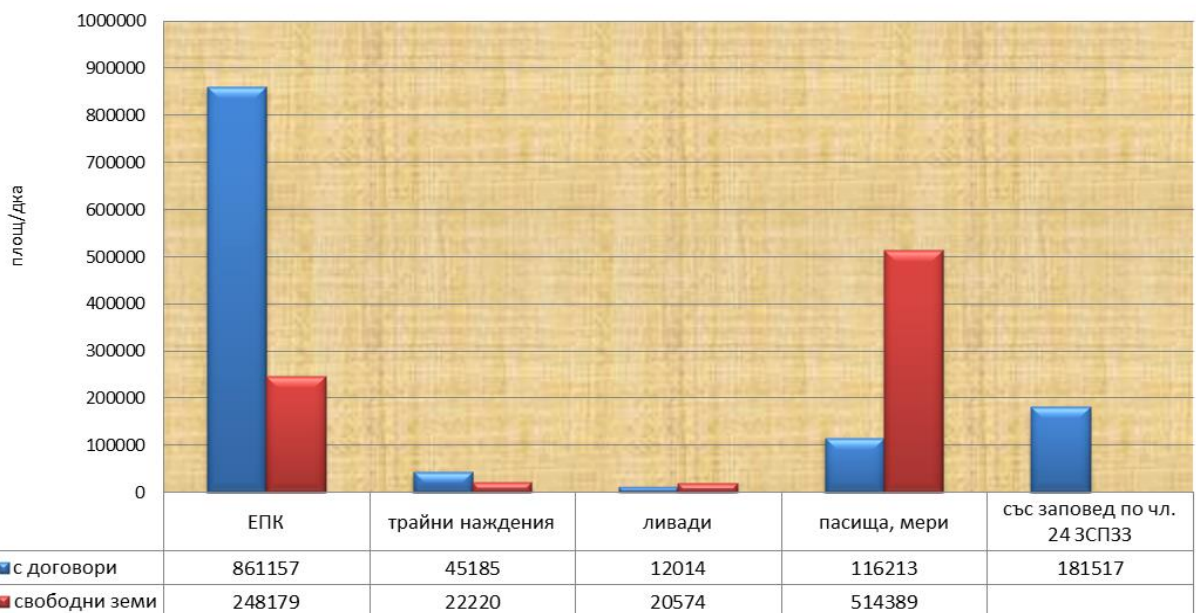
За земите от държавния поземлен фонд (ДПФ) през 2016 г. се наблюдава ръст на отдадените земеделски земи под наем и аренда. В резултат на проведени търгове в страната, отдадените с договори за наем или аренда земеделски земи от ДПФ на физически и юридически лица възлизат на 103 457 ха, от които 86 116 ха за едногодишни полски култури, 4 518 ха за отглеждане на трайни насаждения, 12 823 ха за ползване на ливади, пасища и мери.

Динамиката на ползването на земите от ДПФ показва, че организацията по предоставяне на имотите за ползване по предназначение чрез наем и аренда, съответства на повишения интерес сред ползвателите, респективно - ползването бележи ръст във всички области на страната. До момента общият размер на предоставените земеделски земи от ДПФ на организации – научни, научно-производствени и учебни заведения, Министерството на транспорта, на местата за лишаване от свобода, на семепроизводни и семенни стопанства и на Министерството на регионалното развитие и благоустройство, е в размер на 18 152 ха.

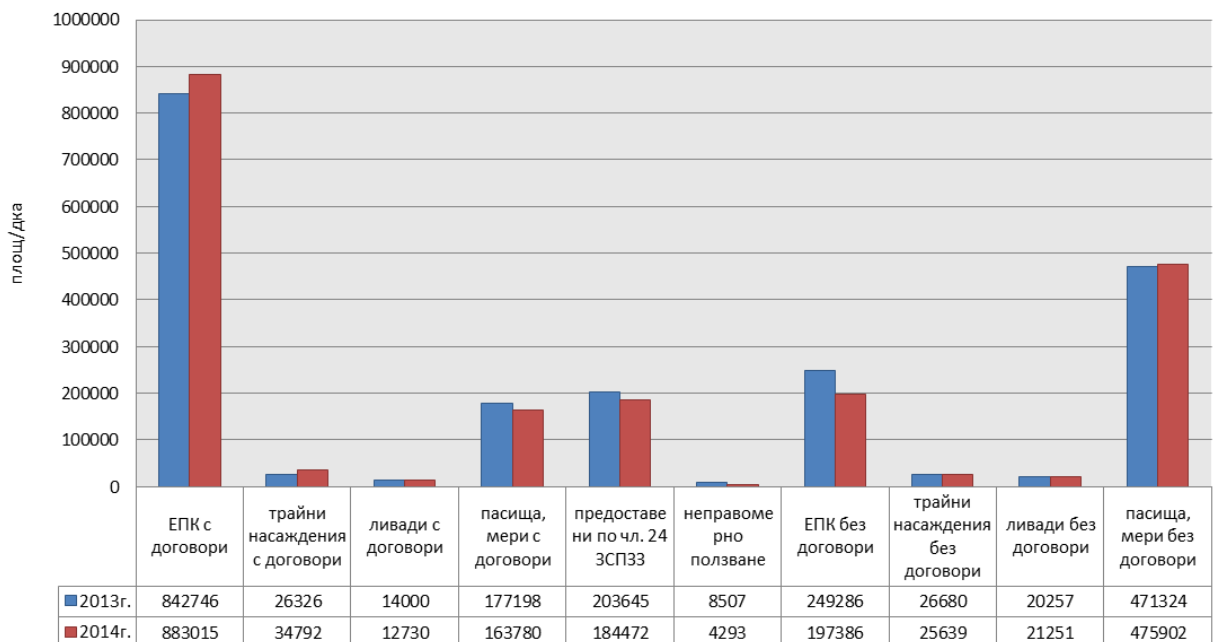
В последните години е налице тенденция за намаляване на общия размер на неизползваните земеделски земи от ДПФ. Площта на свободните земи от ДПФ през 2016 г. възлиза на 80 536 ха, като в сравнение с 2011 г. е намаляла с около 32 000 ха. В доста случаи имотите не са компактно разположени, отдалечени са от пътища с трайна настилка и населени места, поради което липсва стопански интерес към тяхното използване. Голяма част от свободните земеделски земи са с начин на трайно ползване „пасище, мера”. В планинските и полупланински райони неизползваните ниви, ливади, пасища и мери - собственост на ДПФ, се самозалесяват, което ги превръща в нежелани за наемане и негодни за земеделска дейност.

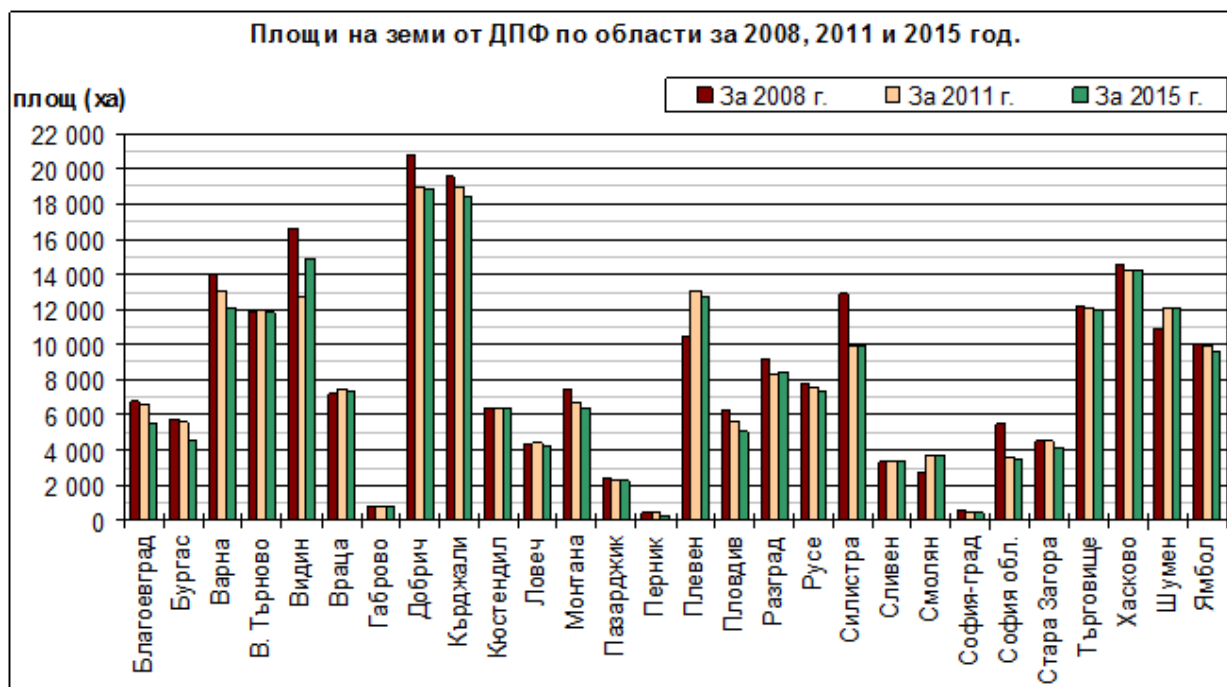
Следва да се отбележи, че към уредбата на държавната собственост, и като част от нея – към уредбата на земите от ДПФ, нито законът, нито правилникът дава ясно определение на държавния поземлен фонд. Институтът е важен, защото е с широко практическо приложение. Определението се извлича от разпоредби на закона и правилника при систематично тълкуване, като между двата нормативни акта в някои случаи има несъответствие. Правилата за ползването и разпореждането със земите от ДПФ не са систематично подредени в закона и правилника, няма ясно разграничени институти за управление и разпореждане с този фонд. Материята „прескача“ от закона към правилника, като се наблюдава преработване и допълване на материята по казуистика и за конкретни нужди, без да се следва стройна система на институти, като дори нормите, отнасящи се до ДПФ, не са в поредност една след друга в правилника, а между тях се „вмъква“ друга материя, като буквално следва да се издирват относимите разпоредби във всички глави на закона и правилника, отделните норми и да се изследва връзката между тях.

ползване на земите от ДПФ към 31.12.2016г.



ползване на земите от ДПФ (исторически данни)





1. Право на собственост на държавата и правомощия на министъра на земеделието, храните и горите по отношение на управлението и разпореждането със земи от държавния поземлен фонд.

1.1 Кратък исторически преглед.

Правото на собственост на държавата върху земите от държавния поземлен фонд и правомощията на министъра на земеделието, храните и горите по отношение на тази собственост, са уредени в разпоредбите на чл. 24 от ЗСПЗЗ и чл. 47 от ППЗСПЗЗ, които в първоначалния си вид, са създадени с приемането на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 17 от 1991 г.) и ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 34 от 1991 г.). Конкретните правомощия на министъра на земеделието, храните и горите по отношение на земите от държавния поземлен фонд са разписани през 1999 г., а през 2007 г. разпоредбите на чл. 24 от ЗСПЗЗ са допълнени с нови алинеи (ал. 8 - 13), които предвиждат изключение от общия ред за обезщетяване на бивши собственици на имоти, които не могат да бъдат възстановени; представителството на държавата по дела, свързани със земи от ДПФ, като и начина на определяне на оценката при учредяване на ограничени вещни права върху земи от ДПФ.

1.2 Общ преглед и анализ на нормативната уредба, регламентираща собствеността на държавата върху земеделски земи.

Съгласно чл. 45, ал. 1 от ППЗСПЗЗ, земеделските земи от ДПФ се установяват служебно от общинските служби по земеделие на база наличните документи и за същите се постановяват решения за възстановяване правото на собственост на държавата върху тях.

В разпоредбите на чл. 24, ал. 1 от ЗСПЗЗ и чл. 47, ал. 1 от ППЗСПЗЗ е разписано, че държавата запазва собствеността си върху земеделските земи, които е притежавала до влизане в сила на ЗСПЗЗ, с изключение на тези земи, чиято собственост подлежи на възстановяване. Посочено е, че правата на собственика за земите от ДПФ се упражняват от министъра на земеделието, храните и горите и са уредени правомощията му по отношение на тази собственост – отдава ги под наем или аренда, учредява ограничени вещни права върху тях, извършва продажба и замяна със земеделски земи на физически и юридически лица по парична равностойност, определена съгласно наредбата по чл. 36, ал. 2 от закона. В разпоредбата на 47, ал. 1 от ППЗСПЗЗ са определени земите, които се включват в обхвата на земите от държавния поземлен фонд – това са земеделските земи – държавна собственост, включително и такива, които са застроени или представляват прилежащи площи към стопански сгради.

В следващите разпоредби е регламентирано, че държавата **запазва** собствеността си върху земеделските земи, които преди влизане в сила на ЗСПЗЗ, е предоставила за ползване на изрично посочените в чл. 24, ал. 2 субекти - научни, научно-производствени и учебни заведения, включително и на Министерството на транспорта, на местата за лишаване от свобода, на семеипроизводствени и племенни стопанства, овощни разсадници, пепиниери и маточници, на горски разсадници и на ловни стопанства, както и на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, в размер, съответстващ на основната им дейност, определен от Министерството на земеделието, храните и горите, след вземане мнението на заинтересуваните ведомства. Предвид, че предоставените имоти представляват земеделски земи от ДПФ, след влизане в силата на ал. 2 (1992 г.), на министъра на земеделието (сега – министъра на земеделието, храните и горите), е вменено правомощие за издаване на индивидуални административни актове (заповеди), с които тези имоти се предоставят за **безвъзмездно и безсрочно** ползване на посочените

субекти. През 2007 г. в закона е създаден нов чл. 24б, които в ал. 1 урежда случаите, когато по постъпили заявления от субекти по чл. 24, ал. 2, **могат да се предоставят нови имоти от ДПФ** за ползване по този ред.

Предвид посочените по-горе преференциални условия на предоставяне, в разпоредбата на чл. 24, ал. 5 изрично е записано, че организациите, на които са предоставени земеделски земи от ДПФ по реда на чл. 24, ал. 2 и чл. 24б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, са задължени да ги ползват само за целите, за които са им предоставени, като **нямат право да ги предоставят за ползване на други лица.**

Законодателят е регламентирал, че при отпадане на нуждата или установени нарушения при ползването на земеделските земи от ДПФ, предоставени по чл. 24, ал. 2 и чл. 24б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, министърът на земеделието, храните и горите, на основание чл. 47, ал. 7 от ППЗСПЗЗ, може със заповед да изменя или отменя издадени заповеди по горечитирания ред, като ревизира размера на предоставените за безвъзмездно ползване земеделски земи от ДПФ или да прекратява правото на ползване върху тях.

По отношение на земеделските земи, предоставени с решение на МС на Министерството на отбраната, на Министерството на вътрешните работи и на други ведомства за цели, свързани непосредствено с отбраната и сигурността на страната, в места и размери, определени от Министерския съвет, по предложение на министъра на отбраната, съответно - министъра на вътрешните работи или ръководителя на ведомството, е определено, че държавата запазва собствеността си върху тези земи, като при отпадане на необходимостта, свързана с отбраната и сигурността на страната, ако същите представляват земи, годни за земеделско производство, те се включват в държавния поземлен фонд отново с решение на Министерския съвет.

Относно земеделските земи, включени в паркове с национално значение и природни резервати - изключителна държавна собственост, определени по реда на Закона за защитените територии, както и земите, под и върху които се намират неотделими от тях археологически обекти, е предвидено, че тези земи са изключени от обхвата на реституцията и собствениците им се обезщетяват с равностойни земи от ДПФ или ОПФ и/или с поименни компенсационни бонове.

С цел защита на държавната собственост е определено, че земите от ДПФ не могат да се придобиват по давност, а в случай, че се държат или владеят без правно основание или се ползват не по предназначение, се изземват по реда на чл. 34 от закона.

По искане на граждани, предимно в Черноморския район, за случаите, когато земите са били предоставени на Министерството на отбраната, на Министерството на вътрешните работи и на други ведомства за цели, свързани с отбраната и сигурността на страната и тази необходимост е отпаднала, в разпоредбите на чл. 24, ал. 8 - 10 от ЗСПЗЗ е предвидено изключение от общия ред за обезщетяване на бивши собственици на имоти или техните наследници, съгласно което по тяхно искане, областният управител отменя отчуждаването, ако лицата не са били обезщетени, като министърът на земеделието, храните и горите изразява становище. Регламентирано е, че условията и реда за отмяна на отчуждаването се определят с Наредба на МС. В тази връзка, със Заповед № РД 09-272/29.04.2011 г. на министъра на земеделието и храните е създадена междуведомствена работна група, включваща представители на МЗХ, МРРБ, МВР, МО, АГКК и др., която взема решение вместо наредба, да се направят изменения и допълнения на действащите текстове на закона, като в тази връзка е изготвен ЗИД на ЗСПЗЗ. Съгласувателната междуведомствена процедура не е довършена, тъй като Министерство на финансите и Министерство на отбраната не подкрепят проекта. Според становището на Министерство на финансите (вх. № 9104-77/10.01.2012 г.), приемането на предложените промени ще доведе до извършване на разходи, които не са разчетени в бюджета, като липсата на финансов ресурс, покриващ разходите, би било в разрез с политиката за финансова стабилност, провеждана от правителството, поради което до настоящия момент липсва разписана процедура, която да урежда реда и условията за процедиране.

В чл. 24, ал. 12 от ЗСПЗЗ е разписано, че по дела, които се отнасят за земи от ДПФ, държавата се представлява от министъра на земеделието, храните и горите.

Определен е и ред за извършване на оценките на ограничени вещни права, учредявани върху земи от ДПФ чл. 24, ал. 13 от ЗСПЗЗ.

1.3 Заинтересуваните страни по отношение на процедурата

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;

- началниците на общинските служби по земеделие; организациите и ведомствата по чл. 24, ал. 2 и чл. 24б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, както и други ползватели на земи от ДПФ;

- лицата, спрямо които е насочена процедурата по чл. 24, ал. 8 - 10 от ЗСПЗЗ.

1.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата

– министърът на земеделието, храните и горите;

- директорите на областните дирекции „Земеделие“;

- началниците на общинските служби по земеделие.

1.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Заповеди на министъра на земеделието, храните и горите, с които се предоставят за безвъзмездно и безсрочно ползване земеделски земи от ДПФ на субектите по чл. 24, ал. 2 от ЗСПЗЗ;

Заповеди на министъра на земеделието, храните и горите по чл. 47, ал. 7 от ППЗСПЗЗ, с които при отпаднала необходимост или при нарушения на ползването, се отменят или изменят заповедите, издадени на основание чл. 24, ал. 2 и чл. 24б, ал. 1 от ЗСПЗЗ.

1.6 Такси.

При провеждане на процедурата не се дължат такси (държавни, местни, съдебни).

1.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Следва да се посочи, че издаването на заповеди по реда на чл. 24, ал. 2 от ЗСПЗЗ е започнало в началото на поземлената реформа (1992 г.), но част от тях и до настоящия момент не са актуализирани съобразно новите характеристики на имотите (номера или идентификатори по КВС или КККР, площ, начин на трайно ползване и др.), както и по отношение на субектите по заповедите. В тази връзка, работна група, назначена със заповед на министъра, е извършила проверка и анализ на заповедите по чл. 24, ал. 2 и чл. 24б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, като за направените констатации е изготвила доклад, одобрен от министъра на земеделието и храните, с цел - предприемане на последващи действия по актуализирането им (да се изменят или отменят, при наличие на основание за това).

Освен това, в началния период, с цел запазване собствеността на държавата, на някои от субектите, визирани в чл. 24, ал. 2 от ЗСПЗЗ, са издавани заповеди за право на ползване

върху държавни земеделски земи, в които са били разположени и сгради, ползвани от тях. Тези заповеди също следва да се актуализират, като сградите и прилежащата им площ се изключват от предоставената земя с изработване на ПУП и се актуват с актове за публична държавна собственост, а останалата земеделска земя - частна държавна собственост, в случай на необходимост от нея, да се предостави за ползване на същите субекти с нова заповед. В повечето от случаите обаче, субектите по тези заповеди не разполагат с финансов ресурс за възлагане и изработване на ПУП, поради което, въпреки направените препоръки от министерството, повечето от тях не са предприели действия в тази насока.

При проверките на заповедите следва да се установи също, дали по някои от тях са налице визираните в чл. 47, ал. 7 от ППЗСПЗЗ основания за изменение или отмяната им - отпаднала необходимост или нарушения на ползването, по информация, предоставена от областните дирекции „Земеделие“, изготвена на база извършени проверки, която да бъде съпоставена и анализирана съобразно наличната документация, съхранявана в дирекция „Поземлени отношения и комасация“.

Предвид изминалия дълг период от време от началото на поземлената реформа до настоящия момент, през който е настъпила промяна в обществено-икономическите условия в страната, е настъпила и промяна относно статута на част от субектите по заповедите.

Някои от субектите към момента са със статут на търговски предприятия, регистрирани по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, например - местата за лишаване от свобода, които са поделения на ТП „Фонд затворно дело“, както и ловните стопанства, като същите развиват търговска дейност. В тази връзка следва да се извърши преценка за наличие на елемент на държавна помощ според регламентите на Европейското законодателство при безвъзмездното предоставяне на земи от ДПФ на субектите по чл. 24, ал. 2 от ЗСПЗЗ, тъй като предимствата, които се предоставят пряко или непряко посредством държавни ресурси (каквито са земите от ДПФ), могат да представляват държавна помощ по смисъла на чл. 107 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Съгласно § 1 от визираната разпоредба, правилата за държавна помощ се прилагат по принцип, само когато получателят е предприятие. Според постоянната съдебна практика на Съда на Европейския съюз, предприятията се определят като субекти, извършващи икономическа дейност, свързана с предлагането на стоки и услуги на пазара, независимо от правния им

статут и начина на функциониране. Субект, който извършва както икономическа, така и неикономическа дейност, трябва да се разглежда като предприятие само по отношение на икономическите дейности. В случай, че ползването на държавните земи е само за целите, за които са предоставени, няма наличие на елемент на държавна помощ, но при положение, че предоставените земи се ползват освен за определените цели, така и за производствена дейност с цел търговия, то в този случай се счита, че е налице държавна помощ.

Освен това, разпоредбите на чл. 24, ал. 8 - 10 от закона до настоящия момент не са прилагани, предвид липсата на разписана процедура, която да урежда реда и условията за процедиране.

1.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Проблемите и трудностите при прилагане на част от разписаните в чл. 24 разпоредби, са изложени в т. 1.7. от настоящия анализ, като проблемите относно актуализирането на заповедите по чл. 24, ал. 2 и чл. 24, ал. 1 от ЗСПЗЗ, както и предоставянето на нови имоти по този ред по искане на визираните субекти, затруднява работата на новата работна група, назначена със заповед на министъра, която на база извършения анализ, следва да пристъпи към актуализация на заповедите.

Предложения за промени в действащата нормативна уредба

Разпоредбите на чл. 24, ал. 1 от ЗСПЗЗ и съответно - на чл. 47, ал. 1 т ППЗСПЗЗ, касаещи правомощията на министъра по отношение на земите от ДПФ, е необходимо да се актуализират, предвид, че след създаването им през 1991 г., както и допълването им през 1999 г., многократно са изменяни или допълвани разпоредбите на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, а именно:

- Въведени са процедури за продажба на земи от ДПФ по пазарни цени, например - продажба на земеделски земи от ДПФ, заети със овощни насаждения; продажба на земите в стопанските дворове и др., което следва да бъде предвидено в правомощията на министъра на земеделието, храните и горите.;

- Да се предвиди също, че замени се извършват само в изрично предвидените в закона случаи (чл. 24г, ал. 2 от ЗСПЗЗ).

Да се обмисли прецизиране на разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от ЗСПЗЗ по отношение на някои от субектите (посочено по-горе в анализа), предвид, че обществените отношения и икономическите условия в страната са променени значително след създаване на разпоредбата през 1992 г., както и да се обмисли възможността да се разпише, че отделянето на сградите в предоставените имоти по този ред, може да се извършва чрез делба на имота (вместо с ПУП), с която да се отдели застроената територия от земеделската земя, тъй като субектите по тези заповеди сочат като причина за непредприемане на действия, сложната и дълга процедура за възлагане и изработване на ПУП, както и основно – липсата на финансов ресурс.

Предвид, че до настоящия момент не са уредени ред и условия за прилагане на разпоредбите на чл. 24, ал. 8 - 10 от закона, предвидената в тях възможност практически не може да се реализира, поради което е необходимо да се обмисли дали такива да се разпишат или въпросните разпоредби да се отменят и лицата да бъдат обезщетени по общия ред - с други имоти или с ПКБ.

За сведение, следва да се има предвид, че заинтересованите лица, позовавайки се на посочените разпоредби, продължават периодично да сезират министерството с реституционни претенции към освободените имоти – предимно от Министерство на отбраната, които в повечето случаи са загубили земеделския си характер, поради което отмяната на отчуждаването, ако се докаже, че бившите им собственици не са били обезщетени, е възложено в правомощията на областния управител по местонахождението на имотите, а министърът на земеделието, храните и горите само изразява становище. Междувременно, много от освободените имоти, които са били публична държавна собственост, по искане на министърът на отбраната, се обявяват с решение на МС за имоти - частна държавна собственост и се предлагат за продажба по реда на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България. В тази връзка, при постъпващи в МЗХГ за съгласуване подобни решения на МС, в които фигурират имоти, за които разполагаме с данни, че са предмет на въпросните реституционни претенции, за които обаче не е разписана процедура за реализирането им, експертите са затруднени при изразяване на мотивирано становище по представеното решение на МС и доклада към него.

2. Управление на земеделските земи от държавния поземлен фонд – чрез отдаване под наем или аренда чрез търг или конкурс и без провеждане на тръжна или конкурсна процедура.

2.1 Кратък исторически преглед.

Предвид липсата на разпоредби в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, до 2002 г. са сключвани договори за наем на земеделски земи от ДПФ по реда на Закона за задълженията и договорите ((ЗЗД), със срок до 10 години. С приемането на ЗСПЗЗ (1991 г.), както и впоследствие, в различни периоди от време, са създавани и разпоредби за отдаване на земите от ДПФ под наем или аренда без провеждане на тръжна или конкурсна процедура, при определени в ППЗСПЗЗ ред и условия.

2.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Нормативната база, въз основа на която се извършва управлението на земеделските земи от ДПФ и ОПФ, е уредена в Глава трета – „Земя на държавата, общините и юридическите лица“ от ЗСПЗЗ (чл. 24а), а процедурите, които определят условията и реда за отдаването на тези земи за ползване под наем или аренда, са разписани в Глава трета – „Земя на държавата, общините и юридическите лица“ от ППЗСПЗЗ (чл. 47б - 47щ).

Съгласно разпоредбите на чл. 24, ал. 1 от ЗСПЗЗ и съответно - на чл. 47, ал. 1 от ППЗСПЗЗ, министърът на земеделието, храните и горите, като упражняващ правата на собственика за земите от държавния поземлен фонд, отдава земеделските земи от този фонд за ползване под наем или аренда.

2.2.1 Процедура за отдаване под наем или аренда на земеделските земи от ДПФ чрез търг или конкурс.

Със създаването на чл. 24а, ал. 1 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 99 от 2002 г.) законодателят е регламентирал, че свободните земеделски земи от държавния поземлен фонд се отдават под наем или аренда чрез търг или конкурс, при условия и ред, определени в ППЗСПЗЗ. Въз основа на резултатите от проведения търг или конкурс се сключва договор за наем или аренда. Срокът на договора за наем не може да бъде по-дълъг от 10 стопански години, а на договора за аренда – не по-кратък от 5 стопански години, в съответствие със ЗАЗ.

Процедурата за провеждане на търг или конкурс е уредена в разпоредбите на чл. 47б - чл. 47ч от ППЗСПЗЗ.

При провеждане на търг или конкурс за отдаване под наем и аренда на земеделски земи от ДПФ, процедурата започва със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, в която се определят условията на търга или конкурса, размерът на депозита за участие и началната тръжна или конкурсна цена.

Право на участие в търга или конкурса имат физически лица, кооперации, еднолични търговци и юридически лица, регистрирани по Търговския закон, които са регистрирани като земеделски производители; не са лишени от правото да упражняват търговска дейност; не са обявени и не се намират в производство за обявяване в несъстоятелност; не се намират в ликвидация; нямат парични задължения към държавата, включително - неизплатени суми по чл. 34, ал. 6 и 8 от ЗСПЗЗ (суми, които се дължат от ползватели на земеделски земи без правно основание), неизплатени суми за земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, или към осигурителни фондове, освен ако компетентният орган е допуснал разсрочване или отсрочване на задължението; нямат прекратени договори за ползване на земи от държавния поземлен фонд поради неиздължаване на паричните задължения по тях и нямат просрочени задължения към Държавен фонд „Земеделие“; нямат качеството на „свързани лица“ по смисъла на Търговския закон с лице, което не отговаря на изискването за участие в производството; сами или чрез свързани лица по смисъла на Търговския закон и свързани предприятия по смисъла на Закона за малките и средните предприятия, извършващи стопанска дейност, обработват не повече от 10 000 дка земеделска земя, независимо от формата на стопанисване или вида собственост.

Изброените по - горе изисквания за участие в процедурите, на които следва да отговорят участниците, се отнасят и за членовете на управителните органи на участника (когато той е юридическо лице). Изискванията са общи, както за тръжните, така и за конкурсните процедури.

Разписано е, че търговете се провеждат с тайно наддаване, като само в случаите, когато от няколко участници на търга е предложена една и съща цена за даден имот, между тях се провежда търг с явно наддаване, с начална цена – предложената от кандидатите цена. При отказ за участие в наддаването, търгът се прекратява. Конкурсите се провеждат по преценка и по критерии, определени от министъра, като класирането се извършва по комплексна оценка.

В процедурата за провеждане на **търгове**, разписана подробно в чл. 47е до чл. 47о от ППЗСПЗЗ, е определено, че ежегодно - до 31 март, министърът на земеделието, храните и горите издава заповед, с която се определят както началната тръжна или конкурсна цена и размерът на депозита за участие, така и обекта на търга, реда за провеждането му и задълженията на областните дирекции „Земеделие“ по процедурата. Заповедта се обнародва в „Държавен вестник“ и се публикува в един централен ежедневник, като с нея се одобряват и образците на тръжните документи, както и на договорите.

На директорите на областните дирекции „Земеделие“ е възложено издаването на заповеди за провеждането на конкретните тръжни сесии. С тези заповеди се определят сроковете, условията, мястото и датата на провеждането на търга и се назначава тръжната комисия. Заповедта за провеждане на търга се публикува в местен вестник, поне 30 дни преди първата тръжна сесия и се излага на видно място в сградата на областната дирекция „Земеделие“. Тръжната комисия се назначава от директора на областната дирекция със заповед, след изтичане срока за подаване на документите за участие в търга в запечатани пликове. Срокът за провеждане на търга е не по-кратък от 30 дни от деня на публикуване на обявата в местен вестник. В тръжната сесия не се разглеждат предложенията на кандидатите, които отсъстват или не са изпратили представител в деня на търга.

Търгът се смята за спечелен от участника, предложил най-високата цена за съответния имот. В случай, че в резултат на декласиране на участниците поради нередовност остане само един кандидат за даден имот, търгът се провежда и участникът се обявява за спечелил по предложената от него цена, която не може да бъде по-ниска от началната тръжна цена за имота.

След изтичането на срока за обжалване на резултатите от проведения търг, директорът на областната дирекция „Земеделие“, в 14-дневен срок сключва договор за наем или за аренда със спечелилия кандидат. При отказ на спечелилия участник да сключи договор, кандидатът, класиран на второ място, се поканва да сключи договор при предложената от него цена, но не по-ниска от 90 на сто от цената, предложена от първия кандидат. В случай на отказ, процедурата се прекратява, като депозитите на кандидатите, класирани на първо и второ място, не се възстановяват. Внесените депозити от некласираните кандидати се възстановяват в 14-дневен срок след приключване на търга, а депозитът на обжалвания търга участник се възстановява след влизане в сила на съдебното

решение. Протоколът за класиране на тръжната комисия се обжалва по реда на АПК, чрез съответната областна дирекция „Земеделие“, като в този случай договорите се сключват за срок – до произнасяне по жалбата с влязло в сила съдебно решение, и земите се ползват само за отглеждане на едногодишни полски култури, освен ако са заети със съществуващи трайни насаждения. Съдебните решения се изпълняват след изтичане на стопанската година.

В случай, че на три последователни тръжни сесии не са подадени оферти за участие, министърът може да намали началната тръжна цена за имотите до 50% или да определи други условия за плащане на цената, по предложение на директора на ОД „Земеделие“.

Процедурата по отдаване под наем или аренда на земеделски земи от държавния поземлен фонд **чрез конкурс**, е разписана в чл. 47п до чл. 47ц от ППЗСПЗЗ и се открива със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, с която се одобрява и конкурсната документация. Заповедта съдържа описание на земеделските земи и условията на конкурса, като същата се обнародва в „Държавен вестник“ и се публикува най-малко в един централен ежедневник, и в един местен вестник по местонахождението на земеделските земи. Предложенията за участие в конкурса се подават в запечатан, непрозрачен плик и към него се прилагат документи за закупена конкурсна документация, и за внесен депозит. Организацията и провеждането на конкурса се извършват от комисия, членовете на която се определят от министъра на земеделието, храните и горите, като решенията ѝ се вземат с мнозинство от броя на членовете ѝ. Член на комисията не може да бъде лице, което е „свързано лице“ по смисъла на Търговския закон с участник в конкурса или с членове на неговите управителни или контролни органи.

В случай, че в определения срок постъпи предложение само от един кандидат или не постъпи нито едно предложение, срокът за подаване на предложения за участие в конкурса може да се удължи по преценка на министъра на земеделието, храните и горите. Когато не постъпи нито едно предложение, министърът на земеделието, храните и горите може да извърши промени в условията на конкурса, включително - да намали началната конкурсна цена.

Заседанието на комисията се провежда в 7-дневен срок след изтичането на срока за приемане на предложенията. От заседанието на комисията се изготвя протокол, в който се

отразяват направените констатации относно допуснатите участници, както и декласираните със съответните мотиви.

Конкурсната комисия разглежда допуснатите до участие в конкурса предложения и представя в 3-дневен срок след приключване на своята работа, доклад с предложения за определяне на участника, спечелил конкурса, както и класиране по ред на следващите участници, съобразно удовлетворяването на конкурсните условия. Министърът на земеделието, храните и горите, в 3-дневен срок от получаване на доклада на конкурсната комисия, определя със заповед участника, спечелил конкурса, поради най-пълно удовлетворяване на конкурсните условия. Със същата заповед се освобождават депозитите на некласираните участници, като депозита на спечелилия конкурса се прихваща от цената. В случай, че спечелилия участник откаже да сключи договор, депозитът не се връща, а министърът на земеделието, храните и горите има право с нова заповед да определи за спечелил конкурса кандидата, класиран на второ място.

Обжалването на конкурса се извършва по реда на АПК, чрез министъра на земеделието, храните и горите, като в този случай договорите се сключват по реда, определен при обжалване на търговете.

2.2.2 Процедура за отдаване под наем или аренда на земеделските земи от ДПФ без провеждане на търг или конкурс.

Исключението от уреденото в чл. 24а, ал. 1 от ЗСПЗЗ общо правило за отдаване на земите от ДПФ под наем или аренда чрез търг или конкурс, е визирано в ал. 2, т. 1 - т. 6 на същия член, където изрично са посочени хипотезите, при които тези земи се отдават под наем или аренда без провеждане на търг или конкурс.

Първата хипотеза се съдържа в разпоредбата на чл. 24а, ал. 2, т. 1, с която е предоставена възможност за отдаване без търг или конкурс на земите от ДПФ, когато са заети с трайни насаждения или върху тях са изградени трайно прикрепени функциониращи хидромелиоративни съоръжения. Първоначално, разпоредбата предвижда отдаване без търг или конкурс само на земи, заети със съществуващи трайни насаждения, но с допълнението ѝ през 2012 г. се добавят и земи, върху които са изградени трайно прикрепени функциониращи хидромелиоративни съоръжения.

Процедурата, която урежда реда и условията за отдаване без търг или конкурс на визираните чл. 24а, ал. 1, т. 1 от ЗСПЗЗ земеделски земи от ДПФ, е уредена в чл. 47ш от ППЗСПЗЗ (нов - ДВ, бр. 50 от 03.07.2012 г.).

Относно отдаването на земите от ДПФ, които са **заети с трайни насаждения**, в разпоредбата на чл. 47ш, ал. 1 от ППЗСПЗЗ са предвидени две хипотези, при които тези земи могат да се отдават без провеждане на търг или конкурс, а именно:

- когато насажденията са създадени при условията на сключен договор за наем или аренда на земеделски земи от ДПФ, срокът на който е изтекъл преди изтичане амортизационния срок на насажденията (това са обикновено договори за наем, сключени за срок от 10 години по ЗЗД, преди създаване на разпоредбата на 24а, ал. 1 от ЗСПЗЗ през 2002 г.) или ако след изтичането му, те продължават да са в състояние на плододаване;

- когато насажденията, разположени върху земи от ДПФ, са частна собственост, амортизационният срок на които е изтекъл, но те продължават да са в състояние на плододаване.

Процедурата започва с подаване на заявление от заинтересованото лице до директора на съответната областна дирекция „Земеделие“, към което се прилагат изискуемите документи. Комисия, назначена от директора на областната дирекция, извършва теренна проверка за състоянието на насажденията и изготвя констативен протокол. Комплектуваната от областната дирекция „Земеделие“ преписка, придружена със становище относно наличието на условията и срока за предоставяне, се изпраща за разглеждане и произнасяне в Министерството на земеделието, храните и горите. Министърът на земеделието, храните и горите назначава със заповед постоянно действаща комисия, с участието на представители от компетентните дирекции, която на база на извършена преценка, изготвя предложение до министъра за одобряване или отказ да бъдат предоставени съответните имоти на заявителя. В 14-дневен срок от датата на одобряване на предложението от министъра на земеделието, храните и горите, за одобрените кандидати се изготвят заповеди, въз основа на които директорите на областните дирекции „Земеделие“ сключват договори за наем или аренда на земите от ДПФ - обект на заявлението.

Земеделските земи от държавния поземлен фонд по чл. 24а, ал. 2, т. 1 от ЗСПЗЗ, върху които са изградени трайно прикрепени функциониращи **хидромелиоративни**

съоръжения, могат да се отдават без търг или конкурс само на собствениците на съоръжението.

Процедурата започва с подаване на заявление от заинтересованото лице до директора на съответната областна дирекция „Земеделие“, към което се прилагат изискуемите документи. Комисия, назначена от директора на областната дирекция, в която участват и представители на регионалните структури на „Напоителни системи“- ЕАД, извършва проверка за състоянието и вида на съоръжението и неговата собственост, като за резултатите изготвя констативен протокол. Комплектуваната от областната дирекция „Земеделие“ преписка, придружена със становище относно наличието на условията и срока за предоставяне, се изпраща за разглеждане и произнасяне в МЗХГ от комисията, която разглежда и преписките за отдаване на земите, заети със съществуващи трайни насаждения. По същия ред се издават заповедите и се сключват договорите с одобрените кандидати.

Предвид, че земите по чл. 24а, ал. 1 , т. 1 се отдават под наем или аренда без търг, за да се избегне елемента на държавна помощ, същите се предоставят за ползване по пазарни цени, определени от независим оценител, вписан в регистъра на независимите оценители и притежаващ сертификат за оценителска правоспособност на земеделски земи и трайни насаждения.

Втората хипотеза се съдържа в разпоредбата на чл. 24а, ал. 2, т. 2, с която е предоставена възможност за отдаване без търг или конкурс на земеделски земи от държавния поземлен фонд, когато същите не са били използвани две и повече стопански години. За определяне на земеделските земи от държавния поземлен фонд по този ред, общинската служба по земеделие изготвя протокол, който се одобрява от директора на областна дирекция „Земеделие“, но в ППЗСПЗЗ не е развита процедура за отдаването им за ползване. Това е само възможност за предоставяне на земи от ДПФ, но от доста години тя не се прилага, тъй като може да се счете за държавна помощ, поради което към настоящия момент всички свободни земеделски земи от ДПФ се обявяват на търг. В чл. 24, ал. 9 от ЗСПЗЗ е предвидено, че ако имотите по договорите или част от тях, не попадат в допустимия за подпомагане специализиран слой площи, арендаторите или наемателите им не дължат плащане за първата година по договора за недопустимия слой, за сметка на средствата, които ще вложат за привеждането им в слой, допустим за подпомагане.

Третата хипотеза е определена в чл. 24а, ал. 2, т. 3, която предоставя възможност за отдаване без търг или конкурс на земеделски земи от държавния поземлен фонд, на ползвателите по реда на чл. 24, ал. 2, когато те са образували търговски дружества и е свързана с т. 4, съгласно която при приватизация, на тези търговски дружества могат да се отдават земи за срока, с който задължението за запазване предмета на дейност съгласно договора за приватизация, надвишава срока на договора за наем или аренда. В разпоредбата на чл. 47ш, ал. 11 от ППЗСПЗЗ е посочено, че в случаите по чл. 24а, ал. 2, т. 3, след представяне на влязло в сила съдебно решение за преобразуване на ползвател по чл. 24, ал. 2 от ЗСПЗЗ в еднолично търговско дружество с държавно участие, земите от държавния поземлен фонд се предоставят за ползване на търговското дружество със заповед на министъра на земеделието и храните, за срок до приватизацията. В чл. 47ш, ал. 12 от ППЗСПЗЗ е определено, че при приватизация на търговските дружества по ал. 11, се сключва договор за ползване под наем или аренда за срока, предвиден за запазване предмета на дейност, съгласно приватизационния договор.

Съгласно § 50 от ПЗР към Постановление № 70 на Министерския съвет от 26 март 2003 г. за изменение и допълнение на ППЗСПЗЗ, договорите за наем или за аренда на земите от държавния поземлен фонд, сключени от търговските дружества по чл. 24а, ал. 2, т. 4 от ЗСПЗЗ, се считат сключени за срок - до изтичането на срока на задължението им за запазване предмета на дейност по приватизационния договор. Когато срокът на задължението за запазване предмета на дейност по договора за приватизация на дружествата е изтекъл, договорите за наем или за аренда на земи от държавния поземлен фонд се считат за безсрочно сключени от деня на влизането в сила на постановлението. При прекратяване на договорите, на наемателите/арендаторите се дава подходящ срок за приключване на започнатата дейност, който не може да бъде по-кратък от края на стопанската година. Договори за ползване на тези земи под наем или аренда се сключват след провеждане на конкурс.

Законовите възможности, предоставени с разпоредбите на чл. 24а, ал. 2, т. 3 и 4, са приключили действието си и не се прилагат към настоящия момент.

Четвъртата хипотеза се съдържа в чл. 24а, ал. 2, т. 5 (нова - от 2009 г.), където е посочено, че земеделски земи от държавния поземлен фонд могат да се отдават под наем

или аренда без търг или конкурс в случаите по чл. 37в, ал. 10 от ЗСПЗЗ - земи от ДПФ и ОПФ - „бели петна“, които се включват в споразумение.

Петата хипотеза се съдържа в чл. 24а, ал. 2, т. 6, създадена със ЗИД на ЗСПЗЗ (нова - обн., ДВ, бр. 38 от 2014 г., изм. и доп., бр. 14 от 2015 г.), съгласно която, земеделски земи от държавния поземлен фонд могат да се отдават без търг или конкурс на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, когато земите са пасища, мери или ливади, която възможност подробно е уредена в чл. 37и и следващите от ЗСПЗЗ (Глава пета „а“ – Ползване на земеделските земи).

Друга възможност за предоставяне на земеделски земи от ДПФ без търг или конкурс е уредена в разпоредбата на чл. 24а, ал. 3 от ЗСПЗЗ (нова - от 2007 г.), съгласно която министърът на земеделието, храните и горите, по предложение на областните дирекции „Земеделие“, определя маломерни имоти от държавния поземлен фонд, които могат да се отдават под наем за едногодишно ползване, без провеждане на търг или конкурс. В § 2б от допълнителните разпоредби на закона е определено, че „маломерни имоти“ по смисъла на чл. 24а, ал. 3, са имоти с площ до 10 дка. Процедурата за отдаване без търг или конкурс под наем или аренда на маломерни имоти е описана в чл. 47щ от ППЗСПЗЗ, но към момента не се прилага, тъй като може да се счете за държавна помощ, когато не е проведен търг, като към настоящия момент всички свободни имоти от ДПФ, независимо от размера им, се обявяват на търг.

Въведена е забрана за преотдаване на трети лица на земеделските земи от държавния поземлен фонд, за които са сключени договори по горепосочения ред, освен когато са предмет на споразумение, сключено по реда на чл. 37в от ЗСПЗЗ (нова – 2012 г.).

С чл. 24а, ал. 5, 6 и 7 са въведени разпоредби, които по аналогичен начин с разпоредбите за земите от държавния поземлен фонд, уреждат отдаването чрез търг или конкурс или без провеждане на тръжни или конкурсни процедури, ползването на земеделските земи от общинския поземлен фонд, след решение на общинския съвет.

В разпоредбата на чл. 24а, ал. 9 (нова – ДВ, бр. 61 от 2015 г.) е дадена възможност при сключване на договори за наем или аренда за земи от държавния или общинския поземлен фонд след проведена тръжна или конкурсна процедура, които изцяло или частично не попадат в актуалния към датата на подписване на договора специализиран

слой по чл. 5, ал. 2 от Наредба № 2 от 17 февруари 2015 г. за критериите за допустимост на земеделските площи за подпомагане по схеми и мерки за плащане на площ (ДВ, бр. 15 от 2015 г.), арендаторът/наемателят да не заплаща арендна или наемна вноски за първата стопанска година от сключването на договора.

В настоящия анализ следва да се посочи и разпоредбата на чл. 26 от ЗСПЗЗ, която регламентира възможност, министърът на земеделието, храните и горите или оправомощени от него лица - за земите от държавния поземлен фонд, както и общинските съвети - за земите от общинския поземлен фонд, да предоставят на гражданите безвъзмездно правото на ползване върху слабопродуктивни земи и върху земи в обезлюдени райони, определени от Министерския съвет, като е посочено, че лицата, обработвали предоставените им земи повече от десет години, могат да придобият безвъзмездно право на собственост върху тях по решение на общинския съвет, съответно - със заповед на министъра на земеделието, храните и горите.

Горецитираната законова разпоредба е създадена през 1992 г., но до настоящия момент предвидената в нея процедура относно предоставяне на земи от държавния поземлен фонд, не е намерила практическо приложение, тъй като, освен че не са определени с акт на МС земите и районите, не са постъпвали и искания за предоставяне по този ред, поради което не е уредена и процедура за провеждането ѝ в ППЗСПЗЗ.

Политиката на държавата относно земите от ДПФ е, те да се предоставят под наем или аренда само за възмездно ползване, като изключение от това правило е предвидено единствено в разпоредбите на чл. 24, ал. 2 и чл. 24б, ал. 1 от ЗСПЗЗ.

Освен това, следва да се има предвид, че разпоредбата на чл. 26 от ЗСПЗЗ е създадена в началото на поземлената реформа, а към настоящия момент разпоредбите на действащото българско законодателство следва да се прилагат в съответствие с европейското право и да отговарят на изискванията на Европейската комисия (ЕК).

Видно от Допълнителните разпоредби на Закона за държавните помощи (обн., ДВ, бр. 86 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.), всяка помощ, предоставена от държавата или общината или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определен кръг субекти, се счита за държавна помощ, предоставянето на която е несъвместимо с Общия пазар,

съгласно чл. 2 от Закона за държавните помощи (ЗДП), поради което считаме, че разпоредбата на чл. 26 от ЗСПЗЗ следва да се отмени.

2.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие;
- физически лица, кооперации, еднолични търговци и юридически лица, които са регистрирани като земеделски производители.

2.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие.

2.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Заповеди за откриване на търг или конкурс, издавани ежегодно от министъра за откриване на тръжната или конкурсна процедура за съответната стопанска година;

Заповеди, свързани с провеждане на тръжна или конкурсна процедура;

Протоколи на тръжните комисии за класиране на кандидатите, които подлежат на обжалване;

Договори за отдаване под наем или аренда на земите от ДПФ въз основа на заповедите за класиране на участниците в търг или конкурс, както и договори, сключвани без провеждане на тръжна или конкурсна процедура.

2.6 Такси.

При провеждане на процедурата се дължи такса за вписване на договора.

2.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Част от разписаните законови норми за отдаване на земеделски земи от държавния и общинския поземлен фонд без търг или конкурс, към настоящия момент (за земите от ДПФ) не намират практическо приложение (напр. земи, неизползвани две и повече стопански години или маломерни имоти), предвид, че противоречат на изискването на ЕК за провеждане на безусловна тръжна процедура за отдаването на тези земи под наем или

аренда, което означава, че участниците в нея следва да са равнопоставени в условията на свободна конкуренция.

Видно от Допълнителните разпоредби на Закона за държавните помощи, всяка помощ, предоставена от държавата или общината или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по - благоприятно положение на определен кръг субекти, се счита за държавна помощ. В тази връзка, с поставянето в привилегировано положение на определен кръг земеделски производители, се нарушава свободната конкуренция, а Европейската комисия приема в своята практика, че аграрния сектор е силно конкурентен на международния пазар, така че всяко предимство влияе върху търговията между държавите - членки. Предоставянето на държавна помощ, която не отговаря на изискванията за допустимост, може да доведе до сериозни финансови санкции за държавата - членка, която я е предоставила.

Освен това, други законови възможности, като тези, предоставени по чл. 24а, ал. 2, т. 3 и 4, са приключили действието си, предвид, че отдавна е изтекъл срока, с който задължението за запазване предмета на дейност по приватизационния договор, надвишава срока на договора за наем или аренда.

Уредена е процедура за отдаване на земеделските земи от ДПФ под наем или аренда чрез конкурс, но тази процедура принципно не се прилага.

2.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Проблемите при провеждане на процедурата са посочените в предходната т. 2.7 от настоящия анализ.

Предложения за промени в нормативната уредба

Разпоредбата на чл. 24а, ал. 2, т. 2 от ЗСПЗЗ, както и аналогичната разпоредба на ал. 6, т. 2 за земите от ОПФ, с които е предоставена възможност за отдаване без търг или конкурс на земеделски земи от държавния и общинския поземлен фонд, когато същите не са били използвани две и повече стопански години, за прилагането на които в ППЗСПЗЗ не е развита процедура, могат да бъдат отменени, предвид, че от доста години (за земите от

ДПФ) не се прилага, предвид, че може да се счете за държавна помощ по смисъла на Закона за държавните помощи (ЗДП).

Да се отменят разпоредбите на чл. 24а, ал. 2, т. 3 и 4 от ЗСПЗЗ, предвид, че срокът на задължението за запазване предмета на дейност по договора за приватизация на дружествата е изтекъл отдавна и разпоредбите вече не намират практическо приложение.

Разпоредбата на чл. 24а, ал. 3 от ЗСПЗЗ, съответно – разпоредбите на чл. 47щ от ППЗСПЗЗ, в които е разписана процедурата, могат да бъдат отменени, с мотива, посочен в т. 2.8.2.

Да се обмисли дали да отпадне процедурата за отдаване на земеделски земи от ДПФ или ОПФ чрез конкурс, регламентирана в чл. 47п до чл. 47ц от ППЗСПЗЗ, предвид, че условията за провеждане на конкурс се определят по преценка и критерии, определени от министъра, на които отговарят определен кръг субекти. В този случай може да се счете, че същите са субективни и не са така ясни и прозрачни, каквито са уредените в тръжната процедура. Следва да се отбележи, че през последните 15 години конкурс за отдаване на земеделски земи от ДПФ под наем или аренда, не е провеждан.

Да се отмени разпоредбата на чл. 26 от ЗСПЗЗ, предвид, че до настоящия момент предвидената в нея процедура относно предоставяне на земи от държавния поземлен фонд, не е намерила практическо приложение, а и същата е несъвместима с европейското право и не отговаря на изискванията на Европейската комисия (ЕК), видно от Допълнителните разпоредби на Закона за държавните, посочени в т. 2.2.

3. Учредяване на ограничени вещни права върху имоти от държавния поземлен фонд.

3.1 Кратък исторически преглед.

Относно учредяването на ограничени вещни права върху земи от ДПФ, до 2007 г. в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ не са разписани текстове, предвид, че земеделските земи са предназначени предимно за земеделско ползване. Промяната в общественоекономическите условия обаче, както и препращащите норми на други закони към държавните земеделски земи, наложи да бъдат уредени ред и условия за учредяване на ограничени вещни права върху земи от ДПФ, когато няма друга техническа възможност за реализирането им.

През 2007 г. в ЗСПЗЗ се създават разпоредби, относими към учредяването на ограничени вещни права върху имоти от ДПФ, а процедурата е разписана в ППЗСПЗЗ през 2008 година.

3.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Разпоредбите в закона, относими към учредяването на ограничени вещни права върху земи от ДПФ, се съдържат в създадените със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 13 от 09.02.2007 г.) чл. 24в и чл. 24, ал. 13, като процедурата по учредяването им е разписана в чл. 47, ал. 14 – 25 от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 45 от 2008 г., доп., бр. 79 от 2017г.).

В разпоредбата на чл. 24в от ЗСПЗЗ единствено е разписано, че за възлагане изработването на подробен устройствен план (ПУП), с който се засягат земи от ДПФ, се изисква предварително съгласие на министъра на земеделието, храните и горите, а в чл. 24, ал. 13 е регламентирано, че оценката на ограничените вещни права и сервитути върху земи от ДПФ се определя съгласно Наредбата за реда за определяне на цени на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 64 от 1998 г., изм., ДВ, бр. 50 от 2011 г.), като определената по този ред стойност е най-ниската цена, по която може да се учредяват ограничени вещни права и сервитути.

В разпоредбите на чл. 47, ал. 14 - 17 от ППЗСПЗЗ са регламентираны условията, реда и необходимите документи, в случаите когато за определянето на площадка или трасе за нуждите на физическо или юридическо лице, както и при включване на такива земи в границите на урбанизираните територии, се изисква предварително съгласие на министъра на земеделието, храните и горите за започване на процедура за изработване на ПУП - парцеларен план, върху земи от държавния поземлен фонд. Заявленията се подават до министъра на земеделието, храните и горите чрез областната дирекция „Земеделие“ по местонахождението на земите, в което се посочват инвестиционните намерения на лицето и се прилагат изискуемите документи, подробно изброени в ал. 16 на чл. 47 от ППЗСПЗЗ. Областната дирекция „Земеделие“, в 14-дневен срок изпраща предложението на заявителя в МЗХГ, като прилага документите за собственост на имота от ДПФ, с данни за статута и актуалното му състояние. Преписката, придружена със становище относно възможността за предоставяне на имота за неземеделски нужди, изготвено от административното звено по управлението и стопанисването на ДПФ, се изпраща за разглеждане от Комисията за

зеделските земи, която изразява становище за целесъобразността и размера на необходимата площ. При положително становище на комисията се изразява предварително съгласие по чл. 24в от ЗСПЗЗ, срокът на валидност на което е не по- дълъг от 3 години от датата на издаването му.

В ППЗСПЗЗ са предвидени ред и условия за учредяване право на строеж, на сервитут и на право на ползване.

В разпоредбата на чл. 47, ал. 20 от ППЗСПЗЗ е определено, че за учредяване **право на строеж** върху имот от държавния поземлен фонд, министърът на земеделието, храните и горите може да издаде заповед, след утвърждаване на площадка и влизане в сила на подробен устройствен план, но само в случаите, когато по реда на специален закон е предвидено, че учредяването на право на строеж се извършва без търг или конкурс. Изготвянето на оценката на правото на строеж се извършва по пазарна цена, изготвена от независим оценител, а договорът се сключва след заплащане на стойността на правото на строеж и същият се вписва в службата по вписванията. Случаите, в които правото на строеж се учредява без търг и конкурс, са определени с разпоредбата на чл. 62, ал. 1 от Закона за енергетиката, където е разписано, че когато изграждането или разширението на площадкови и/или линейни енергийни обекти, както и на надземни и подземни хидротехнически съоръжения за производство на електрическа енергия или на части от тях и на свързаните с производството отпадъци, се извършва върху имоти – държавна собственост, компетентните държавни органи учредяват в полза на лицето, което ще изгражда и експлоатира енергийни обекти, възмездно право на строеж върху земята по реда на Закона за държавната собственост (ЗДС) – без търг или конкурс.

Относно учредяването на **сервитути** върху имоти от ДПФ, в разпоредбата чл. 47, ал. 21 от ППЗСПЗЗ бе разписано, че министърът на земеделието, храните и горите издава заповед за учредяване на сервитут, след утвърждаване на трасе или площадка, с решение на комисията по чл. 17, ал. 1 от Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) и влизане в сила на ПУП - парцеларен план. В съответствие с измененията и допълненията на Закона за опазване на земеделските земи (ДВ, бр. 100 от 2015 г.), съгласно които отпада изискването за утвърждаване на площадки и трасета за проектиране и промяна на предназначението на земеделски земи за изграждане на линейни обекти на техническата инфраструктура, с изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 2017 г.),

разпоредбата на чл. 47, ал. 21 от ППЗСПЗЗ е изменена, като отпада текста, който предвижда министърът да издава заповед за учредяване на сервитут след утвърждаване на трасе за въздушни, наземни или подземни проводни с решение на комисията по чл. 17, ал. 1 от Закона за опазване на земеделските земи, като съгласно настоящата редакция на разпоредбата, заповедта на министъра се издава след влизане в сила на ПУП - парцеларен план. Договорът се сключва след издаване на заповед на министъра на земеделието, храните и горите за учредяване на сервитут и след заплащане на обезщетение, определено от комисията по чл. 210 от ЗУТ, назначена от кмета на общината, в съответствие с изискванията на чл. 24, ал. 13 от ЗСПЗЗ, и същият се вписва в службата по вписванията.

С последните изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 2017 г.) в чл. 47 се създаде нова ал. 24, в която е предвидена възможност за учредяване **право на ползване** в случаите, когато с решение на Министерския съвет е предоставена **концесия**, в границите на която попадат имоти от ДПФ. Новата разпоредба се създаде в съответствие с разпоредбите на Закона за подземните богатства, които предвиждат при концесиите от този вид да се учредява право на ползване, но в ППЗСПЗЗ бе регламентирана процедура само по отношение на учредяване право на строеж и сервитут върху земеделски земи от ДПФ, но не и на право на ползване.

3.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби;
- физически и юридически лица, ведомства (АПИ, НКЖИ), общини.

3.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие.

3.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

- Предварително съгласие на министъра на земеделието, храните и горите за започване на процедура за изработване на подробен устройствен план - парцеларен план, с

който се засягат земи от държавния поземлен фонд, във връзка с последващо учредяване на ограничено вещно право върху тях;

- Заповед на министъра на земеделието, храните и горите за учредяване право на строеж, на сервитут или право на ползване – индивидуален административен акт;

- Договор за учредяване право на строеж, на сервитут или право на ползване.

3.6 Такси.

При осъществяване на процедурата се дължат режийни разноски и местен данък при сключване на договора, а за вписване на договора се заплаща такса.

3.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

В действащата нормативна уредба липсва изрична разпоредба относно възлагане изготвянето на пазарните оценки при учредяване на ограничени вещни права върху земи от ДПФ. Практиката сочи, че оценките се възлагат от инвеститора на обекта на независим оценител, който е с правоспособност за извършване на оценки на земеделски земи и трайни насаждения, съгласно чл. 6, ал. 1, т. 8 от Закона за независимите оценители, вписан в регистъра на независимите оценители. В други процедури, относими към управлението и разпореждането със земи от държавния поземлен фонд, в ППЗСПЗЗ изрично е регламентирано, че оценките на държавните земи се възлагат от директора на съответната областна дирекция „Земеделие“.

В ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ не е регламентирана възможност за учредяване на ограничено вещно право на ползване върху земи от държавния поземлен фонд за устройване на постоянни пчелини с над 10 пчелни семейства, както и за предоставяне на право за настаняване или преместване на временни пчелини върху земи от държавния поземлен фонд, което обаче е предвидено в Закона за пчеларството.

Правният режим на ограничените вещни права като цяло и в частност, когато те имат за обект земеделски земи, е разпръснат в няколко закона, като липсва последователна, подробна и детайлна регламентация, в съответствие с реда, по който те са уредени в един или друг специален закон.

Връзки с други закони: Закона за устройство на територията (ЗУТ); Закона за енергетиката (ЗЕ); Закона за електронните съобщения (ЗЕС); Закона за подземните богатства (ЗПБ); Закона за опазване на селскостопанското имущество (ЗОСИ).

Специална уредба от гледна точка на особената функция на ограниченото вещно право (връзката с определени дейности) се съдържа в закони, регулиращи определени дейности.

Сервитутите са уредени в отделни специални закони според връзката на сервитута и най-вече на неговото предназначение, с обхвата на съответния закон, например:

- право на преминаване – чл. 192 от ЗУТ (когато земеделска земя е обект на този сервитут, се прилага и специалната уредба на чл. 36 и сл. от ЗОСИ);

- право на прокарване – чл. 193 от ЗУТ (отклонения от общи мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура)

- право на водопрекарване – чл. 112 от Закона за водите (по отношение на правото на водопрекарване, специални правила, когато господстващ или служещ имот е земеделска земя, няма).

- електронни съобщителни мрежи и съоръжения – чл. 287 и сл. от ЗЕС;

- енергоснабдителни мрежи и съоръжения – чл. 64 и сл. от ЗЕ (чл. 62 и сл. от ЗЕ относно правото на строеж).

3.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Посочените в предходната т. 3.7 от настоящия анализ.

Предложения за промени в нормативната уредба:

-Необходимо е да се регламентира възможност за учредяване право на ползване върху земи от държавния поземлен фонд за устройване на постоянни пчелини с над 10 пчелни семейства, както и за предоставяне на право за настаняване или преместване на временни пчелини върху земи от държавния поземлен фонд, предвид препращащите норми на Закона за пчеларството, имайки предвид нуждите на пчеларите от предоставяне на такива земи.

- Да се регламентира последователно, подробно, по систематически критерий, процедурата по учредяване на ограничени вещни права върху земи от ДПФ.

- Да се регламентира, че оценките на ограничените вещни права се възлагат от директорите на съответните областни дирекции „Земеделие“, с което ще се уеднакви този режим с този по другите процедури по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ.

4. Замени на земеделски земи от държавния поземлен фонд със земеделски земи – собственост на физически и юридически лица.

4.1 Кратък исторически преглед.

В периода от 1998 г. до 2003 г., замените на земеделски земи от ДПФ със земеделски земи - собственост на физически и юридически лица, са процедурани на основание чл. 24, ал. 1 от ЗСПЗЗ, в редакцията му от м. септември 1996 г. (изм., ДВ, бр. 79 от 1996 г.), съгласно която министърът на земеделието и хранителната промишленост упражнява правата на собственика за земите от държавния поземлен фонд; чл. 36, ал. 1 и 3 от ППЗСПЗЗ, в редакцията му до 2003 г., определящ принципа на извършване на замените - **с равностойни по количество и качество земеделски земи**, както и утвърдени от министъра на земеделието и хранителната промишленост **„Указания за замяна на земеделски земи, собственост на държавата, със земеделски земи, собственост на граждани и юридически лица” от 29.08.1995 година**. С изменение и допълнение на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 31 от 2003 г.), в чл. 36, ал. 1 от същия е определено, че замените на земеделски земи от ДПФ с частни земеделски земи на физически и юридически лица, се извършват **по парична равностойност на заменяните имоти**, определена по Наредбата за условията и реда за установяване на текущи пазарни цени на земеделските земи, приета с ПМС №118/26.05.1998 г., в сила от 05.06.1998 г. (заглавие изм. в Наредба за реда за определяне на цени на земеделските земи (ДВ, бр. 75 от 2006 г.). Съгласно чл. 1, т. 3 от цитираната наредба, по определения в нея ред се извършват оценките, както на предлаганите частни земеделски земи, така и на исканите в замяна земеделски земи от ДПФ.

След измененията през 2003 г. на чл. 36, ал. 1 от ППЗСПЗЗ и до влизане в сила на измененията и допълненията на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 13 от 2007 г.), замени на земеделски земи от ДПФ със земеделски земи – собственост на физически, юридически лица и общини, са извършвани по парична равностойност на заменяните имоти, на основание цитираните по-горе разпоредби на чл. 24, ал. 1 от ЗСПЗЗ и чл. 36 от ППЗСПЗЗ, както и утвърдени от зам.-министъра на земеделието и горите, нови **„Указания за извършване на замени на земеделски земи – частна държавна собственост от ДПФ по реда на чл. 36 от ППЗСПЗЗ” (в сила от 28.02.2002 г.)**. Тези указания са вътрешноведомствен акт, издаден по прилагането на чл. 36 от ППЗСПЗЗ, в редакцията му към 2002 г., т. е. преди

изменението на чл. 36, ал. 1 през 2003 г., с което изискването замените да се извършват по количествена и качествена равностойност, е отменено. Указанията не изменят и не допълват действащата нормативна уредба, а в тези рамки въвеждат допълнителни критерии за извършване на сделките, касаещи тяхната целесъобразност, а не законосъобразност.

До 2007 г. не е имало законова регламентация на замените на земеделски земи от ДПФ с частни земеделски земи, като те са процедурирани по горепосочения ред. С цел тези сделки да бъдат регламентирани така, че процедурата да е максимално прозрачна и детайлно уточнена, със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 13 от 09.02.2007 г., в сила от 13.02.2007 г.), се създава нов чл. 24г, с който замените се регламентират в ЗСПЗЗ и впоследствие в новите чл. 36а - 36е от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 45 от 2008 г.), се развива процедура за извършването им, която отразява цитираните по-горе указания.

Регламентираната възможност за извършване на замени на земеделски земи от ДПФ, със земеделски земи – собственост на физически и юридически лица, съществува в ЗСПЗЗ до 01.03.2009 г., предвид, че с доклад от г-жа Гергана Грънчарова – министър по европейските въпроси, е направено предложение, Министерският съвет да одобри ЗИД на ЗСПЗЗ, с който във всички закони (ЗСПЗЗ, ЗДС, ЗОС, ЗГ) да се уреди по идентичен начин реда за разпореждане чрез замяна с държавна и общинска собственост. С Решение на Министерския съвет от 30.10.2008 г., законопроектът е одобрен и впоследствие е приет от Народното събрание. В тази връзка, с § 16, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 10 от 2009 г., в сила от 09.02.2009 г.), правомощията на министъра на земеделието и храните за извършване на замени на земеделски земи от ДПФ по реда на чл. 24г от ЗСПЗЗ, с изключение на изрично предвидените случаи (чл. 24г, ал. 2 от ЗСПЗЗ), са прекратени от **01.03.2009 година.**

Регламентирано е, че започналите до влизането в сила на изменението на закона процедури за замяна, следва да се довършат по досегашния ред до 01.03.2009 г., като след този срок замени могат да се извършват само в изрично предвидените в закона случаи.

Във връзка с горепосочените изменения в чл. 24г от ЗСПЗЗ, през 2009 г. в ППЗСПЗЗ са отменени чл. 36а - 36е, а чл. 36 е приведен в съответствие със законовите разпоредби, като е посочено, че замяна се допуска само в случаите, предвидени в закона, като е

разписана процедура за провеждането ѝ, когато такива случаи са налице (Глава втора от ППЗСПЗЗ – „Земя на граждани“).

4.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Към настоящия момент, с оглед измененията и допълненията на ЗСПЗЗ, в сила от 09.02.2009 г., в чл. 24г, ал. 2 от закона са регламентирани само три възможни хипотези, при наличието на които е възможно да се извършват замени на земеделски земи от ДПФ с частни такива, а именно, когато:

- замяната е способ за прекратяване на съсобственост;
- замяната е единствен способ за изпълнение на задължения, произтичащи от международен договор;
- имотите – предмет на замяната, са включени в проекти за уедряване на имотите по чл. 37е и 37з.

В чл. 36 от ППЗСПЗЗ е разписана процедура за извършване на замяна, когато са налице посочените в закона хипотези.

При постъпило искане за замяна на земи от ДПФ с частни земеделски земи, за имоти над 100 дка, министърът на земеделието, храните и горите се произнася с предварително съгласие за започване на процедурата, а когато имотите са под този размер, предварителното съгласие се изразява от директора на съответната ОД „Земеделие“ по местонахождението на земите. В случай на положително становище, в същото се посочват и условията, на които следва да отговарят предлаганите частни земи, за да бъде извършена сделката. Постъпилото искане не задължава министъра да се произнесе с положително становище, тъй като в този случай преценката е по целесъобразност.

Преписките за замяна с изискуемите документи, се комплектуват от областните дирекции „Земеделие“ и се изпращат за разглеждане от постоянно действаща комисия в МЗХГ, която с протокол предлага на министъра да издаде заповед или преписката да се върне в областната дирекция за отстраняване на констатирани нередовности. При одобряването на протокола с предложенията, министърът може да откаже извършването на определена замяна, ако прецени, че същата не е в интерес на държавата, като преценката по целесъобразност не подлежи на съдебно обжалване.

Въз основа на издадените заповеди, с които замяната се разрешава, и след заплащане на дължимите данъци, такси и други разноски, директорите на областните дирекции „Земеделие“ сключват договори за замяна, които се вписват в службите по вписвания за сметка на заявителите. Нотариална форма при този вид сделки не е необходима.

Относно замените, извършени от физически или юридически лица (с изключение на общините) при една от възможните хипотези за замяна – имотите са включени в проект за уедряване по чл. 37е и 37з от ЗСПЗЗ, е разписана забрана за раздробяване чрез разпоредителни сделки и промяна на предназначението им за срок от 10 години от извършване на замяната.

Замените на земеделски земи от общинския поземлен фонд със земеделски земи на физически, юридически лица и държавата, се извършват с решение на общински съвет, при условията и по реда на ЗСПЗЗ и на ЗОС, след представяне на мотивирано становище на общинската служба по земеделие по местонахождението на имотите.

Връзки с други закони: Закона за общинската собственост, Закона за държавната собственост, Закона за горите.

4.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие;
- граждани и юридически лица.

4.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие.

4.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

- Протокол на постоянно действаща комисия в МЗХГ, с който се предлага на министъра да издаде заповед или преписката да бъде върната за отстраняване на констатирани нередовности;

- Заповед на министъра за разрешаване на замяната – индивидуален административен акт;
- Договор за замяна на земи от ДПФ с частни земеделски земи – гражданско-правна сделка.

4.6 Такси.

При провеждане на процедурата се дължат режийни разноски и местен данък при сключване на договора, както и такса за вписване на договора.

4.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Следва да се отбележи, че от 2009 г. до настоящия момент, не са реализирани сделки за замяна на земеделски земи от ДПФ със земеделски земи на физически или юридически лица.

4.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Да се обмисли възможността за извършване на замени на земеделски земи от ДПФ със земеделски земи - собственост на общините, за реализиране на общински мероприятия от обществен интерес, тъй като в чл. 24г, ал. 9 от ЗСПЗЗ и чл. 40, ал. 2 от ЗОС е предвидена възможност за замяна на частни общински земи със земи на държавата, което би следвало да е относимо и към държавните земеделски земи, но не съществува като изрично разписана възможност в чл. 24г, ал. 2 от ЗСПЗЗ. Ако се предвиди такава възможност в чл. 24г, ал. 2 от ЗСПЗЗ, с която разпоредбата на цитирания член ще се приведе в съответствие с горесцитираните разпоредби на ЗСПЗЗ и ЗОС, искането на общината следва да е придружено с инвестиционен проект и да се разпише, че предоставените чрез замяна земи не могат да бъдат предмет на разпоредителна сделка и следва да се използват само за целите, за които са им предоставени. Поради факта, че в ЗСПЗЗ не е предвидена изрично такава възможност, при постъпили искания на общините за предоставяне на земи от ДПФ за реализиране на общинско мероприятие, се провежда процедурата по чл. 54 от ЗДС, която предвижда безвъзмездно прехвърляне на право на собственост от ведомство на община.

5. Разпореждане със земеделски земи от държавния или общинския поземлен фонд, заети с овощни насаждения.

5.1 Кратък исторически преглед.

От 11 август 2015 г. е в сила разпоредбата на чл. 24д от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), която регламентира възможност за собствениците на овощни насаждения, разположени върху земи от ДПФ или ОПФ, да придобият право на собственост върху земята, в случай, че попадат в една от разписаните хипотези, като процедурата е регламентирана в ППЗСПЗЗ в създадената нова Глава дванадесета - „Разпореждане със земеделските земи от държавния и общинския поземлен фонд, заети с овощни насаждения” (обн., ДВ, бр. 34 от 03.05. 2016 г., изм. и доп. бр. 79 от 03.10.2017 г.).

5.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

В разпоредбата на чл. 24д, ал. 1 от ЗСПЗЗ се регламентира възможност за лицата, придобили или създали овощни насаждения върху земи от държавния или общинския поземлен фонд, да могат да придобият право на собственост върху земята по пазарни цени, след изтичане на 5 години от създаване на насажденията и в случай, че същите са:

създадени и се ползват по силата на договор с министъра на земеделието, храните и горите, съответно - с кмета на общината;

придобити чрез приватизационна сделка;

придобити от организациите по §12 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ.

Въведена е дългосрочната забрана (20 години от придобиване правото на собственост) за промяна на начина им на трайно ползване и промяна на предназначението им за неземеделски нужди, което гарантира, че тези имоти ще се ползват за дълъг период от време по предназначение - като овощни градини, което е стимул за устойчиво развитие на сектора.

С изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ, в сила от 03.05.2016 г., бе създадена Глава дванадесета – „Разпореждане със земеделските земи от ДПФ и ОПФ, заети с овощни насаждения“ (чл. 110 - 115), която съдържа процедурни правила за извършване на продажбата, като с последващи изменения и допълнения ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 2017 г.), в чл. 110, ал 1 от същия се предвиди, че собствениците на овощни насаждения, създадени

върху земеделски земи от ДПФ или ОПФ, могат да придобият право на собственост върху земите при условията на закона, по определената пазарна цена на имота и **след заплащане на сума за ползването му през периода на създаване на насаждението** (gratisния период). Относно размерът на дължимата сума за периода на създаване на насаждението е посочено, че същата се определя съобразно арендната вноска, дължима за периода на плододаване.

Процедурата за извършване на продажба на земите от ДПФ започва с подаване от правоимащото лице на заявление по образец, до министъра на земеделието, храните и горите, чрез съответната областна дирекция „Земеделие“, а за земите от ОПФ – до кмета на съответната община. Заявленията за придобиване правото на собственост върху заетите с овощни насаждения земи могат да се подават след 5 години от създаване на насаждението, установено с протокол на комисия, назначена от директора на областна дирекция „Земеделие“, по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите.

Преди разглеждане на подадените заявления, назначена от директора на областната дирекция „Земеделие“ комисия, извършва теренна проверка за установяване действителното състояние на овощното насаждение в имота и изготвя констативен протокол по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите.

Комплектуваните от областните дирекции „Земеделие“ преписки на заявителите се разглеждат в МЗХГ от постоянно действаща комисия, назначена със заповед на министъра. За решенията си комисията съставя протокол, с който предлага на министъра или да издаде заповед за разрешаване на продажбата, или при констатирани нередовности - преписката да бъде върната с мотивирано писмо в областната дирекция „Земеделие“, за отстраняването им. Въз основа на одобрения протокол се издават заповеди за разрешаване на продажбата, въз основа на които, след заплащане на определената пазарна стойност на имота, сумата за ползването му през gratisния период от лицата, които ползват същият по силата на договор, както и другите такси и разноски, директорите на областните дирекции „Земеделие“, оправомощени със заповед на министъра, сключват договорите за покупко-продажба със заявителите. Едновременно със сключването на договорите за покупко - продажба, се прекратяват договорите с лицата, които ползват под наем или аренда имотите

- предмет на сделката, като прекратяването им се вписва в службите по вписванията едновременно с вписването на договора за покупко - продажба, за сметка на купувача.

Продажбата на заетите с овощни насаждения земи от ОПФ, се извършва по реда на ЗОС, при спазване на изискванията на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ.

5.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- кметовете на общини за земите от ОПФ;
- началниците на общинските служби по земеделие;
- физически и юридически лица - собственици на овощни насаждения.

5.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- кметовете на общини за земите от ОПФ;
- началниците на общинските служби по земеделие.

5.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Протокол на постоянно действаща комисия в МЗХГ, с който се предлага на министъра да издаде заповед или преписката да бъде върната за отстраняване на констатирани нередовности;

Заповед на министъра на земеделието, храните и горите за разрешаване продажба на имота/имотите – индивидуален административен акт;

Договор за покупко-продажба на имота/имотите (по утвърден образец от министъра на земеделието, храните и горите за земите от ДПФ) – гражданско-правна сделка.

5.6 Такси.

При провеждане на процедурата се дължат режийни разноски и местен данък при сключване на договора, както и такса за вписване на договора.

5.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Процедурата е сравнително нова и по нея все още няма значителна практика по прилагането ѝ.

5.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Към настоящия момент не са идентифицирани проблеми.

6. Разпореждане със земи в стопанските дворове, представляващи застроени и прилежащи площи към сгради/съоръжения.

6.1 Кратък исторически преглед.

Разпоредбата на чл. 27, ал. 6 от ЗСПЗЗ, която урежда разпореждането със застроените и прилежащите площи към сгради и съоръжения от имуществото на организациите по § 12 от преходните и заключителните разпоредби на закона (бившите ТКЗС, АПК и др.), е създадена през 1995 г., след като е приключила дейността на ликвидационните съвети, чрез които имуществото на организациите по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ, представляващо сграден фонд, е разпределено на правоимащите лица, съобразно дела им в тях, или е продадено на търг, но застроените и прилежащи площи към тях са определени като държавна собственост, в по - голямата част от времето - под разпореждане на министъра на земеделието, храните и горите. Относно имуществото на организациите по §12, което правоимащите лица не са пожелали да получат в дял и същото не е могло да бъде продадено, в чл. 30 от ЗСПЗЗ е посочено, че същото се предоставя безвъзмездно на общината, в която се намира (с изключение на държавното имущество), като след изтичане на 5-годишен срок от предаването му с протокол, същото става общинска собственост. Документите на заличените организации по §12 са предавани по опис от общото събрание на правоимащите на кмета на кметството, където е било седалището на организацията.

Посочената разпоредба е изменяна и допълвана през годините, като в предишните й редакции, е давала възможност на собствениците на сградния фонд да придобиват земята чрез областния управител; чрез замяна със собствени земи; чрез разсрочено плащане и др., като плащането е извършвано с ПКБ или с парични средства.

Процедурата, по която е извършвано разпореждането със застроените и прилежащи площи е била разписана в чл. 45а от ППЗСПЗЗ, в редакцията му от 1997 г., доп. през 1999

г., която е предвиждала продажба без търг на собственика на сградния фонд, чрез заплащане с парични средства или ПКБ, както и чрез замяна със собствени земи.

6.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образи на документи. Анализ на процедурата.

Собствеността на държавата върху земите в бившите стопански дворове е уредена в разпоредбата на чл. 45, ал. 10 от ППЗСПЗЗ, съгласно която земи, върху които са разположени обекти на организациите по § 12 и 29 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ, както и незаети със сгради и съоръжения или прилежащи площи към тях, но негодни за земеделско ползване и неподлежащи на възстановяване, както и земеделските земи в бившите стопански дворове на организациите по § 12, намиращи се извън урбанизираните територии и останали след възстановяване правата на собствениците, са държавна собственост и се актуват от областния управител. Стопанисването, управлението и разпореждането с тях е предоставено на министъра на земеделието, храните и горите. Предложение за издаване на актове за държавна собственост се прави от министъра на земеделието, храните и горите или от упълномощено от него длъжностно лице по данни, предоставени от областните дирекции „Земеделие“. В тази връзка, със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, на директорите на областните дирекции „Земеделие“ е възложено да правят предложение за актуване на земите от държавния поземлен фонд.

Разпореждането с един от посочените по-горе три вида земи в стопанските дворове – застроените и прилежащи площи към сгради и/или съоръжения от имуществото на организациите по § 12 от преходните и заключителните разпоредби (бившите ТКЗС, АПК и др.), е уредено в разпоредбата на чл. 27, ал. 6 от ЗСПЗЗ (ДВ., бр. 45 от 1995 г., изм., бр. 79 от 1996 г., изм. и доп., бр. 98 от 1997 г., доп., бр. 13 от 2007 г., изм., бр. 61 от 2016 г.). С изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2009 г.) е създадена нова Глава четвърта „а“ – „Разпореждане с държавните земи в бившите стопански дворове на организациите по § 12 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ“, в която в Раздел I – „Разпореждане със земи по реда на чл. 27, ал. 6 от ЗСПЗЗ“ (чл. 56а - 56д), е уредена подробно процедурата за придобиване на земята от правоимащите лица. С оглед въведените изменения и допълнения в ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), с които е предвидена възможност за делегиране на правомощия от министъра на земеделието, храните и горите

на директорите на областните дирекции „Земеделие“, да провеждат процедурата по продажба на тези земи на собствениците на сградите и/или съоръженията, с изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 2017 г.), разписаната процедура се провежда в съответствие със законовите разпоредби.

Съгласно разпоредбата на чл. 27, ал. 6 от ЗСПЗЗ, лицата, които са придобили собствеността върху сгради и съоръжения от имуществото на организациите по § 12 от преходните и заключителните разпоредби, могат да придобият застроените и прилежащите площи без провеждане на търг. Застроените и прилежащите площи, включително когато са разположени извън границите на урбанизирана територия (населено място или селищно образувание), се оценяват по реда на чл. 90 от Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост (ППЗДС). Предвид, че по смисъла на ЗОЗЗ, тези земи се считат за земи с променено предназначение, данъчната оценка се определя като за земи в строителни граници и това обстоятелство се посочва изрично в удостоверение за данъчна оценка. Процедурата за продажба се провежда от министъра на земеделието, храните и горите или при делегиране на правомощия - от директора на съответната областна дирекция „Земеделие“, които се подпомагат от постоянно действаща комисия.

В изпълнение на чл. 45а от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 45 от 2008 г.), застроените и прилежащите земи по чл. 27, ал. 6 от ЗСПЗЗ се продават на собственика на сградата или съоръжението по негово искане, без провеждане на търг. Купувач не може да бъде лице, придобило сградата като строителен материал. Стойността на земите се внася по бюджета на Министерството на земеделието, храните и горите или се изплаща с равни по стойност поименни компенсационни бонове. Продажбата се извършва със заповед на министъра на земеделието, храните и горите или на упълномощено от него длъжностно лице и с писмен договор, който се вписва в службата по вписванията.

Разписаната в чл. 56а - 56д от ППЗСПЗЗ процедура за придобиване на собственост върху застроените и нормативно определените прилежащи площи към сградите и/или съоръженията от имуществото на организациите по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ, предвижда, че единствено собствениците на сградния фонд могат да подадат заявление по образец до министъра на земеделието, храните и горите, чрез областната дирекция "Земеделие" по местонахождение на държавния имот, за да придобият правото на собственост върху

земята. В случай, че процедурата се провежда от директора на областната дирекция, оправомощен със заповед на министъра, заявленията се подават до него.

Преписките по чл. 27, ал. 6 от ЗСПЗЗ се комплектуват от областните дирекции „Земеделие” по местонахождението на имотите и следва да съдържат документите, посочени в чл. 56а, ал. 2, 3 и 4 от ППЗСПЗЗ. Областната дирекция „Земеделие” извършва проверка за редовността на преписката, като прилага мотивирано становище и я изпраща в Министерство на земеделието, храните и горите, за разглеждане и произнасяне, когато не е налице делегиране на правомощия на директора областната дирекция „Земеделие”.

Министърът на земеделието, храните и горите се подпомага от постоянно действаща комисия, която разглежда постъпилите преписки и за работата си съставя протокол, с който предлага на министъра на земеделието, храните и горите да издаде заповед за придобиване на прилежащите и нормативно определените площи или за връщане за отстраняване на констатираните нередовности. Въз основа на протокола на комисията, министърът на земеделието, храните и горите или упълномощено от него длъжностно лице, издава заповед за извършване на покупко-продажбата, която, придружена със съответните документи по преписката, се изпраща в областната дирекция „Земеделие“, за сключване на договор.

В случай на предоставяне на правомощия на регионалните структури със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, комисията за разглеждане и произнасяне по преписките на заявителите се назначава от директора на областната дирекция, който одобрява протокола за решенията на комисията и издава заповедта за продажба на имота/имотите по преписките, за които комисията е взела решение с пълно мнозинство, че отговарят на законовите и подзаконовите изисквания. С цел гарантиране контрола на министъра при провеждането на процедурата, в състава на назначената комисия е предвидено да участват и длъжностни лица от МЗХГ, определени със заповед на министъра.

Областната дирекция „Земеделие“ писмено уведомява заявителя по преписката по реда на ГПК за стойността на имота, размера на дължимите данъци, такси, разноски и други плащания, сроковете за плащане и за сключване на договора, както и за последиците при неспазването им.

Когато плащането се извършва с парични средства, заинтересованото лице заплаща стойността на имота, както и всички други дължими суми, в тримесечен срок от уведомяването, а в случай, че плащането се извършва с ПКБ, лицето в шестмесечен срок представя в областната дирекция „Земеделие“ нареждане за плащането по чл. 13, ал. 3 от Закона за сделките с компенсаторни инструменти до централния депозитар.

Министърът на земеделието, храните и горите или оправомощено от него длъжностно лице, сключва писмен договор за продажба в едномесечен срок от заплащането на дължимите суми, а при плащане с поименни компенсационни бонове - от получаването на потвърдението за регистрация на плащането от централния депозитар. Договорът се вписва в службата по вписванията по местонахождение на имотите за сметка на заявителя, като нотариална форма не е необходима.

До настоящия момент на директорите на областните дирекции не са делегирани правомощия за провеждане на процедурата по чл. 27, ал. 6 от ЗСПЗЗ и преписките се разглеждат в МЗХГ. По отношение на сключването на договорите, същите се сключват от директорите на областните дирекции, въз основа на заповед на министъра за предоставяне на правомощия.

С цел да се стимулира придобиването на собствеността върху земята, който процес продължава повече от двадесет години, във времето няколкократно са определяни периоди, в които, ако правоимащите лица подадат заявления за придобиване право на собственост върху земята, не дължат суми за ползването ѝ. Независимо от това, голяма част от собствениците на сградите или съоръженията не са предприели действия да придобият право на собственост върху земите, поради което, с разпоредбата на § 17, ал. 1 на ПЗР от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 10 от 2009 г.), на правоимащите лица последно е даден двугодишен срок от влизане в сила на цитираната разпоредба, до изтичането на който сумите не са дължими, ако подадат искане да придобият правото на собственост върху земята. След изтичане на определения срок, сумите за ползване на земята са дължими за всички лица, които не са подали заявления за придобиване на земите в собственост, считано от 09.02.2011 г. - до момента на сключване на договора за покупко - продажба.

До измененията и допълненията на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), моментът, от който настъпва дължимостта на сумите за ползване на прилежащите площи към сградите и/или съоръженията, не е свързан с момента на придобиване правото на собственост върху

сградите или съоръженията, а е точно определен в закона (от 09.02.2011 г.), като тези суми се изчисляват и заплащат от лицето, което придобива право на собственост върху земята, ведно с определената за нея цена, преди сключване на договора.

Горецитираните изменения и допълнения на ЗСПЗЗ от 2015 г. са продиктувани от постъпили в министерството жалби от собственици на сгради или съоръжения, придобити след определената в закона дата, от която сумите за ползване на земята са дължими, които считат, че не следва да дължат суми за времето, през което реално не са ползвали земите. Предвид основателността на възраженията, че новите купувачи плащат дълг на предишния собственик, за който не са били уведомени, в ЗСПЗЗ се създаде нов чл. 27а, в който са уредени различните хипотези за периодите на плащане, които отчитат момента на придобиване на собствеността върху сградите или съоръженията.

За лицата, придобили собственост върху сградите или съоръженията след настъпване на дължимостта на сумите за ползване на земята (след 9 февруари 2011 г.), е предвидено, че те дължат тези суми от датата на придобиване на собствеността върху сградите или съоръженията - до момента на придобиване на собствеността върху имота с договор. Сумите за ползване на земята се заплащат в лева.

За да не се допуснат фиктивни продажби на горецитираните сгради и съоръжения с цел да се избегне плащане на сумите за ползване на земята, в закона е определено, че лицата, придобили сгради или съоръжения от имуществото на прекратените организации по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ след 09.02.2011 г., съгласно § 16 от ПЗР на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), при подаване на заявление за придобиване право на собственост върху земята, представят към преписката документ, че е заплатена дължимата сума за ползване на земята до датата на разпореждането със сградите или съоръженията (по споразумение между продавача и купувача), който се издава от съответната областна дирекция „Земеделие“.

Със същия ЗИД на ЗСПЗЗ от 2015 г., е прието изменение и на § 17, ал. 2 от ПЗР на ЗСПЗЗ, като е регламентирано, че след изтичането на определения двугодишен срок (09.02.2011 г.), сумите за ползването на земите са дължими по реда на чл. 27а от ЗСПЗЗ.

С цел да се облекчат собствениците на сгради и/или съоръжения по отношение на дължимите суми за ползване на земята, формулата, по която се определя размера ѝ, разписана първоначално в § 17, ал. 3 от ПЗР на ЗСПЗЗ, в редакцията му от 2009 г., два

пъти е изменяна по отношение на начина на изчисляването ѝ, в резултат на което размерът ѝ многократно е намален. Към настоящия момент, разпоредбата на цитирания § 17, ал. 3, относно определянето на размера на дължимата сума препраща към реда, уреден в ППЗСПЗЗ, където в разпоредбите на чл. 56д, ал. 5 и 6, е разписан начина на изчисляването им в хипотезите на § 17, ал. 2 и § 16 от ПЗР на ЗСПЗЗ.

Следва да се посочи, че съответствие с измененията и допълненията на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), с които в разпоредбата на чл. 27, ал. 6 са заличени текстовете, които предвиждат възможност за извършване на разпоредителната сделка чрез замяна на държавните имоти с имоти - собственост на правоимащите лица, както и чрез разсрочено плащане, са заличени и текстовете в ППЗСПЗЗ, които уреждат реда и условията за придобиване право на собственост върху тези земи чрез замяна.

6.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие;
- собствениците на сгради и/или съоръжения в стопанските дворове.

6.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие.

6.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Протокол на постоянно действаща комисия в МЗХГ, с който се предлага на министъра да издаде заповед или преписката да бъде върната за отстраняване на констатирани нередовности;

Заповед на министъра на земеделието, храните и горите за разрешаване продажба на имота/имотите – индивидуален административен акт;

Договор за покупко-продажба на имота/имотите – гражданско-правна сделка.

6.6 Такси.

При провеждане на процедурата се дължат режимни разноси, местен данък при сключване на договора, както и такса за вписване на договора.

6.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Процедурата е разписана ясно и е уредена подробно и детайлно в ППЗСПЗЗ.

6.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

В действащата нормативна уредба липсва изрична разпоредба относно възлагане изготвянето на пазарните оценки. Практиката сочи, че оценките се възлагат от заинтересованите лица на независим оценител. В други процедури, относими към управлението и разпореждането със земи от държавния поземлен фонд, в ППЗСПЗЗ изрично е регламентирано, че оценките на държавните земи се възлагат от директора на съответната областна дирекция „Земеделие“. Считаме, че следва изрично да се регламентира, че пазарните оценки се възлагат от собственика на имота – министърът на земеделието, храните и горите, чрез директора на областната дирекция „Земеделие“.

7. Разпореждане със земи в стопанските дворове, представляващи свободни, негодни за земеделско ползване и неподлежащи на възстановяване.

7.1 Кратък исторически преглед.

Преди създаване на разпоредбата на чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ през 2009 г., която урежда разпореждането със свободни, негодни за земеделско ползване и неподлежащи на възстановяване земи в стопанските дворове, тези имоти са продавани на основание чл. 45, ал. 10 от ППЗСПЗЗ, без провеждане на тръжна процедура, като офертите с цените за всеки имот са подавани в запечатани пликове и за спечелили са се считали кандидатите, предложили най - висока цена, аналогично на класирането при провеждане на търг. При равни условия, т.е - при предложена една и съща цена от кандидатите за имота, предимство са имали тези от тях, които са съседни на предложения имот.

7.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Разпоредбата на чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ (ДВ., бр. 10 от 2009 г., изм., бр. 14 от 2005 г., доп., бр. 61 от 2016 г.), урежда разпореждането със свободни, негодни за земеделско

ползване и неподлежащи на възстановяване земи в стопанските дворове, чрез търг, като с изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 04.08.2009 г.), в създадената нова Глава четвърта „а“ – „Разпореждане с държавните земи в бившите стопански дворове на организациите по § 12 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ“ - Раздел II - „Разпореждане със земи по реда на чл. 27, ал. 8 ЗСПЗЗ“ (чл. 56е – 56р) от ППЗСПЗЗ, е уредена подробно процедурата за придобиване на тези земи чрез търг.

В разпоредбата на чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ е определено, че министърът на земеделието, храните и горите или оправомощено от него длъжностно лице, може да се разпорежда със земите в бившите стопански дворове, които не са заети със сгради и съоръжения или прилежащи площи към тях, негодни са за земеделско ползване и не подлежат на възстановяване, само чрез търг, при условия и по ред, определени в правилника за прилагането на закона.

С последните изменения и допълнения на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), в чл. 27, ал. 8 се регламентира, че в първия търг след влизането в сила на посочените изм. и доп. на закона, право на участие имат само собственици на имоти, съседни на имота - предмет на търга, с цел разширяване на създадените от тях стопанства, чрез увеличаване площта на парцелите им, като в следващите търгове могат да участват всички заинтересовани физически и юридически лица.

Процедурата, уредена в чл. 56е – 56р от ППЗСПЗЗ, предвижда продажбата на земите по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ, да се извършва чрез търг с тайно наддаване в лева. Началната тръжна цена на имотите се определя по реда на чл. 88 от Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост, съгласно който при провеждане на търгове за продажба на имоти – държавна собственост, началната тръжна цена не може да бъде по-ниска от данъчната оценка, увеличена с 10 на сто. Данъчната оценка се определя като за земи в строителни граници и това обстоятелство се посочва изрично в удостоверението за данъчна оценка, тъй като тези земи се считат за земи с променено предназначение, съгласно разпоредбите на ЗОЗЗ. Оценка за определяне на началната тръжна цена се изготвят служебно от служители от областната дирекция „Земеделие“. Откриването на процедурата за провеждане на търг се извършва със заповед на министъра на земеделието, храните и горите или на оправомощено от него длъжностно лице. Обявяването на търга се извършва, след като министърът на земеделието, храните и горите изрази съгласие за

включването на имотите в предмета на търга. При изразяване на съгласие за обявяването на търг на имотите, предложени от областните дирекции „Земеделие”, министърът на земеделието, храните и горите се подпомага от постоянно действаща комисия, която изготвя протокол, с който предлага на министъра да изрази съгласие за включване на имотите в предмета на търга или за отказ.

Тръжната процедура се провежда от директорите на областните дирекции „Земеделие“.

Заповедта за откриване на търга се публикува на интернет страницата на областната дирекция „Земеделие“ и на страницата на Министерството на земеделието, храните и горите, поне в един местен вестник, най-малко 30 дни преди крайния срок за подаване на заявленията за участие и се поставя в 3-дневен срок от издаването ѝ на видно място в областната дирекция „Земеделие“, в общинската служба по земеделие, в общината и в кметството на населеното място по местонахождение на имота.

За резултатите от търга, тръжната комисия, назначена със заповед на директора на областната дирекция „Земеделие“, съставя протокол, който се обявява на посоченото в заповедта място, като в 7-дневен срок от обявяването му, участниците в търга могат да направят писмени възражения до комисията. Тръжната комисия се произнася по възраженията в 5-дневен срок. Председателят на тръжната комисия представя протоколите, заедно със заявленията, приложенията към тях и възраженията - за одобряване от министъра на земеделието, храните и горите или от упълномощено от него длъжностно лице.

Министърът или оправомощено от него длъжностно лице, в 7-дневен срок от одобряването на протоколите, със заповед определя класираните на първо и второ място кандидати за всеки имот. Заповедта се публикува на интернет страницата на Министерството на земеделието, храните и горите, при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни. Участниците в търга се уведомяват по реда на ГПК, като могат да подадат жалба по реда на Административнопроцесуалния кодекс, в 14-дневен срок от уведомлението. За прехвърляне правото на собственост върху земите по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ, министърът на земеделието, храните и горите или оправомощено от него длъжностно лице, сключва договор в писмена форма с лицата, спечелили търга, след

вносяне на дължимите суми. Договорът подлежи на вписване в службата по вписванията, за сметка на купувача.

В съответствие с измененията в чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ през 2016 г., с изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 79 от 03.10.2017 г.), в процедурата се разписа, че лицата, които могат да участват в първия търг, следва да са собственици на имоти само в границите на стопанския двор, като за целта се прилага копие на документ, доказващ собственост върху имота - съседен на имота - предмет на търга.

За прилагане на процедурата до влизане в сила на измененията и допълненията на ППЗСПЗЗ, с писмо изх. № 9166-18/16.02.2017 г. на МЗХ, бяха изпратени указания до директорите на областните дирекции „Земеделие“, в които подробно са разписани условията, на които следва да отговарят имотите, които се предлагат на първия търг за съседни.

7.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие;
- физически и юридически лица.

7.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие.

7.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Съгласно разпоредбата на чл. 27, ал. 8, изречение второ от ЗСПЗЗ, в сила от 05.08.2016 г., право на участие в първия търг имат само собственици на имоти в стопанския двор, съседни на имота – предмет на търга, като в следващите търгове могат да участват всички заинтересовани лица. Тази разпоредба дава предимство на определени лица при провеждане на тръжната процедура, като това води до неравнопоставеност на участниците в нея.

7.6 Такси.

При провеждане на процедурата се заплащат режийни разноски и местен данък при сключване на договора, както и такса за вписване на договора.

7.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Съгласно разпоредбата на чл. 27, ал. 8, изречение второ от ЗСПЗЗ, в сила от 05.08.2016 г., право на участие в първия търг имат само собственици на имоти в стопанския двор, съседни на имота – предмет на търга, като в следващите търгове могат да участват всички заинтересовани лица. Тази разпоредба дава предимство на определени лица при провеждане на тръжната процедура, като това води до неравнопоставеност на участниците в нея.

7.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Да се обмисли дали да отпадне изречение второ на чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), съответно – новите ал. 6 и 7 на чл. 56к от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 2017 г.), съгласно които право на участие в първия обявен търг (след влизане в сила на изм.и доп. в ЗСПЗЗ), имат само собственици на имоти, съседни на имота – предмет на търга. Считаме, че не следва да се дава предимство на определени лица при провеждане на търг, тъй като тръжната процедура следва да е безусловна и да дава възможност за равнопоставеност на всички заинтересовани лица, в условията на свободна конкуренция.

Освен това, независимо от дадените указания с писмо изх. № 9166 - 18/16.02.2017 г. на МЗХ до директорите на областните дирекции „Земеделие“, практиката от проведените досега търгове показва, че процедурата създава затруднения при прилагането ѝ относно определяне на съседите, предвид различните хипотези, които се явяват на практика, което води до обжалване на търговете. Освен това, колкото е по - голям кръга от субектите, които участват на търга, толкова по - висока цена се постига при наддаването, което е в интерес на държавата.

8. Разпореждане със свободни земеделски земи в стопанските дворове, неподлежащи на възстановяване и намиращи се извън урбанизираните територии.

8.1 Кратък исторически преглед.

В периода на ликвидация на имуществото на заличените организации по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ и преди изработването и парцеларните планове на стопанските дворове, земите в тези територии са считани за държавна собственост, съгласно даваните от министерството указания. В този период, на лицата, които са притежавали собственост върху земеделски земи в стопанските дворове, са издавани решения за обезщетение с други земи или с поименни компенсационни бонове. След възлагането и изработването на парцеларните планове, което започва около 1995 г., на територията на стопанските дворове са обособени три вида земи – прилежащи и застроени площи към сгради и /или съоръжения; свободни, негодни за земеделско ползване и неподлежащи на възстановяване земи, както и свободни земеделски земи, подлежащи на възстановяване на бившите им собственици. На лицата, които към този момент не са били обезщетени за земите си в стопанските дворове и са идентифицирали имотите си в територията, определена за възстановяване, са постановявани решения за възстановяване право на собственост, но предвид извършеното обезщетяване за тези земи преди изработването на парцеларните планове, са останали свободни земеделски земи, които дълги години са били с неопределен статут.

С оглед гореизложеното, предвид, че на практика останалите свободни земеделските земи са земи с неустановен собственик (ничии земи), с тях не можеше да се извършва управление и разпореждане по реда на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, като в много случаи същите се ползваха неправомерно, без за това да може да бъде наложена санкция на неправомерните ползватели по реда на чл. 34 от ЗСПЗЗ. В тази връзка в ПЗР на ЗСПЗЗ се създаде § 12а (ДВ, бр. 38 от 2014 г.), с който се определи, че земеделските земи в бившите стопански дворове на организациите по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ, намиращи се извън урбанизираните територии и останали след възстановяване правата на собствениците, са държавна собственост, като стопанисването, управлението и разпореждането с тях се извършва от министъра на земеделието, храните и горите, при условия и ред, определени в ППЗСПЗЗ.

8.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Разпоредбите на § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 38 от 2014 г.) и чл. 27, ал. 9, във връзка с ал. 8 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), регламентират статута на свободните земеделски земи в стопанските дворове и начина на разпореждане с тях, като процедурата е разписана подробно в ППЗСПЗЗ в създадената нова Глава единадесета – „Стопанисване, управление и разпореждане със земеделските земи по § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ“ (ДВ, бр. 21 от 2015 г.) - чл. 105 – чл. 109 от ППЗСПЗЗ.

В разпоредбата на § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ е регламентирано, че земеделските земи в бившите стопански дворове на организациите по § 12, намиращи се извън урбанизираните територии и останали след възстановяване правата на собствениците, са държавна собственост, като стопанисването, управлението и разпореждането с тях е предоставено на министъра на земеделието, храните и горите, съгласно чл. 45, ал. 10 от ППЗСПЗЗ, при определени в същия условия и ред.

Процедурата за придобиване на собственост върху тези земи е регламентирана в Глава единадесета на ППЗСПЗЗ – „Стопанисване, управление и разпореждане със земеделските земи по § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ“ - от чл. 105 – чл. 109 от ППЗСПЗЗ.

В уредената в ППЗСПЗЗ процедура, разписана в разпоредбите на чл. 105 – чл. 109, е предвидено, че тези земи се обявяват за продажба чрез търг, при условие, че за тях липсват реституционни претенции, не са предадени на общините за стопанисване и управление след възстановяване на правата на собствениците и за същите е изготвен парцеларен план в цифров вид или план на новообразуваните имоти на стопанския двор.

Търговете за продажба на тези земи се извършват с тайно наддаване в лева. Началната тръжна цена на имотите е пазарната оценка, изготвена от независим оценител, вписан в регистъра на независимите оценители и притежаващ сертификат за оценителска правоспособност на земеделски земи и трайни насаждения. За имоти, заети с трайни насаждения, към началната тръжна цена се добавя и пазарната цена на трайните насаждения, определена от независим оценител. Оценката се възлага от директора на областната дирекция „Земеделие“ по местонахождението на земите от държавния поземлен фонд.

Процедурата за продажба е аналогична на процедурата за продажба на свободните, негодни за земеделско ползване и неподлежащи на възстановяване земи по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ – министърът, който се подпомага от постоянно действаща комисия, одобрява списъците с предложените от областните дирекции „Земеделие“ имоти, като процедурата по провеждане на търга и сключването на договорите за покупко- продажба със спечелилите търга кандидати, са предоставени в правомощията на директорите на областните дирекции „Земеделие“.

Предвид аналогичните процедури при провеждането на търга за земите по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ и по § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ, с оглед приетото със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), допълнение в разпоредбата на чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ, в която в новото изр. второ се предвиди, че право на участие в първия търг имат само собственици на имоти, съседни на имота – предмет на търга, в същия член се създаде и нова ал. 9, в която се определи, че търговете за земите по § 12а от преходните и заключителни разпоредби на закона, се провеждат по реда на чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ, т.е. и за тях се прилага предимството за съседи на първия обявен търг след влизане в сила на горепосочените законови изменения, като в следващите търгове могат да участват всички заинтересовани лица.

С цел привеждане на поднормативния акт в съответствие със законовите разпоредби, с изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 2017 г.), в чл. 106 се създадоха нови ал. 12 и 13, в които се определи, че в първия търг могат да участват само собственици на имоти в границите на стопанския двор, като правоимащите подават заявление по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите и прилагат документ за собственост на имот, съседен на имота- предмет на търга.

За нуждите на процедурата са утвърдени от министъра образци на заявление за участие в търга; образец на заявление за участие в първия търг, както и на договор за покупко-продажба на имота/имотите.

Специфичен момент по отношение на земите по § 12а от преходните и заключителни разпоредби на закона, е предвидената в чл. 105, ал. 1 от ППЗСПЗЗ възможност, останалите след търга имоти да могат да се отдават под наем, но само за една стопанска година, по реда на чл. 47в - 47о от ППЗСПЗЗ, предвиден за провеждане на тръжно производство за земите от ДПФ, съгласно чл. 24а, ал. 1 от ЗСПЗЗ.

Относно стопанисването, управлението и разпореждането със земите в стопанските дворове по чл. 45, ал. 10 от ППЗСПЗЗ, с писмо изх. № 9166-74/07.07.2015 г. на МЗХ, са изготвени указания до директорите на областните дирекции „Земеделие“, включително и за провеждането на процедурата по § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ.

8.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие;
- физически и юридически лица.

8.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие.

8.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

При продажба чрез търг:

- Писмено съгласие на министъра на земеделието, храните и горите за обявяване на предложените от областните дирекции „Земеделие“ имоти за продажба на търг;
- Заповеди на директора на областната дирекция „Земеделие“, свързани с тръжната процедура;
- Протокол на тръжната комисия за класиране на кандидатите – индивидуален административен акт;
- Договор за покупко - продажба на имота/имотите – гражданско-правна сделка.

При отдаване под наем за една стопанска година:

- Заповед на министъра на земеделието, храните и горите за обявяване на тръжна процедура за съответната стопанска година за отдаване под наем или аренда на земеделските земи от ДПФ;
- Писмено съгласие на министъра на земеделието, храните и горите за обявяване на предложените от областните дирекции „Земеделие“ имоти за отдаване под наем или аренда чрез търг;

- Заповеди на директора на областната дирекция „Земеделие“, свързани с тържната процедура;

- Договор за отдаване под наем за една стопанска година на земите по §12а от ПЗР на ЗСПЗЗ.

8.6 Такси.

При провеждане на процедурата се заплащат режийни разноски и местен данък при сключване на договора за продажба, както и такса за вписване на договора.

8.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Процедурата за продажба чрез търг, предвижда предимство за лицата, които са собственици на имоти - съседни на имотите - предмет на търга, което води до неравнопоставеност на участниците в нея, а и създава затруднения за комисиите към областните дирекции „Земеделие“ при определяне на съседите, което често води до обжалване на протоколите им.

8.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Да се обмисли дали да отпадне ал. 9 на чл. 27 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), съответно – ал. 12 и 13 на чл. 106 от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 3.10.2017 г.), съгласно които право на участие в първия обявен търг за земите по § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ (след влизане в сила на изм.и доп. в ЗСПЗЗ), имат само собственици на имоти, съседни на имота – предмет на търга, с мотивите, посочени в т. 7.8 от настоящия анализ (за земите по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ).

9. Разпореждане със земи по § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ.

9.1 Кратък исторически преглед.

Разпоредбата на § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ е нова и е създадена с изменения и допълнения на закона (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), като в съответствие със законовата делегация, съгласно която процедурата по разпореждане със земите се провежда при условия и ред, определени в правилника за прилагане на закона, с изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 3.10.2017 г.), в същия е създадена Глава тринадесета – „Разпореждане със земи по § 8 от

ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ“, в която в чл. 116-118 от ППЗСПЗЗ, е уредена процедура за продажба на имотите по § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ чрез провеждане на тръжна процедура.

9.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Създадената в ПЗР на ЗСПЗЗ разпоредба на § 8 (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), предвижда възможност министърът на земеделието, храните и горите или оправомощено от него длъжностно лице, да може да се разпорежда чрез търг с имоти, находящи се в границите на бившите стопански дворове на организациите по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ, които до влизането в сила на изменението на закона (05.08.2016 г.), са определени с приети парцеларни планове или с планове на новообразуваните имоти като незастроени, негодни и неподлежащи на възстановяване земи (по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ) или като свободни земеделски земи (по § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ), върху които след влизане в сила на ЗСПЗЗ (01.03.1991 г.), без знанието и съгласието на собственика на имотите (министърът на земеделието и храните), са изградени сгради и/или съоръжения от физически или юридически лица, различни от организациите по § 12 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, поради което този сграден фонд не представлява кооперативно имущество.

Съгласно разпоредбите на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, имотите чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ и по § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ се продават на търг, при условия и ред, определени в ППЗСПЗЗ, но предвид извършеното в такива имоти застрояване, в нарушение на закона, същите попадат в хипотеза, различна от вече уредените хипотези и процедури за земите в стопанските дворове, поради което с тях не може да се процедира по предвидените в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, условия и ред.

Създаването на новата разпоредба на § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ цели защита на държавния интерес, предвид, че поради липсата на законова регламентация, имотите дълги години са блокирани за разпореждане, а от евентуалната им продажба на търг, ще постъпят приходи в държавния бюджет. В разпоредбата на § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ е определено, че процедурата по разпореждане с тези земи се провежда при условия и ред, определени в ППЗСПЗЗ.

С изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 2017 г.), в разпоредбите на чл. 116 - 118 от същия е разписана процедура за разпореждане със земите по § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ, в която е предвидено, без да се изследва собствеността на сградите и/или

съоръженията и начина на застрояване, тези имоти да се обявяват за продажба чрез търг, който дава равни възможности за участие на всички физически или юридически лица, в условията на свободна конкуренция. Откриването на тръжната процедура се извършва със заповед на министъра на земеделието, храните и горите или на оправомощено от него длъжностно лице, по предложение на директора на областната дирекция „Земеделие“, след предварително изразено съгласие на министъра за включване на имотите в предмета на търга. При изразяване на съгласието, министърът на земеделието, храните и горите се подпомага от постоянно действаща комисия, назначена с негова заповед, която разглежда предложенията, с приложените към тях изискуеми документи – констативен протокол от извършена теренна проверка по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите, изготвен от комисия, назначена от директора на областната дирекция „Земеделие“, както и цветна извадка от цифровата ортофотокарта. Въз основа на решенията на комисията, обективирани в протокол, министърът изразява съгласие за включване на имотите в предмета на търга или се произнася с отказ.

В заповедта за откриване на тръжната процедура за продажба на имотите, издадена от министъра на земеделието, храните и горите или от оправомощено от него длъжностно лице, се посочват имотите - предмет на търга, с описание на направените при теренната проверка констатации относно извършеното застрояване във всеки имот, като се посочват и всички условия за провеждане на търга, аналогични на тези при търговете за земи по чл. 27, ал. 8 и § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ. Заповедта се публикува на интернет страницата на областната дирекция „Земеделие“ и на страницата на Министерството на земеделието, храните и горите, в един местен и в един централен вестник, най - малко 30 дни преди крайния срок за подаване на заявленията за участие, и се поставя в 3-дневен срок от издаването ѝ на видно място в областната дирекция „Земеделие“, в общинската служба по земеделие, в общината и в кметството на населеното място по местонахождението на имота.

Предвид, че строителството е извършено в територии, определени като земи по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ или като земеделски земи по § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ, за продажбата на които в ППЗСПЗЗ са уредени ред и условия за продажбата им на търг, в правилника е регламентирано, че при спазване на специалните изисквания, посочени в новосъздадената процедура, търгът за продажба на имотите по § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ, съобразно

територията, върху която е извършено застрояването, се провежда по разписаните процедури за продажба на горепосочените имоти (чл. 56е – 56р - за земи по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ и чл. 105 – 109 - за земи по §12а от ПЗР на ЗСПЗЗ), тъй като предмет на продажбата е само земята, без да се изследва собствеността на сградите и/или съоръженията и начина на застрояване.

9.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие;
- физически и юридически лица.

9.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие.

9.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

- Писмено съгласие на министъра на земеделието, храните и горите за обявяване на предложените от областните дирекции „Земеделие“ имоти за продажба на търг;
- Заповеди на директора на областната дирекция „Земеделие“, свързани с тръжната процедура;
- Протокол на тръжната комисия за класиране на кандидатите – индивидуален административен акт;
- Договор за покупко - продажба на имота/имотите – гражданско-правна сделка.

9.6 Такси.

При провеждане на процедурата се заплащат режийни разноски и местен данък при сключване на договора, както и такса за вписване.

9.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Възможността за продажба чрез търг на имотите по § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ е регламентирана в закона през 2016 г. (в сила от 05.08.2016 г.), а процедурата за разпореждане с този вид имоти в бившите стопански дворове е уредена в ППЗСПЗ през

2017 г. (в сила от 03.10.2017 г.), поради което до настоящия момент същата не е провеждана.

Липсата на практика по разписаната процедура не дава възможност да се направят изводи относно прилагането ѝ, но предвид, че земята се продава без да се изследва собствеността на сградите или съоръженията, както и начина на застрояването, съществуват опасения, че някои от лицата, независимо, че строителството е извършено без знанието и съгласието на собственика на земята, може да са се снабдили със строителни разрешения, с удостоверения за търпимост на сградите, издадени от общината, а дори и с констативни нотариални актове за собственост. Предвид, че в разпоредбите на ППЗСПЗЗ е посочено, че земите по § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ се продават на търг по реда, уреден за земите по чл. 27, ал. 8 от ЗСПЗЗ и § 12а от ПЗР на ЗСПЗЗ, за които е регламентирано, че на първия търг могат да участват само съседни на предложените имоти, съществува голяма вероятност, ако същите бъдат спечелени от други лица, да възникнат конфликти между собственика на сградата и собственика на земята, а и срещу министерството могат да бъдат заведени съдебни дела.

9.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Предвид изложените в т. 9.7 мотиви, да се обмисли възможността, ако процедурата намери практическо приложение, дали за имотите по § 8 от ПЗР на ЗСПЗЗ да се провеждат само общи търгове, на които могат да участват всички заинтересовани лица, което не гарантира, но би дало по-голяма възможност земите да се спечелят от лицата, извършили строителство в имотите, което в известна степен ще предотврати бъдещи конфликти и дела, а и в този случай ще се постигне доста по-висока цена за държавния имот, предвид интереса на лицето да спечели застроения от него имот.

10. Разпореждане със свободни земеделски земи от държавния поземлен фонд чрез търг по реда на Наредба 16 от 19 юли 2000 г. за организиране и провеждане на търгове за продажба на земеделски земи от държавния поземлен фонд на притежатели на поименни компенсационни бонове.

10.1 Кратък исторически преглед.

През 1997 г. в ЗСПЗЗ е създадена Глава пета – „Обезщетяване“, в разпоредбите на чл. 35 от която, се урежда обезщетяването на собствениците или техните наследници с поименни компенсационни бонове (ПКБ) за невъзстановените им по реда на закона земеделски земи. Определено е, че притежателите им могат да ги ползват само за закупуване чрез търг на земеделски земи от ДПФ, за участие в приватизацията, както и за ползване и придобиване на собственост върху застроените и прилежащи площи към сгради и/или съоръжения на организациите по 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ. Разпоредбите на чл. 35 са изменяни няколкократно през годините, като последните изменения и допълнения са направени през 2014 година.

Относно предоставената възможност на притежателите на ПКБ да придобият чрез търг земеделски земи от ДПФ, е издадена Наредба № 16 от 2000 г. за организиране и провеждане на търгове за продажба на земеделски земи от държавния поземлен фонд на притежатели на поименни компенсационни бонове (ДВ, бр. 62 от 2000 г., загл. изм. - ДВ, бр. 42 от 2003 г.), приета от Министерството на земеделието и горите, съдържанието на която до момента не е било предмет на изменения и допълнения.

10.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

До изменението и допълнението на чл. 35 през 2014 г., разпоредбите му уреждат един от начините за обезщетяване на лицата, чиито земеделски земи не могат да бъдат реално възстановени поради проведени от държавата мероприятия върху тях – с поименни компенсационни бонове (ПКБ). Посочено е, че като един от видовете компенсаторните инструменти (КИ), ПКБ са поименни и безналични, могат да се наследяват и да се прехвърлят без ограничения. С оглед предоставената възможност на притежателите им да закупуват с тях земеделски земи от ДПФ чрез търг и произтичащите в тази връзка задължения на държавата да организира и провежда търгове за продажба на земеделски земи от държавния поземлен фонд, министърът на земеделието и храните, като

упражняващ правата на собственик за тези земи, периодично е обявявал търгове за продажба на такива земи по реда на Наредба № 16 от 2000 г. за организиране и провеждане на търгове за продажба на земеделски земи от ДПФ на притежатели на поименни компенсационни бонове. Онези от притежателите на ПКБ, които не желаят да участват на търговете за закупуване на държавни земеделски земи, могат да ги реализират чрез продажбата им на пазара на компенсаторните инструменти чрез инвестиционен посредник, за да получат реално обезщетение за невъзстановените им земи.

В Наредба № 16 от 2000 г. се уреждат условията и редът за организиране и провеждане на посочените търгове, като в същата са определени кръгът на лицата, които могат да участват в тях, както и начинът на разплащане с притежаваните ПКБ, получени по реда на Глава пета от ЗСПЗЗ.

В наредбата е определено, че началните тръжни цени за имотите от ДПФ се определят от общинските служби по земеделие в левове на декар, чрез програмната система „Ферма - обезщетение”, съгласно Наредбата за реда за определяне на цени на земеделските земи, приета от Министерския съвет.

Законодателят е предвидил, както при определяне на паричния размер на обезщетенията с поименни компенсационни бонове, така и при определяне стойността на земеделските земи от ДПФ за продажба чрез търг, да се прилага една и съща методика при оценяването им, определена по горесцитираната наредба. С прилагането на единен подход при оценяване на невъзстановените земеделски земи и на земите от ДПФ, не се нарушават интересите на правоимащите лица, тъй като те придобиват собственост върху земи, чиято парична равностойност съответства на стойността на определеното им обезщетение.

Търговете за продажба на земи от ДПФ се организират и провеждат последователно на общинско, областно и национално ниво. От 2000 г., когато започва действието на Наредба № 16 от 2000 г., която урежда реда и условията за провеждане на търгове за продажба на държавни земеделски земи с ПКБ, до провеждането на последния национален търг през 2012 година, са проведени всички общински, областни и национални търгове. В наредбата е регламентирано, че след последователното провеждане на общински и областен търг, на които могат да участват само притежатели на ПКБ, в чиито удостоверителни документи е посочена като издател общинската служба по земеделие в същата община, съответно - област, този вид продажби се извършват само на национален

търг, на който могат да участват притежатели на ПКБ от цялата страна. За разлика от общинските и областните търгове, които се провеждат еднократно, национални търгове могат да се провеждат многократно - до заличаване на всички издадени като обезщетение за невъзстановени земи, поименни компенсационни бонове.

Съгласно действащите текстове на наредбата, плащането в търговете за продажба на земеделски земи от ДПФ се извършва само с поименни компенсационни бонове, които са регистрирани в Централния депозитар. Документите, удостоверяващи притежаването на поименни компенсационни бонове (удостоверителни документи), са удостоверение за притежаване на поименни компенсационни бонове, издадено преди влизане в сила на Закона за сделките с компенсаторни инструменти (ЗСКИ), както и удостоверение за документ от Централния депозитар за извършена регистрация на поименните компенсационни бонове по сметки на техните притежатели. Определено е, че парични плащания в левове или друга валута, както и плащания с други компенсаторни инструменти, не се допускат.

Преди провеждане на последния национален търг за продажба на земеделски земи от ДПФ през 2012 г., е направена официална справка в Централния депозитар, от която е установено, че към 12.06.2012 г. са издадени 937 491 880 бр. поименни компенсационни бонове, от които 626 874 592 бр. са заличени, а активни на пазара са 310 617 288 броя. Заличените бонове са използвани за участие в приватизацията или за закупуване на земеделски земи от ДПФ (около 15% от заличените ПКБ).

С изменения и допълнения на ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 38 от 07.05.2014 г.) разпоредбата на чл. 35, ал. 4, определяща, че участници в търговете за продажба на земеделски земи от ДПФ могат да бъдат единствено притежатели на поименни компенсационни бонове, бе изменена, като се създадоха нови ал. 4 и 5, с които се предостави възможност на участниците в тези търгове да заплащат спечелените имоти, освен с поименни компенсационни бонове, и с компенсаторни записи и жилищни компенсаторни записи, като двадесет на сто от предложената цена се заплаща с парични средства (в момента е изготвен ЗИД на ЗСПЗЗ, в който е предвидено четиридесет на сто от предложената цена да се заплаща с парични средства).

От измененията и допълненията на чл. 35 от ЗСПЗЗ до настоящия момент, не са провеждани търгове за продажба на земеделските земи от ДПФ по реда на Наредба № 16

от 2000 г. и подзаконовия нормативен акт не е приведен в съответствие със законовите изменения.

10.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие;
- физически и юридически лица – притежатели на компенсаторни инструменти.

10.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- началниците на общинските служби по земеделие.

10.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

- Писмено съгласие на министъра на земеделието, храните и горите за обявяване на предложените от областните дирекции „Земеделие“ имоти за продажба на търг;
- Заповеди на директора на областната дирекция „Земеделие“, свързани с тръжната процедура;
- Протокол на тръжната комисия за класиране на кандидатите – индивидуален административен акт;
- Договор за покупко - продажба на имота/имотите – гражданско-правна сделка.

10.6 Такси.

При провеждане на процедурата се заплащат режийни разноски и местен данък при сключване на договора за продажба, както и такса за вписване на договора.

10.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Предвид, че редът и условията за организиране и провеждане на търговете за продажба на земеделските земи от ДПФ на притежатели на поименни компенсационни бонове, е уреден в Наредба № 16 от 2000 г., издадена за прилагане на съществуващата до изменението ѝ редакция на чл. 35, ал. 4 от ЗСПЗЗ, същата следва да се актуализира в съответствие с приетите изменения в чл. 35 от ЗСПЗЗ, с които е предоставена възможност на участниците в търговете за продажба на земеделски земи от ДПФ да заплащат

спечелените имоти с всички компенсаторни инструменти, както и част от предложената цена – с парични средства, както и по отношение на други текстове, тъй като от приемането ѝ са изминали повече от 17 години.

10.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Предложения за законодателни изменения:

- Да се актуализира Наредба № 16/2000 г. в съответствие със законовите изменения в чл. 35 от ЗСПЗЗ от 2014 г., както и по отношение на други текстове, или предвидените в нея условия и ред за провеждане на търговете, след актуализация на текстовете ѝ, да се разпишат в отделна глава, ведно с разпоредбите на чл. 35 от ЗСПЗЗ, относими към търговете за продажба на държавни земеделски земи с компенсаторни инструменти и парични средства.

- Освен това, предвидената в чл. 35, ал. 3 от ЗСПЗЗ възможност, в процедурата по чл. 27, ал. 6 от ЗСПЗЗ, сумите за ползване на земята да се заплащат с ПКБ, следва да се отмени, предвид, че в ППЗСПЗЗ е уредено, че тези суми се заплащат само в левове, по определените в чл. 56д, ал. 5 и 6 формули.

VII. ПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ.

1. Създаване на масиви за ползване по реда на 37в от ЗСПЗЗ.

1.1 Кратък исторически преглед.

Процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи е въведена десет години след началото на реституцията на земеделските земи през 2002 г. Създадена е нова Глава пета „а“ „Ползване на земеделските земи“ в ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 99 от 2002 г.), която е доразвита в правилника за прилагането му – нова Глава седма „Ползване на земеделските земи“ (ДВ, бр. 31 от 2003 г.).

Въвеждането на правна уредба, регламентираща уедреното ползване на земеделските земи, се налага поради раздробяването на поземлената собственост вследствие приложения реституционен режим и последвалите делби между наследниците на реституираните собственици. Приетата от законодателя политика на уедреното ползване на земеделските земи се изразява в създаване на масиви за ползване чрез комасиране на ползваните от собственици и наематели или арендатори имоти в землището, без да се засяга собствеността.

С разпределението на масивите се дава възможност на земеделските стопани (собственици и ползватели на земеделски земи) да обработват по-ефективно, с по-малко труд и финансови средства земите, като им бъдат предоставени в един или повече комасирани масиви, разпръснатите в различни части на землището собствени и наети/арендувани имоти. Освен това се предотвратява неправомерното ползване на имоти, които не се стопанисват от техните собственици.

Първоначално в чл. 37в от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 99 от 2002 г.) е предвидено масивите за ползване на земеделски земи да се създават по писмено споразумение, сключено между собствениците и ползвателите, като копие от него се представя в общинската служба по земеделие и кметството на населеното място, т. е. без администриране. Въведено е изискване разпределените между участниците в споразумението масиви за ползване да се отразяват върху извадка от картата на землището и да се обявяват публично в кметството и общинската служба по земеделие.

Впоследствие през 2007 г. (ДВ, бр. 13 от 2007 г.), в чл. 37в, ал. 3 от ЗСПЗЗ, е регламентирана възможност за създаване на масивите за ползване чрез тяхното разпределение по административен ред, в случаите когато между ползвателите не се

постигне споразумение, съгласно установеният ред, както и за земите, които споразумението не обхваща.

С цитираното изменение на закона е определено сключването на споразумението да се ръководи от комисия за всяко землище на територията на общината, назначена със заповед на кмета на общината. В състава на комисията се включват: кметът на населеното място или кметският заместник, представители на съответната общинска служба по земеделие и представители на общината.

Създадена е категорията на т. нар. „имоти – бели петна“ чрез отдаване на тяхното ползване по административен ред. А това са имоти по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, за които собствениците не са подали декларации за формата на стопанисване и не са сключили договори за ползването им, но се обработват в границите на масивите при съответната компенсация за собствениците на тези имоти – размера на средното годишно рентно плащане за района през предходната година. Същевременно е предвидено задължение за ползвателите на т. нар. „имоти – бели петна“ да заплащат по специална извънбюджетна сметка на общината сума в размер на средното годишно рентно плащане за района през предходната година.

Въведен е административен акт – заповед на кмета на общината, с който се одобрява сключеното споразумение, респ. служебното разпределение на масивите за ползване. Вменено е задължение на комисията да изготвя доклад до кмета на общината, въз основа на който кметът издава съответната заповед. Предвидено е докладът да съдържа разпределенията между участниците в процедурата масиви за ползване, данни за земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2, за техните собственици и дължимото рентно плащане.

Предвиден е срок за сключване на споразумението – до 30 март, като за изготвяне на проекта за разпределение на ползването на земите по масиви е определен срок до 10 април.

С изменението на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 10 от 2009 г.) са променени сроковете за представяне на сключеното споразумение – 30 септември, респ. за изготвяне на проекта за разпределение на масивите е определен срок до 10 октомври.

С промените на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 94 от 2009 г.) е предвидено процедурата да се администрира от директорите на областните дирекции "Земеделие", като споразумението се ръководи от комисия, назначена със заповед на директора на областната дирекция "Земеделие". В състава на комисията се включват освен представителите на местната власт

(кметът на населеното място, съответно кметският наместник или оправомощени от тях длъжностни лица) и представители на общинската служба по земеделие и областната дирекция “Земеделие”. По този начин дейностите по сключването на споразумението, както и при липса на споразумение, се извършват преимуществено със съдействието на органите по поземлена собственост, тъй като информацията за собствениците и ползвателите на земеделските земи се намира в общинските служби по земеделие. Създава се по-голяма възможност за вземане на правилни оперативни решения при разпределение на ползването.

Оптимизират се и сроковете за сключване на споразуменията, като се съобразяват с агротехническите такива.

Създадена е допълнителна разпоредба в § 2е от закона, в която е указан редът за определяне на средното годишно рентно плащане за съответното землище.

Предвидена е възможност всяко заинтересовано лице да може да поиска от министъра на земеделието и храните издаването на заповедите за назначаване на комисията, която трябва да ръководи процедурата за всяко землище, както и на заповедите, с които се одобряват споразумението и служебното разпределение на масивите за ползване, в случаите когато те не са издадени от директора на областната дирекция „Земеделие“ в определените в закона срокове.

С изменението през 2010 г. (ДВ, бр. 62 от 2010 г.) е дадено легално определение на „масив за ползване“ в § 2ж от ДР на ЗСПЗЗ – непрекъснатата площ земеделска земя, ограничена на терена с трайни елементи съгласно картата на възстановената собственост или кадастралната карта, и/или цифровата ортофото карта, с еднакъв начин на трайно ползване.

С допълнението в чл. 37в, ал. 2 (ред. ДВ, бр. 62 от 2010 г.) изрично се подчертава действащото и преди това положение, че имотите, за които собствениците и ползвателите са заявили, че ще ги обработват в реалните им имотни граници, не следва да се включват в площите, от които се формират масивите за ползване.

Регламентирана е възможността земи от държавния и общинския поземлен фонд, които не могат да се обособят в самостоятелни масиви и за тях не са сключени договори за наем или за аренда, преди издаването на заповедта за разпределение на масивите за ползване, да бъдат предоставени на ползватели на съответните масиви по тяхно искане със

заповед на министъра на земеделието и храните или на оправомощено от него лице, съответно на кмета на общината.

С изменението на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 25 от 2012 г.) отново са извършени променени в сроковете по процедурата.

Изрично е регламентирано, че споразумението за създаване на масиви за ползване или разпределението на масивите за ползване се смята за правно основание по смисъла на Закона за подпомагане на земеделските производители, а в частта за земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ се смята за правно основание, при условие че е извършено плащане за тях.

С промените на ЗСПЗЗ (в редакцията, обнародвана в ДВ, бр. 38 от 2014 г.) е въведено изменение на легалното определение на „масив за ползване“, дадено в § 2ж от ДР на закона, с което е дадена възможност в масивите за ползване да се включват и имоти, възстановени в съществуващи стари или възстановими граници.

Промени в процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи са въведени с изменението на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 14 от 2015 г.).

Предвидено е в процедурата да не се допускат до участие физически и юридически лица, които не са изплатили задълженията си за ползваните „имоти - бели петна“, както и свързаните с тях лица по смисъла на Търговския закон. За целта ползвателите прилагат към заявлението по чл. 70 от ППЗСПЗЗ декларация, че не са свързани лица по смисъла на Търговския закон с лица, които не са изплатили задълженията си по чл. 34, ал. 6 и по чл. 37в, ал. 7 за земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 за предходните стопански години.

Въведена е възможност в работата на комисията при изготвянето на проекта на разпределение да участват и собствениците и/или ползвателите на земеделски имоти в съответното землище, заявили изричното си желание за участие в процедурата за създаване на масиви за ползване.

Предвидена е възможност в споразуменията да могат да се включват и проектираните в плана за земеразделяне полски пътища, които попадат в масивите за ползване. За целта директорът на областната дирекция „Земеделие“ следва да отправи искане до кмета на общината за предоставяне на имотите – полски пътища, а кметът на общината следва да се произнесе по искането след решение на общинския съвет. Ползвателите на съответните масиви сключват договори за наем за имотите – полски

пътища с кмета на съответната община, като заплащат наем в размер на средното годишно рентно плащане за землището по банкова сметка на общината.

Въведено е задължение за ползвателите, на които са предоставени полските пътища в масива, да осигурят за следващата стопанска година транспортен достъп до имотите, в случай че това е необходимо. А това ще се наложи, ако имотите, които са ползвани през съответната стопанска година, са декларирани или заявени за ползване в реални граници през следващата стопанска година, т. е. ако не се включват в процедурата по чл. 37в.

В преходните разпоредби е регламентирано, че за стопанската 2014-2015 година и за преходните стопански години, дължимите суми за имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2, определени със заповедта по чл. 37в, ал. 4, се внасят от ползвателите по банкова сметка за чужди средства на общината. Срокът за внасяне на сумите за стопанската 2014–2015 година, е до подаване на заявление за подпомагане по реда на чл. 41 от Закона за подпомагане на земеделските производители.

Предвидено е изплащането на сумите, дължими за „имотите - бели петна”, за стопанската 2015 – 2016 година и следващите да се извършва в областните дирекции „Земеделие”, в срок до три месеца от публикуване на заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ. Въведен е 10-годишен срок от публикуване на заповедта, в който внесените от ползвателите суми ще се изплащат на собствениците на т. нар „имоти – бели петна” от съответната областна дирекция „Земеделие”.

Въведено е задължение за директора на областната дирекция „Земеделие” да сезира кмета на общината за издаване на заповед по реда на чл. 34, ал. 6 от ЗСПЗЗ, когато ползватели не са заплатили в срок сумите за ползваните „имоти – бели петна”, определени в заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ.

С промените в ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) е регламентирана възможност земеделските стопани, които получават подпомагане по мярка „Агроекологични плащания” за периода 2007-2013 г. от Програмата за развитие на селските райони, да могат да запазят местоположението в споразуменията, в случаите когато:

- са представили по реда на чл. 37б за участие в процедурата имоти с площ по-голяма или равна на площта, одобрена за подпомагане по мярката, и

- собствениците и ползвателите, чиито имоти са предоставени на одобрените по мярката лица, са заявили желанието си да участват в процедурата за създаване на масиви за ползване по реда на този член със същите имоти.

Предвидено е постъпилите по реда на чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ суми за рентно плащане за всеки от имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, да се изплащат от общините на правоимащите лица в 10-годишен срок, а отказите на общините за плащане на основание 3-годишния срок по чл. 37в, ал. 7 се смятат за обезсилени (§ 16, ал. 2 от ПЗР от ЗСПЗЗ).

С промените в ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) е регламентирана възможност и за земеделските стопани, които получават подпомагане по мярка „Агроекология и климат“ и „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014 - 2020 г., да могат да запазят местоположението в споразуменията по реда, предвиден за земеделските стопани, които получават подпомагане по мярка „Агроекологични плащания“ за периода 2007-2013 г. от Програмата за развитие на селските райони.

С промените в ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.) са прецизирани текстовете, регламентиращи процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи по чл. 37в, като към изискванията за участниците в процедурата е добавено да нямат задължения към държавния и общинския поземлен фонд.

Предвидено е в масивите за ползване да не се включват имоти с начин на трайно ползване пасища, мери и ливади, с мотив, че за същите е предвиден специален ред за тяхното ползване, а именно - предоставянето им без търг по реда на чл. 37и от ЗСПЗЗ за задоволяване нуждите на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ.

С предложеното изменение в чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ е въведено задължение директорът на областната дирекция „Земеделие“ да издава заповед, с която да изисква заплащането на трикратния размер на средното годишно рентно плащане за землището от ползвателите, които не са платили в определения в закона срок дължимата сума за ползваните имоти по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ. Целта е да се осигурят средствата за изплащане от областната дирекция „Земеделие“ на дължимата сума на собствениците на т. нар. „имоти – бели петна“, а не да се иземе имотът със заповед на кмета на общината, издадена по реда на чл. 34 от ЗСПЗЗ.

В съответствие с нарастващото значение на нормативната уредба, регламентираща процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи, същата е изменяна и допълвана 10 пъти след нейното въвеждане в редакцията на ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 99 от 2002 г.). Към настоящия момент в Парламента се обсъждат поредните промени, които на 19 октомври са приети на първо гласуване.

В съответствие със законовите промени на процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи са въведени и изменения и допълнения в Глава седма “Ползване на земеделските земи” от ППЗСПЗЗ, като от регламентирането на главата (ДВ, бр. 31 от 2003 г.) до настоящия момент те са четири.

1.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

1.2.1 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.

Към настоящия момент процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи е уредена в чл. 37б и 37в от ЗСПЗЗ, както и в чл. 69 – 77б от ППЗСПЗЗ.

За нуждите на процедурата за създаване на масиви за ползване в Глава седма “Спомагателни регистри“ от Наредба № 49 от 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост (ДВ, бр. 102 от 2004 г.) са регламентирани спомагателни регистри, които всяка общинската служба по земеделие е длъжна да поддържа в актуално състояние.

Във връзка с промени в нормативната уредба, регламентираща процедурата, ежегодно се издават указания по нейното прилагане.

„Указания по прилагане на чл. 37б и чл. 37в от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) и Глава седма „Ползване на земеделските земи“ от Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ППЗСПЗЗ) за стопанската 2017 – 2018 година“ са одобрени със Заповед № РД 04-2/10.08.2017 г. на министъра на земеделието, храните и горите.

Издадени са „Указания за изплащане от областните дирекции „Земеделие“ на постъпилите по реда на чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ суми за имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, определени в издадените по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ заповеди“, които са одобрени със Заповед № РД 09-874/13.11.2015 г. на министъра на земеделието, храните и горите. Със същата заповед е одобрен и образец на заявление по чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ.

При изплащане на внесените в общините суми за ползването на имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ се прилагат „Указания, унифициращи правилата за изплащане от общините на постъпилите по реда на чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ суми за ползването на имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ“, разпространени с изх. № РД 04-2 от 30.01.2014 г.

1.2.2 Образци на документи.

Образец декларация по чл. 37б, ал. 3 от ЗСПЗЗ във връзка с чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ, която ползвателите на земеделски земи, желаещи да участват в процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи по реда на чл. 37в от ЗСПЗЗ, прилагат към заявлението по чл. 70 от ППЗСПЗЗ, одобрен със Заповед № РД 46-649/14.07.2015 г. на министъра на земеделието и храните.

Със заповед № РД 46-216/22.05.2013 г. на министъра на земеделието и храните са одобрени образци на: декларация по чл. 69, ал. 1 от ППЗСПЗЗ, заявление по чл. 70 от ППЗСПЗЗ, споразумение по чл. 37в, ал. 2 от ЗСПЗЗ и проект за разпределение на масиви за ползване на земеделски земи, съгласно чл. 72в, ал. 4 от ППЗСПЗЗ, ведно с указания за тяхното попълване.

1.2.3 Анализ на процедурата.

Прилагане на чл. 37б от ЗСПЗЗ и чл. 69 и 70 от ППЗСПЗ.

Още с приемането на Глава пета „а“, „Ползване на земеделските земи“ от ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 99 от 2002 г.), в чл. 37б, ал. 1 е предвидено общинската служба по земеделие да води регистър на собствениците и ползвателите на земеделски земи и да предоставя информация за тях на ползвателите, участващи в споразумението по чл. 37в с цел насърчаване на уедрено ползване и създаване на масиви. Този текст не е променян до настоящия момент, въпреки многократните промени на процедурата, като понастоящем е изречение седмо на чл. 37б, ал. 1 от ЗСПЗЗ.

Въз основа на цитирания законов текст в Наредба № 49 от 5 ноември 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост (ДВ, бр. 102 от 2004 г.), в Глава седма, “Спомагателни регистри“ са създадени следните спомагателни регистри, които всяка общинската служба по земеделие е длъжна да поддържа в актуално състояние:

- входящ регистър за декларациите на собствениците на земеделски земи за формата на стопанисване и начина на трайно ползване по землища (чл. 69 ППЗСПЗЗ);

- входящ регистър за заявленията на ползвателите на земеделски земи на ползваните от тях земи по землища (чл. 70 ППЗСПЗЗ);

- регистър за споразумения за уедряване на ползването и създаване на масиви за ползване по землища (чл. 73 ППЗСПЗЗ);

- регистър на договорите за аренда и наем съгласно Наредба № 6 от 1999 г. за условията и реда на регистрация на договорите за аренда в поземлените комисии;

- регистър на начина на трайно ползване на земеделските земи, оризови полета, масиви с трайни насаждения;

- регистър на ползването на земеделските земи по култури.

Изброените регистрите се водят по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите.

Във връзка с попълване на водения от всяка общинската служба по земеделие регистър на собствениците и ползвателите на земеделски земи, ползвателите на земеделски земи са длъжни да представят в общинската служба по земеделие копие от договорите за наем, аренда или съвместна обработка на земята, а собствениците подават декларация, в която посочват формата на стопанисване и начина на трайно ползване на земите.

Областните дирекции „Земеделие” и общинските служби по земеделие, ежегодно при стартиране на процедурата, публикуват съобщения на интернет страницата на областните дирекции "Земеделие", както и обяви на видни места в кметствата, общините, областните администрации и местния печат, за да уведомят собствениците, особено тези, които обработват лично земите си и/или ги заявяват за подпомагане, че ако не подадат декларации, то имотите, за които не са сключени договори за наем или аренда, ще се включат в процедурата за създаване на масиви за ползване, като имоти по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, т. нар. „имоти – бели петна”.

Декларация по чл. 69 от ППЗСПЗЗ

В срок до 31 юли всеки собственик подава декларация по чл. 69 от ППЗСПЗЗ до общинската служба по земеделие по местонахождение на имотите, в която посочва начина, по който желае да ползва всеки от имотите си през съответната стопанска година, а именно: в реални граници или в масиви за ползване, а когато имотите са отдадени за ползване чрез договори за наем или аренда, собственикът посочва сключените договори,

като начинът на тяхното стопанисване се посочва от съответния ползвател в заявлението по чл. 70 от ППЗСПЗЗ.

Освен това, в декларацията по чл. 69, собственикът посочва номера на имота от картата на възстановената собственост (КВС) за землището, съответно идентификатора по кадастралната карта (КК), площта на имота и документа за собственост.

Декларацията се подава лично или чрез пълномощник по образец, утвърден от министъра на земеделието храните и горите, и важи за предстоящата стопанска година.

Всеки от съсобствениците може да подаде декларация по чл. 69 от ППЗСПЗЗ, като декларацията, подадена от един съсобственик, ползва всички съсобственици.

В случай че собствениците не желаят имотите им или някои от тях да се включват в масиви за ползване, те изрично посочват това обстоятелство в декларацията.

Освен формата на стопанисване собствениците посочват в декларацията и начинът на трайно ползване на земите.

Начин на трайно ползване на земеделските земи

Начинът на трайно ползване е основна характеристика на всеки земеделски имот и като такава е определяща при очертаване границите на масивите за ползване по реда на § 2ж от Допълнителните разпоредби на ЗСПЗЗ. Според даденото в § 2ж определение, „масив за ползване“ по смисъла на ЗСПЗЗ е непрекъснатата площ земеделска земя, ограничена от съществуващи на терена трайни елементи, съгласно картата на възстановената собственост или кадастралната карта, и/или цифровата орто фото карта, с еднакъв начин на трайно ползване. При необходимост се взема предвид актуалният начин на трайно ползване от цифровата орто фото карта.

Всеки собственик на земеделска земя е длъжен при промяна на начина на трайно ползване на имота си или на части от него за други земеделски нужди да го актуализира по регламентирания в ППЗСПЗЗ ред – чл. 78а. Когато в границите на един поземлен имот се отглеждат различни култури, възникват различни начини на трайно ползване, например в нива е създадено лозе. В тази връзка при подаваните декларации, съгласно чл. 37б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, известни като декларация по чл. 69 от ППЗСПЗЗ, собственикът посочва начинът на трайно ползване на имота към момента на подаване на декларацията (нива, ливада, лозе, овощна градина, изоставена нива и др.), а когато той не му е известен – според документа за собственост (за собственици, които са далеч от имотите си).

Въпреки ясно разписаната в чл. 78а от ППЗСПЗЗ процедура за промяна на начина на трайно ползване на имотите за други земеделски нужди, много собственици не предприемат действия за отразяване на действителния начин на трайно ползване на имотите си, което създава проблеми при определяне границите на масивите за ползване.

Тъй като начинът на трайно ползване на земеделските земи е елемент от съдържанието на картата на възстановената собственост, то целта на процедурата е в картата на възстановената собственост, респ. в кадастралната карта, да е отразен действителният начин на трайно ползване на имота. Например, когато в имот с начин на трайно ползване „нива” е създадена овощна градина, при огледа на място комисията установява дали са насажденията и съставя протокол, след одобряването на който в КВС, респ. в КК, по съответния ред се отразява, че имотът е с начин на трайно ползване „овощна градина” или „трайно насаждение”.

Всеки собственик на земеделска земя или упълномощено от него лице може да подаде заявление до общинската служба по земеделие за промяна на начина на трайно ползване на имота или на части от него за други земеделски нужди. За имоти с начин на трайно ползване „пасища”, „мера” и „ливади”, към заявлението да се прилага документ от Регионалната инспекция по околната среда и водите (РИОСВ), в който е посочено, че за имота няма въведени забрани или ограничения за промяна на начина на трайно ползване, произтичащи от заповеди за защитени зони по смисъла на Закона за биологичното разнообразие и за защитени територии по смисъла на Закона за защитените територии, или от планове за управление на защитени зони или защитени територии. Промяна на начина на трайно ползване на имоти, включени в обхвата на специализиран слой "Постоянно затревени площи", може да се извършва само след тяхното изключване от слоя със заповед на министъра на земеделието и храните по чл. 33б, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители.

Въз основа на подаденото заявление началникът на общинската служба по земеделие назначава комисия в състав: двама представители на общинската служба по земеделие и представител на изпълнителя на технически дейности за поддържане на картата на възстановената собственост, която съвместно със собственика или упълномощеното от него лице извършва проверка на място и установява начина на трайно ползване на имота.

Комисията съставя протокол, в който отразява констатирания начин на трайно ползване на имота. Протоколът на комисията се одобрява от началника на общинската служба по земеделие и се съобщава на собственика.

Отразяването на промените на начина на трайно ползване в картата на възстановената собственост се извършва при условията и по реда на Наредба № 49 от 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост, а когато за землището са одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри, промяната на начина на трайно ползване се отразява по реда на Наредба № 3 от 2005 г. за съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри.

Предлагаме да се обсъди възможността за облекчаване на процедурата за промяна на начина на трайно ползване на имота или на части от него за други земеделски нужди, по начин, който да стимулира собствениците на земеделски имоти да предприемат необходимите действия за отразяване на промяната или да се обмисли възможността за налагане на ограничения или глоби на собствениците, които не предприемат необходимото за отразяване на действителния начин на трайно ползване на имотите.

Начинът на трайно ползване е критерий, според който се диференцира нормата за минимално допустима площ при раздробяване в случаите на разпореждане, делба и оземляване земеделските имоти. Той е определен в разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ЗСПЗЗ чрез препращане към Закона за наследството – чл. 72, според който при съставяне на дяловете не се допуска разделянето на нивите на части по-малки от 3 декара, на ливадите на части по-малки от 2 декара и на лозята и овощните градини на части по-малки от 1 декар. При оземляването бе допустимо отклонение от минималните размери на имотите със съгласието на оземлените лица – чл. 20, ал. 2 от ЗСПЗЗ.

Привидно разпоредбата на чл. 72 от Закона за наследството защитава от раздробяване земеделските земи чрез определената норма за минимално необходима площ на поземления имот при обособяване на части от него в случаите на разпореждане и делба, но на практика предвидената забрана при разпределянето на съсобствени имоти – да не се допуска разделянето на нивите на части, по-малки от 3 дка, на ливадите - на части, по-малки от 2 дка и на лозята и овощните градини - на части, по-малки от 1 дка, доведе до последващо раздробяване на възстановените имоти. В тази връзка предлагаме да се преразгледа нормата на чл. 72 от Закона за наследството, съответно на чл. 7, ал. 1 от

ЗСПЗЗ, в посока завишаване допустимите части при разделянето на имотите, като няма пречка неравенството на дяловете да се изравнява с пари – чл. 69, ал. 2 от Закона за наследството.

Заявление по чл. 70 от ППЗСПЗЗ

В срок до 31 юли всеки ползвател е длъжен да представи в общинската служба по земеделие по местонахождение на имотите копие от договорите за ползваните от него имоти, с цел определяне на изходните данни и материали за създаване на масивите за ползване за предстоящата стопанска година.

Ползвателите подават заявление по чл. 70 от ППЗСПЗЗ с приложен към заявлението опис на имоти, съгласно регистрираните в общинските служби по земеделие договори и/или документи за собственост. Всеки ползвател посочва в заявлението начина, по който желае да ползва всеки от наетите или арендувани имоти през съответната стопанска година, а именно – в реални граници или комасирано, т.е. включени в процедурата по чл. 37в от ЗСПЗЗ за създаване на масиви за ползване на земеделските земи в съответното землище.

Към заявлението по чл. 70 от ППЗСПЗЗ ползвателите, желаещи да участват в процедурата, прилагат декларация по чл. 37б, ал. 3 от ЗСПЗЗ, че не са свързани лица по смисъла на Търговския закон с лица, които не са изплатили задълженията си по чл. 34, ал. 6 и по чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ за земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 за предходните стопански години.

Образецът на декларация по чл. 37б, ал. 3 от ЗСПЗЗ е одобрен със заповед № РД 46-649/14.07.2015 г. на министъра на земеделието, храните и горите е публикуван на интернет страницата на МЗХГ в рубриката „Поземлени отношения и комасация”.

При промяна на собствеността, формата на стопанисване и начина на трайно ползване на имотите след 31 юли, собствениците и ползвателите подават декларация, съответно заявление, съгласно чл. 72, ал. 1 от ППЗСПЗЗ. Новите обстоятелства не се вземат предвид при определяне на масивите за ползване за предстоящата стопанска година, освен в случаите, когато декларациите или заявленията са представени в срок до 15 август – чл. 72, ал. 5 от ППЗСПЗЗ.

Одобрените със заповед № РД 46-216/22.05.2013 г. на министъра на земеделието, храните и горите образци на: декларация по чл. 69 от ППЗСПЗЗ; заявление по чл. 70 от

ППЗСПЗЗ; споразумение по чл. 37в, ал. 2 от ЗСПЗЗ, проект за разпределение на масиви за ползване на земеделски земи по чл. 37в, ал. 3 от ЗСПЗЗ, ведно с указания за тяхното попълване, са публикувани на интернет страницата на МЗХГ в рубриката „Поземлени отношения и комасация”.

Регистриране на договорите за ползване на земеделски земи от общинските служби по земеделие

Задължение на общинските служби по земеделие е да регистрират представените договори за наем, аренда и съвместна обработка по чл. 31, ал. 4, т. 3 от Закона за кооперациите, както и анексите за тяхното изменение и прекратяване, които следва да са във формата, по която е сключен договора, т.е. ако договорът е нотариално заверен, то и анексът следва да е заверен нотариално.

Според утвърдената съдебна практика по дела, образувани срещу откази на общинските служби по земеделие да регистрират договори за наем или аренда, регистрацията на представените по реда на чл. 37б, ал. 1 от ЗСПЗЗ договори представлява извършване на нормативно предписани действия от точно определен орган, поради което отказът да се извърши регистрацията представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс във връзка с § 8 от ПЗР на АПК, който подлежи на контрол за законосъобразност по реда на чл. 145 и сл. от АПК. В този смисъл производството по регистрацията на представените договори е напълно формално и не допуска общинските служби по земеделие, в качеството на регистърен орган, да откажат извършване на предписаното административно действие, освен ако представения договор за ползване на земеделски земи не съдържа задължителните реквизити – вещта/имота, срока, цената, страните и техните подписи.

При регистриране на представените договори, общинската служба по земеделие прави проверка дали наемодателят/арендодателят е отразен в регистър собственици към картата на възстановената собственост на землището, като собственик в партидата на съответния имот, въз основа на документа за собственост (влезлите в сила решения за възстановяване на правото на собственост, нотариални актове и пр.). Ако има промяна в собствеността на имота, то регистрацията на договора се извършва след нейното отразяване по реда на Наредба № 49 за поддържане на картата на възстановената собственост.

Когато като основание за първоначално регистриране на имота в регистрите към картата на възстановената собственост на землището е отразен документ за собственост, издаден на наследниците на починал собственик, каквито са част от решенията за възстановяване на собствеността, и представеният за регистриране договор е сключен от наследник/наследници, то регистрацията се извършва след представяне на удостоверение за наследници на отразения в партидата на имота собственик.

Когато в общинската служба по земеделие е представен за регистриране договор за пренаемане/преарендуване, то неговата регистрация се извършва след като е регистриран договорът, сключен със собственика на имота, в който има клауза за преотдаване.

Предварителен регистър на имотите, участващи в процедурата за създаване на масиви за ползване

Задължение на общинската служба по земеделие е в срок до 1 август да изготви предварителния регистър на имотите по чл. 72, ал. 2 от ППЗСПЗЗ, които трябва да бъдат включени в процедурата за създаване на масиви за ползване.

Необходимата информация за изготвяне на предварителния регистър на имотите по чл. 72, ал. 2 от ППЗСПЗЗ се набавя от:

- данните от подадените декларации по чл. 69 и заявления по чл. 70 от ППЗСПЗЗ;
- документи, удостоверяващи плащането на имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, изискани служебно от съответната община или от областната дирекция "Земеделие";
- декларации по чл. 37б, ал. 3 от ЗСПЗЗ;
- регистъра на земеделските производители, включително входящия дневник и копията на заверените анкетни карти с анкетни формуляри съгласно Наредба № 3 от 1999 г. за създаване и поддържане на регистър на земеделските производители;
- други данни, които са служебно известни на съответната общинска служба по земеделие.

Предварителният регистър по чл. 72, ал. 2 от ППЗСПЗЗ трябва да съдържа данни за:

- номерата на имотите по картата на възстановената собственост (кадастралната карта) и тяхната площ, категория и начин на трайно ползване;
- ползвателя и правното основание за ползването;
- имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 ЗСПЗЗ.

В предварителния регистър по чл. 72, ал. 2 от ППЗСПЗЗ не се включват:

- Ползватели, които не са изплатили задълженията си по чл. 37в, ал. 7 и по чл. 34 за земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 за предходните стопански години, както и задълженията си към държавния и общинския поземлен фонд. За целта общинската служба по земеделие извършва проверка за наличието на задължения към държавния поземлен фонд, а информация за наличието на задължения към общинския поземлен фонд изисква от съответната община.

- Имоти, декларирани за обработване в реалните им граници.

- Имоти с начин на трайно ползване – пасища, мери, ливади.

- Имоти от договори за наем, чиито срок изтича по време на стопанската година, т.е. преди приключване на стопанската година, за която е заявен (посочен) за ползване в подадените декларации и заявления, се изключват от предварителния регистър, съответно от процедурата за създаване на масиви за ползване, освен ако в срока до 15 август са представени анекси за продължаване срока на съответния договор. Собствениците и ползвателите обработват изключените имоти в реални граници.

- Идеални части от имоти, независимо от желанието на собствениците и ползвателите, заявено в декларациите по чл. 69 или заявленията по чл. 70. В тези случаи идеалните части от имоти се ползват от техните собственици и/или ползватели извън споразумението, респ. разпределението. Само когато всички собственици и/или ползватели на идеални части на един имот са изразили желание за участие в процедурата, то целият имот се включва в предварителния регистър, съответно в границите на съответния масив.

При изготвяне на предварителния регистър общинските служби по земеделие установяват конкуренцията на правните основания от регистрираните договори за участие в процедурата в информационна система „Ферма – ползване на земеделските земи”, както и от декларираните от собствениците имоти за включване в споразумението. Установените спорове за ползване на земеделските земи създават сериозни проблеми за общинските служби по земеделие при определяне на имотите, които следва да бъдат включени в предварителния регистър.

С цел предотвратяване на колизията на права при представяне на неписани договори са приети законодателни промени в чл. 37б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, а за разрешаването на други са издадени указания. Въпреки това, много спорни хипотези на дублирани правни

основания са оставени на субективната преценка и опита на служителите в общинската служба по земеделие.

Съгласно чл. 37б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, когато за един имот са представени и съответно са регистрирани в информационна система „Ферма – ползване на земеделските земи” (FPZ2) два и повече невписани в службата по вписвания договори (договори за наем със срок от една година по чл. 237 от Закона за задълженията и договори за съвместно обработване на земята по чл. 31, ал. 4, т. 3 от Закона за кооперациите), то регистрация в предварителния регистър по чл. 72, ал. 2 от ППЗСПЗЗ се извършва на договора, посочен в подадената от собственика декларация. Ако собственикът не е подал декларация, общинската служба по земеделие уведомява страните по договорите за разрешаване на спора за ползване на имота. Целта е в регистъра по чл. 72, ал. 2 от ППЗСПЗЗ да остане едно правно основание за ползване на имота през съответната стопанска година.

В издадените указания е посочено, че при определяне на изходните данни и материали за създаване на масивите за ползване следва да се има предвид, че когато за един имот са представени и съответно са регистрирани в FPZ2 повече от един вписан договор за наем или аренда, то общинската служба по земеделие следва да включи в предварителния регистър по чл. 72, ал. 2 от ППЗСПЗЗ, съответно в процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи по реда на чл. 37в от ЗСПЗЗ, договорът, който е вписан в службата по вписвания с по-ранна дата, тъй като при конкуренция на вписванията, приоритет има по-рано вписаният акт (чл. 113 от Закона за собствеността).

Когато извън горепосочените случаи е установено наличието на повече от едно правно основание за ползване на един и същ имот през съответната стопанска година (т.е. два и повече вписани и невписани договори), общинската служба по земеделие изключва имота от процедурата за създаване на масиви за ползване по чл. 37в от ЗСПЗЗ, като собствениците или ползвателите ползват имота в реални граници. Ако в срока до 15 август колизията на права бъде разрешена от собствениците и/или ползвателите, то те подават нова декларация и/или ново заявление, в които следва да е отразена съответната промяна във формата на стопанисване на имота.

Ако при регистрирането на представените договори общинската служба по земеделие установи наличието на повече от едно правно основание за ползване на един и

същ имот, за който е посочено в декларациите и/или заявлението, че ще се обработва в реални граници, т.е. изрично е посочено, че имотът няма да участва в процедурата по чл. 37в от ЗСПЗЗ, то следва да уведоми съответните лица за разрешаване на спора за ползване на имота. По този начин ще има възможност в срока по чл. 41, ал. 6 от Закона за подпомагане на земеделските производители да бъде регистрирано коректно правно основание за ползване на имота, респ. за кандидатстване за подпомагане.

Разрешаването на колизията кой от представените два или повече договори за ползване на един и същи имот е действителен за съответната стопанска година, както и кое от представените от съсобствениците правни основания за ползване на имота е с приоритет, е извън компетенциите на общинската служба по земеделие, областната дирекция „Земеделие” и министъра на земеделието, храните и горите. Ако страните по сключените договори, респ. съсобствениците на имота, не разрешат спора помежду си, то следва да се обърнат към компетентния съд.

Общинската служба по земеделие публикува обява за изготвените предварителни регистри в кметството и в сградата на общинската служба по земеделие. Обявата се публикува и на интернет страницата на общината и на съответната областна дирекция "Земеделие". Обявата може да се оповести и чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин.

Промени в предварителните регистри могат да се правят в срок до 15 август при промяна в декларациите/заявленията, както и за отстраняване на допуснати грешки и неточности по инициатива на общинската служба по земеделие или въз основа на одобрени заявления на заинтересуваните лица.

Общинската служба по земеделие предоставя в срок до 15 август предварителния регистър и картата на границите на масивите заедно с декларациите по чл. 69 и заявленията по чл. 70 на председателя на комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ, включително в цифров вид.

Комисия по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ

Сключването на споразумението се ръководи от комисия за всяко землище на територията на общината, определена със заповед на директора на областната дирекция "Земеделие" в срок до 5 август на съответната година. В състава на комисията се включват: кметът на населеното място, съответно кметският наместник или оправомощени

от тях длъжностни лица, представител на общинската служба по земеделие и представител на областната дирекция "Земеделие". Когато за землището са одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри, в състава на комисията се включва и представител на Службата по геодезия, картография и кадастър.

При изготвянето на проекта на разпределение в работата на комисията участват и собствениците и/или ползвателите на земеделски имоти в съответното землище, заявили изричното си желание за участие в процедурата за създаване на масиви за ползване по чл. 37б, ал. 3.

Заповедта на директора на областната дирекция „Земеделие“ за определяне на комисията се обявява в кметството и в сградата на общинската служба по земеделие и се публикува на интернет страницата на общината и на съответната областна дирекция "Земеделие".

Комисията от една страна е помощен орган за законосъобразното сключване на доброволно споразумение, а от друга – има основна роля при изготвяне на служебно разпределение.

Комисията има за задача да получи и да провери пълнотата и качеството на изходните данни и материали, да предостави на участниците в споразумението необходимите карти и регистри, да уведоми всички заинтересувани лица и да им съдейства с експертна помощ.

Комисията приема изготвения проект на доброволно споразумение, като извършва обстоен преглед относно неговата законосъобразност и изготвя доклад до директора на областната дирекция „Земеделие“. При служебно разпределение на масивите за ползване – изготвя проект на разпределението, който представя с доклад на директора на областната дирекция „Земеделие“.

Определяне на територията, в която се създават масивите за ползване

В срок до 20 август комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ определя върху копие от картата на възстановената собственост (кадастралната карта), както територията, в която се създават масивите за ползване, така и границите на масивите за ползване по реда на § 2ж от допълнителните разпоредби на ЗСПЗЗ.

При определяне територията, в която се създават масивите, се включват имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ и се изключват имотите, за които собствениците и ползвателите са декларирали, съответно заявили, несъгласие за включване в масиви.

В посочения срок комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ трябва да изготви карта на масивите за ползване и регистър, който съдържа данни за имотите, заявени за участие в споразумението, както и за имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ.

Изготвяне на споразумение

Целта на споразумението по чл. 37в е собствениците и ползвателите на земеделски земи в съответното землище да комасират (уедрят) обработваните от тях площи, като преразпределят собствените и ползвани на правно основание имоти, към които прибавят т.нар. „имоти – бели петна”, намиращи се в разпределените между участниците в споразумението масиви.

В споразумението участват ползватели, които са изплатили задълженията си по чл. 37в, ал. 7 и по чл. 34 от ЗСПЗЗ за земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 за предходните стопански години, както и задълженията си към държавния и общинския поземлен фонд.

Комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ ръководи сключването на споразумение за създаване на масиви за ползване на земеделските земи във всяко землище, за което има подадени заявления за това. За целта председателят на комисията насрочва заседания на всички участници в процедурата, на които се предоставят карта на масивите за ползване и регистър, който съдържа данни за имотите, заявени за участие в споразумението, както и за имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, необходими за изготвяне на споразумението, дават се разяснения по процедурата и пр.

Заседанията на комисията се оповестяват чрез обяви в кметството и в сградата на общинската служба по земеделие, които се публикуват и на интернет страницата на общината и на съответната областна дирекция "Земеделие". Заседанията са публични и на тях могат да присъстват представители на собствениците и на ползвателите и други заинтересувани лица.

За заседанията на комисията се съставя протокол.

В срок до 30 август участниците в процедурата сключват споразумение за ползване на масивите за предстоящата стопанска година по смисъла на § 2, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за арендата в земеделието. Споразумението влиза в сила, при

условие че обхваща не по-малко от две трети от общата площ на територията, определена за създаване на масивите за ползване.

Участниците в споразумението могат да коригират представените от комисията граници на масивите с цел ползване на изключени площи, получени след сечението между картата на възстановената собственост или кадастралната карта и физическите блокове от цифровата орто фото карта (ЦОФК).

Споразумението се сключва по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите, и съдържа данни за комисията, участниците, разпределените им имоти или части от имоти, включително по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, и дължимото за тях рентно плащане. Неразделна част от споразумението е картата за разпределение на масивите за ползване. Споразумението и картата се подписват от всички участници (независимо дали споразумението обхваща цялата площ или две трети от нея), регистрират се в общинската служба по земеделие и се предоставят на председателя на комисията.

В случаите когато е постигнато споразумение за общата площ на масивите в съответното землище или за две трети от нея, комисията проверява включени ли са в споразумението всички заинтересувани лица по данните от декларациите по чл. 69 и от заявленията по чл. 70, определени ли са в партидите на ползвателите по споразумението имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, които се ползват без правно основание, както и спазени ли са условията и редът на същия закон за формиране и разпределение на масивите за ползване.

Комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ изготвя проект на картата на масивите за ползване и на регистър към нея въз основа на представеното споразумение.

Регистърът съдържа данни за масивите за ползване, за ползвателите и за номерата на имотите по картата на възстановената собственост (идентификаторите по кадастралната карта), за площта, категорията, начина на трайно ползване, правно основание на ползването, съответно за имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ.

Регистърът се прилага към споразумението и представлява неразделна част от него.

Общинската служба по земеделие в срок до 25 август публикува обява за изготвените регистър и картата на ползването в кметството и в сградата на общинската служба по земеделие. Обявата се публикува и на интернет страницата на общината и на съответната областна дирекция "Земеделие".

Промени в проектите на регистъра и картата могат да се правят в срок до 30 август по инициатива на комисията или на заинтересуваните лица.

Комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ изготвя доклад до директора на областната дирекция "Земеделие", в който подробно се описват всички данни и дейности, свързани с процедурата в съответното землище, и в който предлага на директора да бъде издадена заповед по реда на чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ за одобряване на споразумението.

В срок до 1 октомври директорът на областната дирекция "Земеделие" издава заповед по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ въз основа на доклада на комисията, с която одобрява сключеното споразумение, включително имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, разпределени в границите на масивите съобразно споразумението.

Когато комисията установи, че споразумението не отговаря на изискванията на закона и правилника, уведомява участниците и определя разумен срок за отстраняване на нарушенията, в зависимост от техния характер.

Когато нарушенията не бъдат отстранени в срока, комисията подробно ги описва в доклада и след неговото одобрение от директора пристъпва към служебно разпределение на масивите за ползване.

В срок до 10 октомври заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ, ведно с приложенията, се обявяват в кметството и в сградата на общинската служба по земеделие и се публикуват на интернет страницата на общината и на съответната областна дирекция "Земеделие".

Заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ е индивидуален административен акт и подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс на основание чл. 37в, ал. 5 от ЗСПЗЗ във връзка с § 19 от ПЗР към ЗИД на АПК (ДВ, бр. 39 от 2011 г.) пред съответния районен съд като първа инстанция и на касационно обжалване пред съответния регионален административен съд.

В случай, че директорът на съответната областна дирекция „Земеделие“ не издаде заповед в законоустановения срок, всяко заинтересовано лице може да поиска от министъра на земеделието, храните и горите издаването на такава заповед, съгласно чл. 37в, ал. 12 от ЗСПЗЗ. Цитираната разпоредба създава процесуална възможност да се иска издаването на акта от страна на висшестоящия административен орган – министъра на земеделието, храните и горите.

Съгласно 37в, ал. 13 от ЗСПЗЗ, министърът на земеделието, храните и горите или оправомощено от него лице е длъжен да издаде заповед в едномесечен срок от поискването ѝ. При неиздаване на акта и от страна на министъра в посочения в закона едномесечен срок от поискването, е налице мълчалив отказ с последиците по чл. 58 от АПК.

С действащите разпоредби на алинеи 12 и 13 на чл. 37в от ЗСПЗЗ е вменено задължение на министъра на земеделието, храните и горите да издава заповедите, с които се назначава комисията, която ръководи процедурата, както и да одобрява споразумението за създаване на масиви за ползване и тяхното служебно разпределение. При действието на цитираните разпоредби, министърът се явява по-горестоящ орган, съгласно чл. 81 от АПК, което давя възможност оспорването на заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ да се осъществява по административен ред пред министъра. Въпреки че това производство има евентуален характер, т. е. то не е задължително, а е само възможност, много от участниците в процедурата предпочитат да оспорват заповедите по чл. 37в, ал. 4 първо по административен ред – пред министъра, вместо директно пред районния съд, съответно – с касационна жалба пред административния съд.

В досегашната практика, при оспорване по административен ред на заповедта по чл. 37в, ал. 4, подаваните до министъра жалби се връщат в съответната областна дирекция "Земеделие" за произнасяне от директора, респ. от комисията по чл. 37в, ал. 1, в чиито компетенции е да разгледа жалбата, да извърши съответните дейности по процедурата и да изготви доклад до директора, а в компетенциите на директора е да издаде заповедта. А това е така, защото за да разгледа жалбата министърът трябва да назначи комисия за проучване и разглеждане на случая по реда на чл. 94 от АПК, поради сложната фактическа страна на процедурата.

При така въведената практика за изпращане на жалбата за разглеждане на органа, издал оспорвания акт, се дава възможност за осъществяване на правото на отзив или на т. нар. отзивно производство, предвиденото в чл. 91 от АПК, при което в рамките на срока за обжалване по административен ред, компетентният орган (директорът, респ. комисията по чл. 37в, ал. 1) има възможност сам да преразгледа въпроса и ако прецени да го оттегли, измени или отмени. Целта на това отзивно производство е органът, издал първоначалния административен акт да осъществи самоконтрол и да не се стига до оспорване по

административен ред пред по-горестоящия административен орган, респективно до съдебен контрол.

Следва да се има предвид, че право на отзив е възможно само веднъж и това е свързано с принципа на бързината и процесуалната икономия. Това е правна възможност, а не задължение на административния орган. Не може да се търси отговорност на органа за това, че той е упражнил или не е упражнил тази възможност.

Служебно разпределение на масивите за ползване.

Комисията изготвя в срок до 15 септември проект за служебно разпределение на масивите за ползване в следните случаи:

- когато не се постигне споразумение или постигнатото споразумение е за площ, по-малка от две трети от общата площ на масивите в землището, или

- за остатъка от масивите за ползване в землището, когато споразумението е сключено при условията на чл. 37в, ал. 2, изречение седмо от ЗСПЗЗ, т.е.когато споразумението е сключено за две трети от територията, определена за създаване на масиви за ползване, или

- когато споразумението не обхваща имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ.

Проектът за служебно разпределение се съставя по образец, одобрен от министъра на земеделието, храните и горите.

Комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ изготвя проект на картата на масивите за ползване и на регистър към нея въз основа на разпределението.

Регистърът съдържа данни за масивите за ползване, за ползвателите и за номерата на имотите по картата на възстановената собственост (идентификаторите по кадастралната карта), за площта, категорията, начина на трайно ползване, правно основание на ползването, съответно за имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2.

Регистърът се прилага към разпределението и представлява неразделна част от него. Регистърът и картата на ползването се оповестяват в срок до 20 септември.

Промени в проектите на регистъра и картата могат да се правят в срок до 25 септември по инициатива на комисията или на заинтересуваните лица.

Комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ изготвя доклад до директора на областната дирекция "Земеделие", в който се описват всички данни и дейности, свързани с

процедурата в съответното землище. В доклада комисията предлага на директора да издаде заповед по реда на чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ за одобряване на разпределението.

В срок до 1 октомври директорът на областната дирекция „Земеделие“ издава заповед по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ въз основа на доклада на комисията, с която одобрява служебно разпределените масиви за ползване, включително имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, полските пътища и напоителни канали, разпределени в границите на масивите.

В срок до 10 октомври заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ, ведно с приложенията, се обявяват в кметството и в сградата на общинската служба по земеделие и се публикуват на интернет страницата на общината и на съответната областна дирекция "Земеделие".

Включване на земи от държавния и общинския поземлен фонд в споразумението и разпределението – чл. 37в, ал. 10 от ЗСПЗЗ

Когато в разпределените масиви за ползване попадат земи от държавния и общинския поземлен фонд, които не могат да се обособят в самостоятелни масиви и за които преди издаването на заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ не са сключени договори за наем или за аренда, то имотите могат да бъдат предоставени на ползвателите на съответните масиви по тяхно искане със заповед на министъра на земеделието, храните и горите или на оправомощено от него лице, съответно на кмета на общината. В тези случаи комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ предоставя списък със съответните имоти на министъра на земеделието, храните и горите или на оправомощено от него лице, съответно кмета на общината, а ползвателите отправят искане до компетентния орган за сключване на договор.

Договорът се сключва за едногодишно ползване след заплащане на по-високата сума между най-високата тръжна цена за землището за земите от държавния поземлен фонд за годината и размера на средното годишно рентно плащане за землището в общината.

Следва да се има предвид, че правното основание за ползването на държавния и общинския поземлен фонд са сключените за тях договори, а не заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ. В тази връзка следва да се отбележи, че бе преодоляна съществуващата в някои землища практика, имотите от държавния и общинския поземлен фонд, попадащи в разпределените масиви за ползване, да се включват в заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ като „имоти – бели петна”, с цел за ползването на имота да се заплаща на по-ниска цена –

средното рентно плащане, а не достигнатата най-високата тръжна цена за землището за земите от държавния поземлен фонд за годината.

Предложено е изменение на чл. 37в, ал. 10 от ЗСПЗЗ (законопроект за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ, внесен в Народното събрание с вх. № 754-01-63/27.09.2017 г. в 754-01-63 от 27.09.2017 г.), според което договорите ще се сключват на по-високата сума между най-високата тръжна цена, на която са сключени договорите на земите от държавния поземлен фонд и размера на средното годишно рентно плащане за землището в общината. По този начин ще се парира практиката свързани лица да наддават на провежданите търгове за отдаване на земите от държавния поземлен фонд, като достигайки много високи (спекулативни) цени си осигуряват ползването на имота. В тези случаи спечелилият търга кандидат се отказва от процедурата и договор сключва вторият класиран кандидат (свързано лице с класирания на първо място), предложил по-ниска цена от достигнатата най-високата тръжна цена. Тази практика отказва участниците в процедурата по 37в да включат свободни имоти от държавния поземлен фонд в масивите, поради спекулативно високите цени, достигнати на търга за земите от държавния поземлен фонд.

Включване в масивите за ползване на проектираните в плана за земеразделяне полски пътища и на напоителни канали, които не функционират, попадащи в масиви за ползване на съответния ползвател

С разпоредбата на чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ се допуска в масивите за ползване да се включват и проектираните в плана за земеразделяне полски пътища и отразените в плана за земеразделяне, в картата на съществуващи и възстановими стари граници и в картата на възстановената собственост напоителни канали, които не функционират, попадащи в масиви за ползване на съответния ползвател.

След влизането в сила на заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ, ползвателят на съответния масив може да подаде заявление до председателя на комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ за предоставяне на:

- проектираните в плана за земеразделяне полски пътища, които не са необходими за осигуряване на пътен достъп до имотите;
- напоителни канали, които не функционират.

Въз основа на подадените заявления предоставяне на полските пътища, директорът на областната дирекция „Земеделие“ подава искане до общинския съвет за предоставяне на имотите – полски пътища, по реда на чл. 37в, ал. 16 от ЗСПЗЗ.

Общинският съвет приема решение в едномесечен срок от подаване на искането. В 7-дневен срок от влизането в сила на решението кметът издава заповед, която се публикува на интернет страницата на общината. В едномесечен срок от издаване на заповедта ползвателите внасят по банкова сметка на общината сумата за определените за ползване полски пътища и сключват договори за съответната стопанска година с кмета на общината.

Когато в едномесечен срок от искането общинският съвет не е приел решение, директорът на областната дирекция "Земеделие" определя със заповед цена на имотите - полски пътища, в размер на средното годишно рентно плащане за землището. Заповедта се обявява в кметството и в сградата на общинската служба по земеделие и се публикува на интернет страницата на общината и на съответната областна дирекция "Земеделие". Въз основа на заповедта ползвателите внасят сумата по банкова сметка на общината в едномесечен срок от издаването ѝ.

В заповедта на директора не следва да бъдат включвани пътища, попадащи в масивите, за които има информация, че се ползват като такива.

Въз основа на подадените заявления за предоставяне на напоителни канали, които не функционират, директорът на областната дирекция „Земеделие“ подава искане до собственика на съоръжението за предоставяне на напоителни канали, които не функционират (75б, ал. 3 от ППЗСПЗЗ).

В едномесечен срок от получаването на искането собственикът на съоръжението:

- представя на директора на областната дирекция „Земеделие“ писмено съгласие, към което прилага документ, удостоверяващ, че напоителните канали не функционират, и
- отправя предложение до ползвателя на масива за сключване на договор за имота.

В едномесечен срок от получаването на предложението ползвателите сключват договори за съответната стопанска година със собственика на съоръжението и заплащат сумата за ползване на напоителните канали.

Ползвателите на предоставените по гореописания ред полски пътища и напоителни канали могат да кандидатстват за подпомагане по реда на Закона за подпомагане на

земеделските производители (ЗПЗП), при условие че е извършено плащане в 3-месечен срок от възникването на правното основание за ползване на имотите.

Правното основание за ползване на полските пътища и напоителни канали, респ. за кандидатстване за подпомагане, са сключените договори с кмета на общината или със собственика на напоителното съоръжение, съгласно чл. 41, ал. 2, т. 2 от ЗПЗП, или заповедта на директора на областната дирекция „Земеделие“ по чл. 37в, ал. 16 от ЗСПЗЗ, съгласно чл. 41, ал. 2, т. 5 от ЗПЗП.

В случай че общинският съвет е взел решение, с което отказва да предостави полските пътища на ползвателите на съответните масиви, то директорът на областната дирекция „Земеделие“ не следва да издава заповед на основание чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ за предоставяне на полските пътища на ползвателите на съответните масиви.

Задължение за ползвателя, на когото са предоставени полските пътища в масива, е да осигури достъп до имотите, декларирани и заявени за ползване в реални граници през следващата стопанска година.

Плащане на сумите за ползваните земи по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, съгласно заповедта по чл. 37в, ал. 4

В чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ е регламентирано задължение за ползвателя на земеделски земи, на който със заповедта по чл. 37в, ал. 4 са определени земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, т. нар. „имоти – бели петна“, да внесе по сметка за чужди средства на съответната областна дирекция „Земеделие“ сума в размер на средното годишно рентно плащане за землището в срок до три месеца от публикуване на заповедта. Сумите са депозитни и се изплащат от областната дирекция „Земеделие“ на правоимащите лица (собствениците) въз основа на заповедта на директора на областната дирекция "Земеделие" по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ в 10-годишен срок. Когато в определения срок дължимата сума не е платена, директорът на областната дирекция "Земеделие" издава заповед за заплащане на трикратния размер на средното годишно рентно плащане за землището. В 7-дневен срок от получаване на заповедта, ползвателите превеждат сумите по сметка на съответната областна дирекция „Земеделие“.

Съгласно чл. 41, ал. 2, т. 4 от ЗПЗП, заповеди по чл. 37в, ал. 4 или ал. 12 от ЗСПЗЗ, с които са одобрени споразумението и разпределението на масивите за ползване, са правно

основание за ползване на земеделските земи, които земеделските стопани могат да заявяват за подпомагане.

Съгласно чл. 37в, ал. 14 от ЗСПЗЗ, споразумението за създаване на масиви за ползване или разпределението на масивите за ползване се смята за правно основание по смисъла на ЗПЗП, а в частта за земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 се смята за правно основание, при условие, че е извършено плащане за тях.

Следователно условие за правомерното ползване на имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ е не само наличието на сключено споразумение и издадена заповед по чл. 37в, ал. 4, но и наличието на извършено плащане за тях в определения от закона срок. В този смисъл, за да бъде приета заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ като правно основание по смисъла на ЗПЗП, следва същата да е придружена с документ, удостоверяващ извършване на плащане. Ако плащане не е извършено, то ползвателят ползва т. нар. „имоти – бели петна“ без правно основание.

Според чл. 41, ал. 4 от ЗПЗП, общинските служби по земеделие проверяват представените им заявления за подпомагане за наличие на правно основание за ползване на заявените земеделски площи от кандидатите за подпомагане, чрез специализирания софтуерен продукт по чл. 41, ал. 3 (какъвто от регламентиране на разпоредбата – ДВ, бр. 40 от 2014 г., не е създаден). В същата ал. 4 изрично е записано, че общинските служби по земеделие трябва да не въвеждат информацията, съгласно чл. 32, ал. 4 от ЗПЗП, в системата по чл. 31, ал. 1 от ЗПЗП за заявените за подпомагане земеделски площи, за които не бъде установено правно основание за тяхното ползване и когато ползвателят на земята не е направил вноската по чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ. Поради липсата на специализиран софтуерен продукт, информацията за неплатени имоти – „бели петна“ се предоставя ръчно на дирекция „ДПИЗП“, които също ръчно я премахват от данните за правните основание към ИСАК. Оттук възниква първият проблем – по какъв начин (технически, организационно) „имотите – бели петна“, за които не е извършено плащане, да се спират от заявяване, респ. подпомагане.

Вторият проблем – по какъв начин областната дирекция „Земеделие“ да събере дължимите суми за ползване на имотите, за да има възможност да ги изплати на собствениците на тези имоти.

Нормативно въпросът бе решен с изменението на чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.), в който е регламентирано, че когато ползвателите не са платили в определения в закона срок дължимата сума за ползваните имоти „бели петна”, то задължение на директора на областната дирекция „Земеделие” е да издаде заповед, с която да изиска от ползвателя заплащането на трикратния размер на средното годишно рентно плащане за землището – чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ. Задължение за ползвателите е да преведат сумите по сметка на съответната областна дирекция „Земеделие“ в 7-дневен срок от получаване на заповедта.

На практика обаче и след издаване на заповед за трикратния размер от директорите на областните дирекции, дължимите суми не постъпват. В тази връзка възникват следните въпроси: какви действия следва да предприемат директорите на областните дирекции „Земеделие“ за събиране на сумите – от една страна, а от друга – ако някои ползвател плати трикратния размер, то на собственика следва ли да изплати трикратния размер или само една трета, т.е. определената в заповедта сума, защото с остатъка от две трети областните дирекции не могат да оперират (да се разпореждат), поради характера на сметката, в която се внасят тези суми. Според становище на дирекция „Правна“, заплащането на определената със заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ на директора на областната дирекция „Земеделие” санкция не освобождава ползвателя от задължението да внесе по сметка за чужди средства на областната дирекция „Земеделие” сума в размер на средното годишно рентно за землището, определена съгласно заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ.

Следователно предвиденият в чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ начин за заплащане на полученото по административен ред ползване на земеделските земи, собственост на трети лица, цели да се защитят правата на собствениците, като същевременно в закона не е предвидена отговорност на държавата (областните дирекции „Земеделие”), към собствениците при неизпълнение на задължението по чл. 37в, ал. 7 от страна на ползвателите. В тази връзка следва да се прецени какви действия следва да предприемат (изменение на нормативната уредба, административни и пр.) за защита правата на собствениците на имоти по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ.

Средното рентно плащане

Средното годишно рентно плащане, което се дължи на собствениците за ползването на имоти – „бели петна“, се определя по правилата на § 2е от допълнителните разпоредби на ЗСПЗЗ. Изчислява се за предходната стопанска година в левове за декар от комисия, назначена със заповед на директора на областната дирекция „Земеделие“, въз основа на данни, предоставени от съответната общинската служба по земеделие, за средната стойност на рентните вноски, изчислена на база повече от половината договори, вписани в службата по вписванията и регистрирани в общинската служба по земеделие. Комисията се състои от представители на областната дирекция „Земеделие“ и началниците на съответните общински служби по земеделие. Определеният размер на средното годишно рентно плащане се публикува на интернет страницата на съответната областна дирекция „Земеделие“.

В чл. 77б от ППЗСПЗЗ е определено, че размерът на средното годишно рентно плащане по § 2е от ДР на ЗСПЗЗ се определя по начин на трайно ползване на земеделските земи по методика, одобрена от министъра на земеделието, храните и горите, в срок до 31 януари.

Предлагаме стойността на средното годишно рентно плащане да се изчислява на база всички договори, регистрирани в общинската служба по земеделие, като целта е да се достигне реалната стойност на средното рентно плащане в землището, предвид факта, че преобладават сключените едногодишни договори за наем, а не вписаните договори.

1.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

Заинтересованите страни са всички собственици и ползватели на имоти в съответното землище, изразили желание за участие в процедурата, както и собствениците на имоти по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ,

Комисиите по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ, директорите на областните дирекции „Земеделие“ и общинските служби по земеделие.

1.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на тази процедура са:

- Комисиите по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ;
- Директорите на областните дирекции „Земеделие“;

- Общинските служби по земеделие;
- Министърът на земеделието, храните и горите.

1.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Процедурата приключва със заповед по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ, с която директорът на областната дирекция „Земеделие“ одобрява сключеното споразумение, съответно служебно разпределените масиви за ползване.

В заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ са определени както ползвателите на имоти по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ и дължимите суми за тяхното ползване, така и собствениците на имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, номерата на тези имоти и рентното плащане за всеки имот. Следователно с издадения административен акт са индивидуализирани както задължените лица и конкретното им задължение, така и точно на кои лица и каква сума следва съответната областната дирекция „Земеделие“ да изплати от постъпленията на съответния ползвател.

Влязлата в сила заповед по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ, с която е одобрено споразумението, е административен акт, който не поражда вещни права (право на собственост, право на ползване, ограничени вещни права) за участниците в споразумението върху масивите, респ. върху включените в тях имоти, поради което те нямат правната възможност да заменят или да отдават под наем разпределените масиви, сключвайки договори за замяна или за наем след издадената заповед, каквато практика съществуваше преди две – три години.

Според чл. 37в, ал. 6 от ЗСПЗЗ, обжалването на заповедта по чл. 37в, ал. 4 не спира изпълнението ѝ, тоест налице е предварително изпълнение на индивидуалния административен акт, като същото може да бъде спряно от съда по реда на чл. 166 от АПК.

1.6 Такси.

При осъществяване на процедурата не се заплащат такси, но нотариална такса се заплаща при удостоверяване на подписите на страните по договори за аренда и наем на земеделски земи със срок повече от една година, която е 10 лв., съгласно т. 5, б. „г“ от Тарифа за нотариалните такси към Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

Такса за вписване на договорите за аренда в Службата по вписвания се определя върху цената, по която е таксуван актът. Таксата е в размер на 0,1 на сто, но не по-малко от 10 лв. – чл. 2 от Тарифа за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията.

Такси се заплащат за издаване на скици.

В случаите когато имот – предмет на договора за аренда, е разположен в територии, за които не е одобрена кадастрална карта, се прилага Тарифа за таксите, събирани от органите по поземлена собственост. За изготвяне на скица на един имот, таксата е в размер на 4 лв. – чл. 2, ал. 1 от Тарифата, а за заверяване на издадената скица е 1 лв., съгласно чл. 5, ал. 1, т. 1, или общо 5 лв.

Когато поземленият имот е разположен в територия, за която има одобрена кадастрална карта и регистри, се прилага Тарифа № 14 за таксите, които се събират в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от областните управители, като според чл. 39, ал. 1 – таксата е 5 лв.

Такса за регистриране на договор за аренда е 2 лв. – чл. 9, ал. 1 от Тарифа за таксите, събирани от органите по поземлена собственост.

1.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Създаването на масиви за ползване не засяга правото на собственост, респ. споразумението не отменя сключените договори за ползване на земеделските имоти.

Със сключване на споразумението не се отстъпва правото на ползване чрез ново наемно или арендно правоотношение, а се разпределя фактическото ползване. Споразумението не променя характера на основното задължение по договорите, поради което ползвателите остават задължени като страна по договора към арендодателя, съответно към наемодателя.

Основно правило е доброволност на участието в процедурата.

Масивите се създават за една стопанска година – времето от 1 октомври на текущата година до 1 октомври на следващата година, съгласно § 2, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Закона за арендата в земеделието.

Масивите се формират със съдействието на органите по поземлена собственост, включващо:

- задължение на директора на областната дирекция „Земеделие“ е да назначи специализиран помощен орган – комисията по чл. 37в, ал. 1, която ръководи сключването на споразумението;

- задължение на министъра за издаване на образци на декларация по чл. 69 от ППЗСПЗЗ, заявление по чл. 70 от ППЗСПЗЗ, споразумение по чл. 37в, ал. 2 от ЗСПЗЗ, проект за разпределение на масиви за ползване на земеделски земи по чл. 37в, ал. 3 от ЗСПЗЗ;

- задължение на общинските служби по земеделие да обобщят данните от декларациите и заявленията, да изготвят предварителния регистър на ползването на земеделските земи и карта на границите на масивите, да обявят и съответно да отразят възраженията, да предоставят предварителния регистър и картата на границите на масивите, ведно с декларациите по чл. 69 и заявленията по чл. 70 на председателя на комисията по чл. 37в, ал. 1 ЗСПЗЗ;

- задължение на комисията по чл. 37в, ал. 1 е да определи върху копие от картата на възстановената собственост (кадастралната карта) територията, в която се създават масивите за ползване по реда на § 2ж от допълнителните разпоредби на ЗСПЗЗ; границите на масивите за ползване върху копие от картата на възстановената собственост (кадастралната карта), както и да изготви карта на масивите за ползване и регистър, който трябва да съдържа данни за имотите, заявени за участие в споразумението и за имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ.

Гарантирани са правата на собствениците на имотите – „бели петна“, като е предвидена възмездност на ползването – изисква се ползвателят да внесе по банкова сметка за чужди средства на съответната областна дирекция „Земеделие“ сума, представляваща размера на средното годишно рентно плащане за землището.

Доброволната комасация на ползването е резултат от осъществяването на смесен фактически състав, включващ гражданскоправни и административноправни елементи:

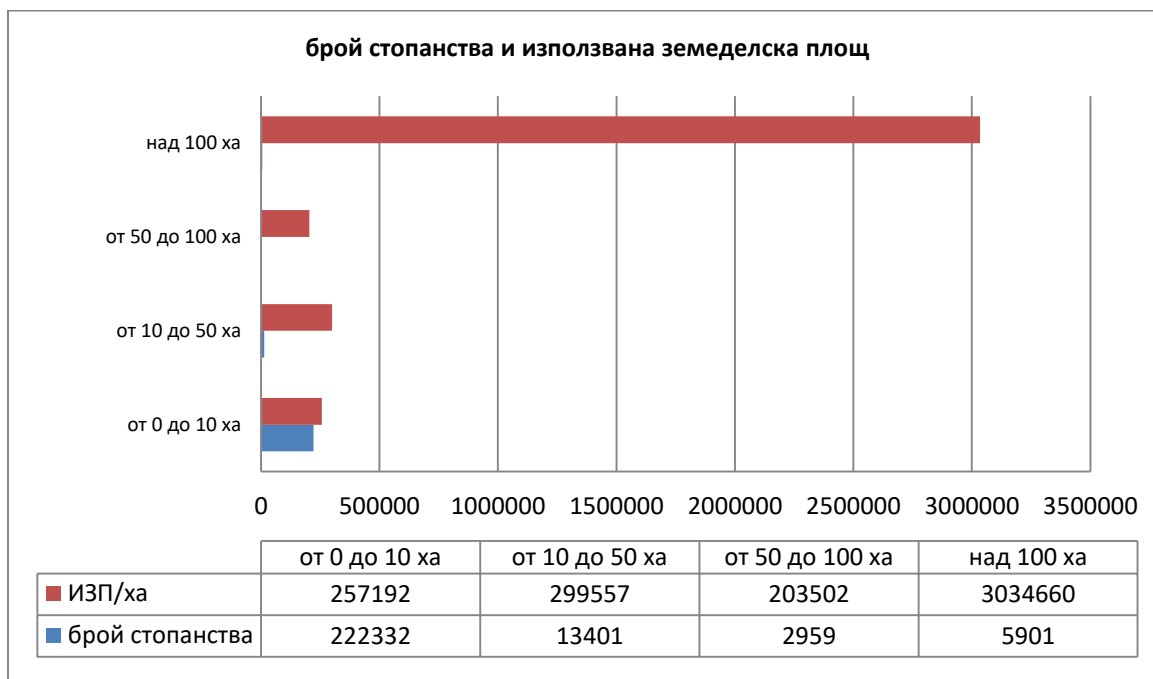
- гражданскоправен елемент – формален договор – писмено споразумение между собствениците и ползвателите на земеделски земи, и

- административноправен елемент – индивидуален административен акт на директора на областната дирекция, с който приключва процедурата.

Заповедта на директора на областната дирекция по чл. 37в, ал. 4 създава правно основание както за ползване на имотите в създадените нови граници (създадените масиви), така е и правно основание за ползване на имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, т. нар. „имоти – бели петна“, съответно – задължение за плащане ползването на тези имоти.

В резултат на провежданата процедура е увеличен дялът на обработваемите земи чрез използване на трайно изоставените земеделски имоти.

Данни за ползвана от земеделските стопанства земя, брой стопанства и използвана земеделска площ, сегментирани по тяхната големина



Източник: Агростатистика, 2013 г.

Кратък анализ на данните

Съобразно пазарната логика и в резултат на прилагането на ОСП е очевиден стремежът за уедряване на ползването чрез придобиване на собственост и по договори за ползване на земеделски земи. Отрицателно въздействие обаче се забелязва при средните и малки стопанства, които са изключително голям брой, като в същото време ползват много малки площи. Предполага се, че това са по-скоро семейни стопанства и дребни земеделски производители, които обаче имат място в селскостопанската икономика, предвид пределно големият брой на стопанствата и са решаващи за благосъстоянието на земеделските стопани и семействата им.

1.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Проблеми при регистриране на представените в общинските служби по земеделие договори

Общинските служби по земеделие срещат трудности както при регистриране на представените договори за ползване на едни и същи имоти през съответната стопанска година, така и при изготвяне на предварителния регистър.

Най-често проблеми при регистриране на представените в общинските служби по земеделие договори възникват при следните случаи: представяне за регистриране на два и повече договора за ползване на едни и същи имоти, сключени както от един собственик, така и от различни съсобственици; представяне на искане за регистриране на нотариални покани за прекратяване на договори за аренда преди изтичане на срока, вместо представяне на анекс за прекратяване и пр. При много от посочените случаи възникват конфликти между служителите на общинската служба по земеделие и собствениците и ползвателите, като много от тях подават сигнали и жалби до министъра и други институции и пр. В тази връзка е необходимо да се създадат ясни правила по отношение на дейността и правомощията на общинските служби по земеделие във връзка с регистрацията на договорите, касаещи ползването на земеделските земи.

Проблеми при включване на имотите в предварителния регистър по чл. 72, ал. 2 от ППЗСПЗЗ

При изготвяне на предварителния регистър, проблеми възникват при установена конкуренция на правни основания. В много случаи се налага служителите на общинските служби по земеделие да преценяват кои имоти да включват в него, тъй като законово е уреден (в чл. 37б, ал. 1) само редът за разрешаването на колизията при наличие на два неписани договора от ЗСПЗЗ, а при конкуренция на повече от един вписан договор за наем или аренда се прилага правилото на по-рано вписания акт, съгласно чл. 113 от Закона за собствеността. В останалите хипотези на конкуренция на права възникват спорове по отношение правото на ползване на земята, което води до невъзможност за нейното комасирано ползване, а оттук – до увеличаване на пустеещите земеделски земи.

С цел защита интересите на собствениците и ползвателите на земеделските земи и създаване възможност за безпрепятствено комасиране на ползваните от тях територии, предлагаме с промени в нормативната уредба (например в чл. 37б) да се въведе ред за включване в предварителния регистър на имотите от регистрираните в общинските служби по земеделски договори.

Проблеми, свързани със служебното разпределение на масивите за ползване

Сключването на споразумението, респ. негово подписване от участниците в процедурата, е доброволен акт, поради което въведеното през 2007 г. разпределение на масивите по административен ред, т. нар. служебно разпределение, променя първоначалния замисъл на процедурата. Към служебното разпределение на масивите се пристъпва, когато не се постигне доброволно, като в тези случаи много от участниците не са съгласни с разпределените масиви, респ. с разпределените „имоти – бели петна“, и обжалват заповедите, с които разпределението е одобрено. Тъй като съдебните решения влизат в сила две, три години след изтичане на стопанската година, за която е издадена заповедта по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ, то това обезсмисля процедурата и създава проблеми както на участниците, така и на областните дирекции „Земеделие“ при изпълнение на съдебното решение. Ако със съдебното решение заповедта по чл. 37в, ал. 4 е отменена, то отпада правното основание за ползване на имотите в разпределените масиви, вкл. „имотите – бели петна“, респ. подпомагането на тези площи. В тази връзка предлагаме да се преосмисли необходимостта от разпределение на масивите по административен ред.

Проблеми, свързани с имотите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, за които не е извършено плащане в определения в закона срок

Предвиденият в чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ начин за заплащане на полученото по административен ред ползване на земеделските земи, собственост на трети лица, цели да се защитят правата на собствениците, като същевременно в закона не е предвидена отговорност на държавата (областните дирекции „Земеделие“), към собствениците на имоти – „бели петна“ при неизпълнение на задължението по чл. 37в, ал. 7 от страна на ползвателите. В тази връзка следва да се прецени какви действия следва да предприемат (изменение на нормативната уредба, административни и пр.) за защита правата на собствениците на имоти по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ и разрешаване на следните проблеми:

Първи проблем – по какъв начин (нормативен, технически, организационен) „имотите – бели петна“, за които не е извършено плащане, да се спират от заявяване за подпомагане, респ. от подпомагане.

Втори проблем – по какъв начин (нормативен) областната дирекция „Земеделие“ да събира дължимите суми за ползване на имотите, за да има възможност да ги изплати на собствениците на тези имоти.

Трети проблем – по какъв начин (нормативен) областната дирекция „Земеделие“ следва да събира трикратния размер на дължимата сума, както и каква част от платения трикратен размер следва да се плати на собственика на имоти по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ и как областната дирекция „Земеделие“ да оперира с останалата част (две трети) от платения трикратен размер (напр. да ги използва за водене на дела за събиране на сумите).

Проблеми, свързани с изчисляване на средното рентно плащане

Предлагаме стойността на средното годишно рентно плащане да се изчислява на база всички договори, регистрирани в общинската служба по земеделие, като целта е да се достигне реалната стойност на средното рентно плащане в землището, предвид факта, че преобладават сключените едногодишни договори за наем, а не вписаните договори.

Проблеми с отразяване на действителния начин на трайно ползване на земеделските земи

Предлагаме да се обсъди възможността за облекчаване на процедурата за промяна на начина на трайно ползване на имота или на части от него за други земеделски нужди, по начин, който да стимулира собствениците на земеделски имоти да предприемат необходимите действия за отразяване на промяната или да се обмисли възможността за налагане на ограничения или глоби на собствениците, които не предприемат необходимото за отразяване на действителния начин на трайно ползване на имотите.

Проблеми с раздробяването на земеделските земи

Привидно разпоредбата на чл. 72 от Закона за наследството защитава от раздробяване земеделските земи чрез определената норма за минимално необходима площ на поземления имот при обособяване на части от него в случаите на разпореждане и делба, но на практика предвидената забрана при разпределянето на съсобствени имоти – да не се допуска разделянето на нивите на части, по-малки от 3 дка, на ливадите - на части, по-малки от 2 дка и на лозята и овощните градини - на части, по-малки от 1 дка, доведе до

последващо раздробяване на възстановените имоти. В тази връзка предлагаме да се преразгледа нормата на чл. 72 от Закона за наследството, съответно на чл. 7, ал. 1 от ЗСПЗЗ, в посока завишаване допустимите части при разделянето на имотите, като няма пречка неравенството на дяловете да се изравнява с пари – чл. 69, ал. 2 от Закона за наследството.

Проблеми, свързани с договорите за аренда

Първи проблем – неплащането на арендната вноска в уговорения вид и срок.

Въпреки многобройните сигнали и жалби за неплатени арендни вноски, отправени в годините от собствениците на земеделски земи до органите по поземлена собственост, омбудсмана, правителството, парламента и др. институции, не са въведени промени в Закона за арендата в земеделието, които да защитават в по-голяма степен правата на арендодателите. Мотивът за отказ от регулация е частноправният характер на възникналите облигационни отношения, вследствие на сключените договори за аренда, както и възможността за защита правата на собствениците по съдебен ред.

Във връзка с проведеното в парламента разискване на 19.09.2017 г. по питането от народните представители от ПГ на „БСП за България“ – проф. Светла Бъчварова и Георги Гъоков, № 754-05-33/13.07.2017 г., относно политиката на министерството за създаване на ред и устойчивост в поземлените отношения, в частност отправеният от трибуната на Народното събрание призив – Държавата да реши да регулира „битката между собственици и арендатори за плащане на рентата“, предлагаме да се обсъдят следните промени в законодателството, даващи възможност за държавна регулация в арендните отношения:

Създаване на публичен регистър на всички действащи вписани договори за аренда, съдържащ страните, срок на договора, арендното плащане – пари и/или натура, срок на плащането, доказателство за платеното арендното плащане.

Въвеждане на ограничения за арендатора, който не е платил в срок – забрана за участие в търгове за отдаване на земи от държавния поземлен фонд, забрана за участие в споразумения за уедрено ползване на земеделски земи чрез създаване на масиви за ползване по реда на чл. 37в и чл. 37ж от ЗСПЗЗ, забрана за подпомагане по Схемите за единно плащане на площ.

Публичната информация, съдържаща се в предложения регистър, ще даде възможност за експедитивното доказване на неплатените арендни вноски, респ. за по-бързото разваляне на договора от арендодателя, поради забавяне на арендното плащане за повече от три месеца, както и за по-бързото разваляне на арендните договори по съдебен ред (икономия на време и съдебни разноски за доказване на дължимото плащане, чрез експертизи, представяне на документи и пр.).

Втори проблем – трудности при извънсъдебното и съдебно прекратяване на арендните договори.

Разглеждане на необходимостта от детайлно разписване на реда за прекратяване на договорите за аренда в Закона за арендата в земеделието.

Трети проблем – противоречива практика при вписване на прекратяването на арендните договори в службите по вписванията и при регистриране в общинските служби по земеделие на документите, с които са прекратени договорите за аренда.

Въведени са различни практики от службите по вписвания и от общинските служби по земеделие при вписване, съответно при регистриране на необходимите документи, представяни като основания за прекратяване договорите за аренда – анекси за прекратяване; вписани в службите по вписвания нотариални покани при три неплатени вноски; писма или невписани нотариални покани за прекратяване на договорите, отправени до съответната страна и пр.

Необходимо е да се внесе яснота (чрез съответната нормативна уредба, указания и пр. мерки) за реда и документите, необходими за отразяване в съответните регистри на прекратените договори.

2. Създаване на масиви за ползване на пасища, мери и ливади по реда на 37ж от ЗСПЗЗ.

2.1 Кратък исторически преглед.

Процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади, е нова. Въведена е в началото на 2017 г. със изменението на ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 13 от 2017 г.), с което се преодолява регламентираната със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.) забрана за включване в процедура за създаване на масиви за ползване на земеделски земи по реда на чл. 37в на имоти с начин на трайно ползване – пасища, мери, ливади и трайни насаждения.

С промените, приети в закона през 2017 г., се цели окрупняване на ползваните от животновъдите имоти, необходими за отглежданите пасищни селскостопански животни, като същевременно се даде възможност на животновъдите, които ползват пасища, мери и ливади под нормата, определена в чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ, да я достигнат, като увеличат площта на ползваните имоти, чрез добавяне на имоти, за които няма сключени договори и не са подадени декларации от собствениците (т. нар. „имоти – бели петна“).

2.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

2.2.1 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.

Към настоящия момент процедурата за създаване на масиви за ползване на земеделски земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади, е уредена в разпоредбата на чл. 37ж от ЗСПЗЗ.

Издадени са „Указания за изплащане от областните дирекции „Земеделие” на постъпилите по реда на чл. 37ж, ал. 12 от ЗСПЗЗ суми за имотите по чл. 37ж, ал. 5 от ЗСПЗЗ, определени в издадените по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ заповеди“, които са одобрени със заповед № РД 09-756/27.09.2017 г. на министъра на земеделието, храните и горите. Със същата заповед е одобрен и образец на заявление по чл. 37ж, ал. 12 от ЗСПЗЗ.

2.2.2 Образци на документи.

Със заповед № РД 46-22/14.02.2017 г. на министъра на земеделието, храните и горите са одобрени образци на: заявление по чл. 37ж, ал. 2 от ЗСПЗЗ, декларация по чл. 37ж, ал. 3 от ЗСПЗЗ, споразумение по чл. 37ж, ал. 6 от ЗСПЗЗ, декларация по чл. 37ж, ал. 8 от ЗСПЗЗ и заповед по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ.

2.2.3 Анализ на процедурата.

В основни положения процедурата по чл. 37ж следва регламентирания ред за създаване на масиви за ползване по чл. 37в от ЗСПЗЗ.

В процедурата по чл. 37ж участват собственици и/или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, които ползват пасища, мери и ливади под нормата, определена по реда на чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ.

Споразумението за ползване на пасища, мери и ливади се сключва за календарна година, а не за стопанска година, както е регламентирано в процедурата по чл. 37в, тъй като ползването на затревените площи не е свързано с механизирана почвообработка, каквато се налага при обработваемите земи. Освен това, сключеното споразумение за календарна година осигурява на участниците правно основание за кандидатстване за подпомагане по схемите за директни плащания за съответната календарна година, съобразно изискванията на Закона за подпомагане на земеделските производители.

Животновъдите, желаещи да участват в процедурата, и отговарящи на условията по чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ, подават заявление по образец до общинската служба по земеделие по местонахождение на пасищата, мерите и ливадите, в срок до 31 октомври. Заявлението се подава лично или чрез пълномощник и при възможност се представя и на оптичен носител.

В заявлението трябва да се посочат имотите, ползвани по договори, регистрирани в общинската служба по земеделие и/или документи за собственост, с които заявителят желае да участва в споразумението. Към заявлението лицата прилагат декларация, че нямат задължения по чл. 37ж, ал. 12, чл. 34, ал. 6 и чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ, както и задължения към държавния и общинския поземлен фонд и не са свързани лица по смисъла на Търговския закон с лица, които имат такива задължения.

Следва да се има предвид, че собствениците на пасища, мери и ливади, подават декларация по чл. 37б, ал. 1 от ЗСПЗЗ за притежаваните от тях имоти в срока до 31 юли, а заявлението за участие в процедурата по 37ж се подава в срок до 31 октомври, което се оказва проблем при осъществяването на процедурата, най-вече за собствениците на имоти в планинските райони. В тези райони, поради характера на релефа, респ. липсата на традиция за създаване на масиви за ползване, собствениците на пасища, мери и ливади,

неподали декларации по реда на чл. 37б от ЗСПЗЗ (чл. 69 от ППЗСПЗЗ) се оказаха изненадани от включването на техните ливади и пасища в процедурата като „бели петна“, което доведе до отправянето на множество жалби до органите по поземлена собственост. В тази връзка считаме, че е необходима промяна в нормативната уредба, според която собствениците на пасища, мери и ливади следва да подават декларациите в срока, в който се подават и заявленията за участие в процедурата – до 31 октомври.

Изготвянето и на това споразумение се ръководи от комисия, назначена от директора на областната дирекция „Земеделие“ в срок до 5 ноември, чиито състав е идентичен с този на комисията по чл. 37в, ал. 1 от ЗСПЗЗ, а именно – кметът на населеното място, съответно кметският заместник или оправомощени от тях длъжностни лица, представители на общинската служба по земеделие и на областната дирекция „Земеделие“, както и представител на Службата по геодезия, картография и кадастър, когато за землището са одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри.

Комисията има задължение при стартиране на процедурата, в срок до 10 ноември, да представи на участниците предварителен регистър, в който са включени както имоти, заявени за включване в процедурата, така и имоти, за които участниците са заявили, че ще ползват в реални граници. На участниците се предоставят данни и за размера на средното годишно рентно плащане за землището, както и данни за задълженията на заявителите по чл. 37ж, ал. 12, чл. 34, ал. 6 и чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ.

Комисията извършва проверка дали заявителите отговарят на условията по чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ, въз основа на предоставена от БАБХ справка по чл. 37ж, ал. 9 за всички регистрирани към 20 октомври на текущата година в Интегрираната информационна система на БАБХ: животновъдни обекти, собственици или ползватели на регистрирани животновъдни обекти, пасищни селскостопански животни в животновъдните обекти.

В споразуменията по чл. 37ж не се включват свободни имоти с начин на трайно ползване пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, тъй като те се предоставят за ползване чрез търгове по реда на чл. 37и, ал. 13 и 14 от ЗСПЗЗ.

Споразумението се изготвя в срок до 10 декември по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите, като съдържа данни за комисията, участниците, разпределените им имоти или части от имоти, включително имотите по чл. 37ж, ал. 5 – имоти „бели петна“, както и дължимото за тях рентно плащане. Неразделна част от

споразумението е картата за разпределение на масивите за ползване. Споразумението и картата се подписват от участниците и се предоставят на председателя на комисията.

Комисията до 20 декември изготвя доклад до директора на съответната областна дирекция "Земеделие", който съдържа данни за площите по чл. 37ж, ал. 5 от ЗСПЗЗ (площта на имотите „бели петна“), техните собственици, дължимото рентно плащане, площите на регистрираните в общинската служба по земеделие договори за ползване и/или документи за собственост на пасища, мери и ливади, заявени или декларирани за ползване в реалните им граници и за участие в споразумение, както и данни дали са налице условията по чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ. Към доклада се прилагат споразумението и декларациите по чл. 37ж, ал. 8 от ЗСПЗЗ.

В чл. 37ж, ал. 8 от ЗСПЗЗ е предвидено задължение за участниците, на които е разпределена площ, по-голяма от определената в чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ, да подават декларация по образец, в която следва да посочат имотите, които ще заявяват за подпомагане по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители. Декларираните за подпомагане имоти могат да бъдат както от заявените за ползване в реални граници, така и от имотите разпределени на участника със споразумението. Включената в декларацията площ следва да отговаря на нормата по чл. 37и, ал. 4, спрямо притежаваните от участниците животински единици. Всеки участник може да ползва имотите, останали извън описаните в декларацията по чл. 37ж, ал. 8, но няма да получава подпомагане за тях.

Предвиденият в чл. 37ж, ал. 8 ред усложнява процедурата, защото на етап проект на споразумение, всеки участник трябва писмено да декларира кои имоти ще заяви за подпомагане, в случаите когато разпределената му площ е по-голяма от нормата, определена в чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ. В тази връзка предлагаме да се прецени необходимостта от подаването на декларацията по чл. 37ж, ал. 8 от ЗСПЗЗ

Въз основа на доклада на комисията, в срок до 30 декември, директорът на съответната областна дирекция „Земеделие“, издава заповед по образец (заповед по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ), с която одобрява споразумението и разпределението на масивите за ползване. Заповедта се обявява незабавно в кметството и в сградата на общинската служба по земеделие и се публикува на интернет страницата на общината и на съответната

областна дирекция „Земеделие“. Заповедта може да бъде обжалвана по реда на Административнопроцесуалния кодекс, като нейното обжалване не спира изпълнението ѝ.

В последната алинея 12 на чл. 37ж е определен редът за плащане ползването на имотите по чл. 37ж, ал. 5, т. нар. „имоти – бели петна“, като е регламентирано, че се прилага редът по чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ. Това означава, че проблемите, свързани със събиране на дължимите суми за ползване на имотите „бели петна“ при провеждане на процедурата по чл. 37в, за които не е извършено плащане в определения в закона срок, ще са същите.

Предвидено е плащането да се извършва в едномесечен срок от публикуване на заповедта по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ, с която се одобрява представеното от животновъдите споразумение. Дължимата сума в размер на средното годишно рентно плащане за землището се внася по сметка за чужди средства на съответната областна дирекция „Земеделие“.

В преходна разпоредба на ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 13 от 2017 г.) е предвидено за календарната 2017 г. сроковете по чл. 37ж да се удължат с 4 месеца.

2.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

Заинтересованите страни са всички собственици и ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, изразили желание за участие в процедурата, както и собствениците на имоти по чл. 37ж, ал. 5 от ЗСПЗЗ.

Комисиите по чл. 37ж, ал. 4 от ЗСПЗЗ, директорите на областните дирекции „Земеделие“ и общинските служби по земеделие.

2.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на тези процедури са:

- Комисиите по чл. 37ж, ал. 4 от ЗСПЗЗ;
- Директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- Общинските служби по земеделие;
- Министърът на земеделието, храните и горите при обжалване по административен ред.

2.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Процедурата приключва със заповед по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ, с която директорът на областната дирекция „Земеделие“ одобрява сключеното споразумение за създадените масиви за ползване на пасища, мери и ливади.

В заповедта по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ следва да са определени както ползвателите на имоти по чл. 37ж, ал. 5 от ЗСПЗЗ и дължимите суми за тяхното ползване, така и собствениците на имотите по чл. 37в, ал. 5 (имотите „бели петна“), номерата на тези имоти и рентното плащане за всеки имот. Следователно с издадения административен акт са индивидуализирани както задължените лица и конкретното им задължение, така и точно на кои лица и каква сума следва съответната областната дирекция „Земеделие“ да изплати от постъпленията на съответния ползвател.

2.6 Такси.

При осъществяване на процедурата не се заплащат такси, но нотариална такса се заплаща при удостоверяване на подписите на страните по договори за аренда и наем на земеделски земи със срок повече от една година, която е 10 лв., съгласно т. 5, б. „г“ от Тарифа за нотариалните такси към Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

Такса за вписване на договорите за аренда в Службата по вписвания се определя върху цената, по която е таксуван актът. Таксата е в размер на 0,1 на сто, но не по-малко от 10 лв. – чл. 2 от Тарифа за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията.

Такси се заплащат за издаване на скици.

В случаите когато имотът – предмет на договора за аренда, е разположен в територии, за които не е одобрена кадастрална карта, се прилага Тарифа за таксите, събирани от органите по поземлена собственост. За изготвяне на скица на един имот, таксата е в размер на 4 лв. – чл. 2, ал. 1 от Тарифата, а за заверяване на издадената скица е 1 лв., съгласно чл. 5, ал. 1, т. 1, или общо 5 лв.

Когато поземленият имот е разположен в територия, за която има одобрена кадастрална карта и регистри, се прилага Тарифа № 14 за таксите, които се събират в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от областните управители, като според чл. 39, ал. 1 – таксата е 5 лв.

Таксата за регистриране на договор за аренда е 2 лв. – чл. 9, ал. 1 от Тарифа за таксите, събрани от органите по поземлена собственост.

2.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Създаването на масиви за ползване на имоти с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади, не засяга правото на собственост, респ. споразумението не отменя сключените договори за ползване на земеделските имоти.

Със сключване на споразумението не се отстъпва правото на ползване чрез ново наемно или арендно правоотношение, а се разпределя фактическото ползване. Споразумението не променя характера на основното задължение по договорите, поради което ползвателите остават задължени като страна по договора към арендодателя, съответно към наемодателя.

Основно правило е доброволност на участието в процедурата.

Масивите се създават за една календарна година.

Масивите се формират със съдействието на органите по поземлена собственост, включващо:

- задължение на директора на областната дирекция „Земеделие“ е да назначи специализиран помощен орган – комисията по чл. 37ж, ал. 4, която ръководи сключването на споразумението;

- задължение на министъра за издаване на образци на – заявление по чл. 37ж, ал. 2 от ЗСПЗЗ, декларации по чл. 37ж, ал. 3 и 8 от ЗСПЗЗ, споразумение по чл. 37ж, ал. 6 от ЗСПЗЗ и заповед по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ;

- задължение на общинските служби по земеделие и на комисията по чл. 37ж, ал. 4 от ЗСПЗЗ е да обобщят данните от декларациите и заявленията, да изготвят предварителния регистър на ползването на земеделските земи и карта на границите на масивите, да предоставят предварителния регистър и картата на границите на масивите, ведно с декларациите по чл. 37б, ал. 1 и заявленията по чл. 37ж, ал. 2 на председателя на комисията по чл. 37ж, ал. 4 от ЗСПЗЗ.

Доброволната комасация на ползването на пасища, мери и ливади е резултат от осъществяването на смесен фактически състав, включващ гражданскоправни и административноправни елементи:

- гражданскоправен елемент – формален договор – писмено споразумение между собствениците и ползвателите на земеделски земи, и

- административноправен елемент – индивидуален административен акт на директора на областната дирекция, с който приключва процедурата.

Заповедта на директора на областната дирекция по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ създава правно основание както за ползване на имотите в създадените нови граници (създадените масиви), така е и правно основание за ползване на имотите по чл. 37ж, ал. 5 от ЗСПЗЗ, т. нар. „имоти – бели петна“, като същевременно създава задължение за плащане ползването на тези имоти.

2.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Въпреки че за неуредените в чл. 37ж въпроси се прилагат съответно разпоредбите на чл. 37в, предлагаме процедурата за създаване на масиви за ползване на пасища, мери и ливади да се разпише по-подробно, с цел постигане на яснота при формулиране на разпоредбите, а от друга – намаляване на административната тежест.

С цел преодоляване на проблема, свързан с включване в споразумението на „имоти – бели петна“, ползвани от техните собственици в реални граници, поради неподаване на декларации по чл. 37б, ал. 1 от ЗСПЗЗ, е необходимо промяна в нормативната уредба, с цел уеднаквяване на срока, в който собствениците на пасища, мери и ливади следва да подават декларациите си, в срока, в който се подават и заявленията за участие в процедурата, а именно до 31 октомври.

Постъпващите в министерството въпроси от областни дирекции „Земеделие“ и от граждани, свързани с краткото прилагане на чл. 37ж, водят до извода, че не са ясно формулирани основни положения в процедурата, поради което е необходимо да се прецизират текстовете. Например, чрез тълкуване на текстовете се изяснява кои лица имат право за участват в процедурата, т.е. не е ясно, че допустими до участие са кандидати, ползващи пасища, мери и ливади, под нормата, определена по реда на чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ. Въпросът дали всички собственици и ползватели на пасища, мери и ливади в землището имат право да подадат заявление за участие в процедурата или само тези от тях, които имат регистриран животновъден обект в землището, означава че текстът не е достатъчно точен и ясен.

Предвиденият в чл. 37ж, ал. 8 ред усложнява процедурата, защото на етап проект на споразумение, всеки участник трябва писмено да декларира кои имоти ще заяви за подпомагане, в случаите когато разпределената му площ е по-голяма от нормата, определена в чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ. В тази връзка предлагаме да се прецени необходимостта от подаването на декларацията по чл. 37ж, ал. 8 от ЗСПЗЗ.

Предлагаме да се регламентира ред за събиране на дължимите суми за имотите по чл. 37ж, ал. 5 от ЗСПЗЗ, определени със заповедта по чл. 37ж, ал. 11 от ЗСПЗЗ, от лицата, които не са извършили плащане в определените в закона срокове, за да има възможност областната дирекция „Земеделие“ да ги събере, съответно да ги изплати на собствениците на тези имоти.

3. Предоставяне под наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд.

3.1 Кратък исторически преглед.

До промените в ЗСПЗЗ през 2014 и 2015 г., пасищата, мерите и ливадите от държавния и общинския поземлен фонд се отдаваха за ползване под наем или аренда на ежегодните общи търгове за отдаване на обработваемите земеделски земи от държавния и общинския поземлен фонд, при начални тръжни цени, определени в заповедта на министъра на земеделието, храните и горите, съответно - на кмета на общината. Право на участие в търговете за имоти, с начин на трайно ползване - пасища и мери, имаха както собственици на животни (независимо от броя и вида им), така и лица, които поемат ангажимент за поддържането им в добро земеделско и екологично състояние, съгласно чл. 37и, ал. 5 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 10 2009 г., изм., бр. 62 от 2010 г.) и чл. 101, ал. 1 от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2009 г.). Към онзи момент, договорите са сключвани до 31 декември с участниците, предложили най - висока цена за имотите, за максимален срок - 5 календарни години, като договорите, сключени в нарушение на цитираните разпоредби, се считат за сключени при условията и за срока, определени в нормативната уредба.

Във връзка с постъпващи многобройни сигнали, че за повечето животновъди съществува липса или недостиг от пасища и мери, необходими за отглеждането на животните им, тъй като имотите са ангажирани дългосрочно от лица, които не притежават животни, но са поели ангажимент да ги поддържат в добро земеделско и екологично

състояние, каквато възможност съществуваше в закона, министерството, с цел подкрепа на сектор „Животновъдство“, инициира промени в ЗСПЗЗ относно ползването на тези земи. Промените са продиктувани и от анализа на данните, публикувани на сайта на министерството, който сочи, че през 2014 г. както стопанствата, в които се отглежда едър и дребен рогат добитък, намаляват с 34% спрямо отчетите от 2013 г., така и броят на животните при почти всички видове, прогресивно намалява спрямо същия период.

С оглед гореизложеното, с промени в ЗСПЗЗ, обнародвани в ДВ в периода 2014 - 2016 г., се възприе нов законодателен подход към отдаването за ползване под наем или аренда на държавните и общински пасища, мери и ливади, като се предвиди отпадане на тръжната процедура за тези земи и разпределянето им само на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, като с изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ от (ДВ, бр. 21 от 2015 г.), се уреди процедура за прилагането на новите законови разпоредби, с последващи изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 34 от 2016 г.), във връзка с измененията в закона.

3.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образи на документи. Анализ на процедурата.

С изменения и допълнения на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 38 от 2014 г., бр. 14, бр. 61 и бр. 100 от 2015 г. и бр. 61 от 2016 г.), в Глава пета „а“ – „Ползване на земеделските земи“ (чл. 37и - 37о), се въведоха нови условия и ред относно отдаването за ползване под наем или аренда на държавните и общински пасища, мери и ливади.

Процедурата по прилагане на новите законови разпоредби е уредена в чл. 98 - 104, Глава десета – „Предоставяне под наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд“ от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 21 от 2015 г. и бр. 34 от 2016 г.).

Същественият момент относно ползването на тези земи е, че за тях вече не се провежда тръжна процедура, а се разпределят от назначени комисии, само на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, съобразно броя и вида им, по определената в закона норма за една животинска единица, която е в

зависимост от категорията на имота и по цени, определени по пазарен механизъм, предвид, че се предоставят без търг.

По смисъла на ЗСПЗЗ, „пасищни селскостопански животни” са едрите и дребните преживни селскостопански животни и конете, а „животновъден обект” е обект, регистриран по реда на Закона за ветеринарномедицинската дейност, в който постоянно се отглеждат пасищни селскостопански животни, с изключение на обектите, регистрирани върху имоти с начин на трайно ползване - пасища и мери (§ 2в, ал. 2 и 3 от ДР на ЗСПЗЗ).

Нормата на чл. 37и, ал. 1 от ЗСПЗЗ, както и тази на чл. 98, ал. 1 от ППЗСПЗЗ, препращат към чл. 24а, ал. 2 от ЗСПЗЗ, като ред за отдаване на ползването на тези земи – без провеждане на търг.

Разписаната в чл. 37и от ЗСПЗЗ процедура за разпределение на пасища, мери и ливади от общинския и държавния поземлен фонд, доразвита в глава десета от ППЗСПЗЗ (чл. 98 - чл. 104), предвижда обявяване до 1 март на списъци със свободните пасища, мери и ливади от ДПФ със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, а за земите от ОПФ – с решение на общинския съвет, по предложение на кмета на общината.

Правоимащите лица подават заявление по образец до кмета на общината, в която се намира животновъдния им обект, в срок до 10 март на текущата стопанска година. Предвид, че общините разполагат с многократно по-голям ресурс от пасища, мери и ливади в сравнение със същите от държавния поземлен фонд, в закона е предвидено, първоначално комисия, назначена от кмета на съответната община, да разпределя пасищата, мерите и ливади от общинския поземлен фонд, съобразно броя и вида на регистрираните пасищни селскостопански животни в животновъдния обект, по определената в закона норма. В разпоредбата на чл. 37, ал. 4 от ЗСПЗЗ, законодателят е определил нормата за площ на една животинска единица, в зависимост от категорията на разпределяните имоти и същата е съобразена с необходимата за изхранване площ за отделните видове животни. Разпределението е допълващо спрямо притежаваните от кандидата собствени и наети пасища, мери и ливади към момента на кандидатстване, като целта е да се постигне задоволяване на нужните пасищни площи за притежаваните животни. При разпределението предимство имат кандидатите, които към датата на разпределението ползват съответните имоти по договори с изтичащ срок, предвид, че лицата са полагали грижи и са вложили средства да ги поддържат в добро земеделско и

екологично състояние. Останалите имоти се разпределят по възходящ ред, като се започва от лицата, които притежават най-малко животински единици. За говеда, предназначени за производство на месо и за животни от местни (автохтонни) породи, със ЗИД на ЗСПЗЗ от 2016 г. се прие, нормата за декар площ на 1 животинска единица да бъде завишена с 25% спрямо тази за останалите животни. На правоимащите лица, отглеждащи говеда за мляко или месо, овце и/или кози, одобрени за подпомагане по дейностите от подмерки „Плащания за преминаване към биологично земеделие” и „Плащания за поддържане на биологично земеделие”, включени в направление биологично животновъдство, се предвиди да се разпределят имоти до 0,15 животинска единица на хектар, независимо от категорията на имотите.

С оглед задоволяване нуждите на местните животновъди, имотите или части от тях, следва да се разпределят на правоимащите в землището, където е регистриран животновъдният им обект. При наличие на необходимите площи, комисията съставя протокол за окончателното разпределение на имотите до 1 май, но при недостиг на земи от ОПФ в съответното землище, към разпределените имоти се извършва допълнително разпределение в съседни землища, които може да се намират и на територията на съседна община или област, при наличие на свободни площи. Горепосоченият ред се прилага до изчерпване на имотите от ОПФ или до достигане на определената норма, като разпределението се извършва последователно в съседно землище на територията на същата община, на друга съседна община в същата област или на съседна община в друга област. В този случай, комисията съставя окончателния протокол за разпределение на имотите от ОПФ до 1 юни.

При недостиг на земи от ОПФ при разпределение по горепосочения ред, по заявление на правоимащото лице в срок до 10 юни, общинската комисия предоставя служебно протоколите от разпределението на съответния директор на областната дирекция „Земеделие“, за предоставяне на пасища, мери и ливади от ДПФ, необходими за доразпределяне на необходимата за всеки кандидат площ в съответното или съседни землища. Разпределянето на тези площи се извършва от комисия, назначена от директора на областната дирекция „Земеделие” по местонахождението на имотите, която изготвя окончателен протокол до 1 юли.

Протоколите на съответните комисии подлежат на обжалване само по отношение на площта на разпределените имоти, пред районния съд по местонахождението им.

Въз основа на протоколите на комисиите от разпределението, кметът на общината, съответно - директорът на областната дирекция, сключват договори за наем или аренда по пазарни цени, определени от независим оценител, с минимален срок - 5 стопански години. Договорите се вписват в службата по вписванията по местонахождението на имотите и задължително се регистрират в съответната общинска служба по земеделие, като тази информация се предоставя на Държавен фонд „Земеделие” за целите на подпомагането.

Със Закона за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) в чл. 37и се създаде нова ал. 15, в която се определи, че когато разпределените площи попадат изцяло или частично в недопустим за подпомагане слой, за него не се дължи наемно или арендно плащане за една стопанска година, а със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.) разпоредбата бе изменена, като този срок бе увеличен на две стопански години от сключване на договора, за сметка на средствата, които ще бъдат вложени за привеждането му в допустим.

В закона е предвидена възможност, след разпределението на площите и сключването на договорите, останалите свободни пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ да се обявяват на търг, на който могат да участват само собственици на регистрирани пасищни селскостопански животни и по този начин да наемат допълнителни площи, независимо от площите, които са им разпределени по определената норма. В случай, че са останали ненаети чрез разпределението и търга за животновъди, пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ, те могат да се отдават на търг, освен на собственици на пасищни селскостопански животни, така и на лица, които поемат задължение да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние. Договорите, сключени въз основа на горепосочените търгове, са за една стопанска година, за да може през следващата стопанска година да са налични площи за разпределение на нови животновъди или на животновъди, които са увеличили стопанствата си.

С измененията и допълненията на ЗСПЗЗ от 11.08.2015 г., в чл. 37м се предвиди кметовете на общини, съответно директорите на областните дирекции „Земеделие”, ежегодно да извършват проверки за спазване на условията по сключените договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от ОПФ и ДПФ. Проверките се извършват въз

основа на изготвена и предоставена от БАБХ официална справка за всички регистрирани към 1 февруари на текущата година, животновъдни обекти, собствениците или ползвателите им и броя и вида на пасищните селскостопански животни в обектите, като изменението в условията, при които са сключени договорите, води до изменение или прекратяване на същите. За длъжностните лица, които не разпоредят извършването на проверките, са предвидени глоби.

Договорите за наем или аренда не се смятат за правно основание съгласно чл. 41, ал. 1 от Закона за подпомагане на земеделските производители, когато при извършване на проверките се установи, че са налице основания за прекратяването им.

Договорите могат да се прекратяват или изменят, освен при общите им условия, така и преди изтичане на срока им - по искане на ползвателя. В случай, че животните в обекта са намалели с над 30 на сто спрямо тези при сключване на договора, същият се изменя, като площта се определя пропорционално на броя на наличните животни, а при липса на такива - задължително се прекратява, освен в случаите на форсмажорни обстоятелства (болести, природни бедствия и др.).

В чл. 37о от ЗСПЗЗ са уредени правомощията на общинския съвет относно определяне размера и местоположението на мерите, пасищата и ливадите от ОПФ за общо и за индивидуално ползване, както и правилата за ползването им, съгласно списъци, предложени от кмета на общината и съгласувани с областната дирекция по безопасност на храните.

В процеса на прилагане на създадената нова процедура относно ползването на общинските и държавни пасища, мери и ливади се установи, че независимо от законовите промени, в много землища поради липса на свободен общински поземлен фонд, на практика лицата, които притежават пасищни селскостопански животни, не могат да получат чрез разпределение по новия ред необходимите им площи за индивидуално ползване в землището, където е регистриран животновъдния им обект, тъй като имотите се ползват с дългосрочни договори, сключени преди влизане в сила на горепосочените изменения и допълнения на ЗСПЗЗ с лица, които или не притежават животни, или ползваните площи значително надвишават нуждите на притежаваните пасищни животни. В някои общини такива договори са сключвани от общинските кметове дори без провеждане на търг, а и голяма част от тях са сключени за срок от 10 и повече години, в

нарушение на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, съгласно които, максималният срок на действие на тези договори бе до 5 календарни години.

Предвид гореизложеното, със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), в преходните и заключителни разпоредби на закона се създаде разпоредбата на § 15, в ал. 1 на която се предвиди задължение за всички ползватели на постоянно затревени площи, включващи пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ, които са сключили договори преди влизане в сила на законовите изменения (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) в срок до 01.02.2016 г. да приведат същите в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ. За ползвателите, които са одобрени по мярка 11 „Биологично земеделие” от ПРСС за периода 2014 - 2020 г., в ал. 2 на цитирания § 15 е предвидено, че те следва да приведат договорите в съответствие чл. 37и, ал. 1 от ЗСПЗЗ, при спазване на съотношението за минимум 0,15 ЖЕ на хектар, независимо от категорията на имотите. В случай, че до определения срок лицата не изпълнят тези изисквания, е предвидено задължение за кметовете на общини и за директорите на областните дирекции „Земеделие”, след извършване на проверките от назначените комисии, да прекратят тези договори, като при неизпълнение на това задължение, на длъжностните лица да се налагат глоби.

С писмо изх. № 04-01/21.01.2016 г. на МЗХ са дадени указания относно начина на извършване на проверките, в които е посочено, че всяка комисия трябва да изчисли за всички ползватели на пасища, мери и ливади, които не отговарят на изискванията на чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ, за какви площи следва да се анексират договорите, а при липса на животни - да се прекратят. Всички ползватели на пасища, мери и ливади, които не отговарят на изискванията на чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ, следва да бъдат уведомени писмено, че е необходимо да посочат имотите, по отношение на които договорите да се прекратят. В случай, че не постъпи уведомление в указания срок, комисията служебно пристъпва към прекратяване на договорите, като започне от имотите, намиращи се на най - отдалечено разстояние от землището, където е регистриран животновъдния обект.

Прилагането на разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗСПЗЗ доведе до освобождаване на доста площи, които за следващата стопанска година бяха предложени за разпределение на животновъдите.

По отношение обратното действие на нормата на § 15 от ПЗР на ЗСПЗЗ следва да се посочи, че съществува разлика между обратната сила на гражданскоправните норми и действието им върху заварени правоотношения.

При обратната сила се касае за действие на правната норма върху юридически факти, които са се появили, проявили и завършили своето действие до влизането в сила на новия граждански закон, който ги пренормира (преоценява) и променя правните им последици.

При действието на правната норма върху заварени правоотношения, какъвто е случая с § 15 от ПЗР на ЗСПЗЗ, се касае за юридически факти, които са настъпили до влизането в сила на гражданския закон, но не са завършили действието си, като юридическият факт придобива това правно действие, което му предписва новия закон занапред.

Независимо от уредените в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ общи условия и ред относно отдаването за ползване на държавните и общински пасища, мери и ливади, правомощията по управлението на двата фонда са разделени. Министърът на земеделието, храните и горите упражнява правата на собственик за земите от държавния поземлен фонд и в тази връзка упражнява контрол относно законосъобразното провеждане на процедурата по разпределение на държавните пасища, мери и ливади, а административния контрол по отношение на актовете на общинските съвети и кметовете на общини, е предоставен на областните управители, съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Във връзка с прилагането на новата процедура, разписана в чл. 37и и сл. от ЗСПЗЗ, от страна на МЗХГ са изпратени указания до:

- Директорите на областните дирекции „Земеделие“ – с писмо изх. № 9166-11/12.02.2015 г.;

- Изпълнителния директор на НСОРБ – с писмо изх. № 62-111/18.02.2015 г.;

- Областните управители – с писмо изх. № 9166-97/14.09.2015 г.;

- Директорите на областните дирекции „Земеделие“ – с писмо изх. № 9166-93/20.08.2015 г. относно прилагане на новите разпоредби на чл. 24а, ал. 9 и чл. 37и, ал. 15 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.);

- Директорите на областните дирекции „Земеделие“ – с писмо с изх. № 9166-118/19.11.2015 г. относно прилагане на разпоредбите на чл. 37и, ал. 15, във връзка с ал. 13 и 14 от ЗСПЗЗ;

- Директорите на областните дирекции „Земеделие“ – с писмо изх. № 9166-56/16.05.2016 г. във връзка с изменения и допълнения на ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 34 от 2016 г.).

3.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

– министърът на земеделието, храните и горите; директорите на областните дирекции „Земеделие“; кметовете на общини; областните управители; физическите и юридически лица

- собственици или ползватели на животновъдни обекти с регистрирани пасищни селскостопански животни; физическите и юридически лица, които поемат задължение да поддържат пасищата, мерите и ливадите съгласно Приложение II на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на ЕП и на съвета от 17 декември 2013 година.

3.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- министърът на земеделието, храните и горите;
- директорите на областните дирекции „Земеделие“;
- кметовете на общини; областните управители.

3.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

- Заповед за определяне на свободните пасища, мери и ливади, които могат да се отдават под наем или аренда;

- Решение на общинския съвет за определяне на свободните пасища, мери и ливади, които могат да се отдават под наем или аренда за общо и индивидуално ползване;

- Протоколи на комисиите;
- Договор за отдаване под наем или аренда на имота/имотите.

3.6 Такси.

При провеждане на процедурата се заплаща такса за вписване на договора

3.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Новият законодателен подход към отдаването за ползване на пасищата, мерите и ливадите, подкрепи и стимулира животновъдния сектор, като се освободиха площи за животновъди и се даде възможност тези земи да се използват по предназначение (за паша и косене) при облекчени условия, само от собственици на регистрирани пасищни селскостопански животни, с цел задоволяване на нуждата от изхранването и отглеждането

на животните, както и позволи на правоимащите лица да кандидатстват по схемите и мерките за подпомагане за площ.

Процедурата се провежда от стопанската 2014/2015 година и е сравнително нова, като в началото органите по прилагането ѝ срещаха значителни затруднения, предвид, че законът не може да обхване всички възможни хипотези, които се явяват в процеса на практическото му прилагане, а с оглед установената обща фактическа обстановка, създава правни норми от общозадължителен характер, приписващи общи правила за поведение на субектите, към които са насочени. В тази връзка, министерството проведе широка разяснителна кампания чрез срещи с кметове на общини и директорите на областните дирекции, писмени указания до областните дирекции „Земеделие“, НСОРБ, областните управители, както и чрез писмени отговори по конкретни питання на съответните органи и граждани, като и към настоящия момент се стреми да оказва съдействие при проблеми и затруднения при прилагането на процедурата, с цел законосъобразното ѝ провеждане.

3.8 Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Към момента постъпват сигнали и жалби, предимно от участници в процедурата по разпределение на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, свързани основно с местоположението и качествата на разпределените им имоти, или с нарушения на общинските комисии, които след извършени проверки, своевременно се изпращат на областните управители за предприемане на необходимите действия по закон.

Необходимо е да се обмисли възможността за промяна на предвидения в процедурата начин на разпределение на държавните и общински пасища, мери и ливади, съгласно който първо се разпределят земите от общинския поземлен фонд на територията на землището, където е регистриран животновъдния обект, а при недостиг - към разпределените имоти се извършва допълнително разпределение в съседни землища, които може да се намират и на територията на съседна община или област, при наличие на свободни площи. Относно земите от държавния поземлен фонд с начин на трайно ползване - пасища, мери и ливади, е предвидено, че същите служат за доразпределяне на необходимата за всеки кандидат площ в землището, където е регистриран животновъдния обект на лицето или в съседни землища, след изчерпване на ресурса на земите от общинския поземлен фонд, включително в съседните землища.

Горепосоченият ред на разпределение създава затруднения за ползвателите на пасища, мери и ливади, на които се налага да ползват площи в съседни на животновъдния им обект земища, някои от които недопустими за подпомагане, при положение, че са налични такива от ДПФ в земището, където той е регистриран, подлежащи на подпомагане.

Освен това, данните след въведената нова процедура по чл. 37и от ЗСПЗЗ сочат, че остават свободни пасища, мери и ливади от ДПФ, като част от тях дори не се наемат на предвидените търгове за земите, останали след разпределението на правоимащите лица, тъй като е предвидено договорите с лицата, спечелили имоти на търговете, да се сключват само за една стопанска година, а ако предложените имоти попадат в недопустим за подпомагане слой, за тях не може да се приложи разпоредбата на чл. 37и, ал. 15 от ЗСПЗЗ, съгласно която за този слой не се дължи наемно или арендно плащане за две стопански години от сключване на договора, за сметка на средствата, които ще бъдат вложени за привеждането му в допустим (разпоредбата се прилага само за договори с минимален срок от 5 стопански години).

Горепосочените проблеми могат да се избегнат чрез назначаване на обща комисия, членовете на която да са представители на общинска администрация и на областната дирекция „Земеделие“, която общо да разпределя пасища, мери и ливади от ОПФ и ДПФ на правоимащите лица. По този начин ще се съкратят сроковете по процедурата за разпределение на пасища, мери и ливади и ще се избегне разпределение на такива имоти от ОПФ в съседни земища, при наличие на свободни земи от ДПФ в земището, където са регистрирани животновъдните обекти на участниците в разпределението.

4. Ползване на земеделски земи, включени в специализирания слой „Постоянно затревени площи“

4.1 Кратък исторически преглед.

Постоянно затревените територии, като част от земеделските площи в Република България, които са годни за подпомагане по смисъла на прилаганата в страната ни Обща селскостопанска политика (ОСП), са обект на запазване на статута им, чрез норми, разписани в специализирано в областта законодателство – европейско и национално. Така от началото на прилагането на директните плащания в страната ни – 2007 г., заявяваните

за подпомагане постоянно затревените площи са част от индикатори, чрез които Европейската комисия наблюдава изпълнението на ОСП в страната ни. Чрез т. нар. „съотношение между постоянно затревени площи и обработваеми земи за определена референтна година“ и следващите, Европейската комисия оценява уязвимостта на постоянно затревените площи в дадена страна-членка и при риск от намаляване дела на тези площи, спрямо обработваемите земи, изисква от всяка страна-членка да предприеме съответните корективни мерки за недопускане разораването или промяната на предназначението на тези земеделски площи.

С въведената в ОСП реформа за настоящия програмен период, Европейската комисия заложи на засилване на зеления компонент в директните плащания, като той обхваща и постоянно затревените площи, които представляват ландшафтни комплекси, предлагащи екосистемни услуги с висока екологична стойност. В тази връзка в Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) е създаден специализиран слой в Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), наречен „Постоянно затревени площи“ (слой „ПЗП“).

Слой „ПЗП“ е регламентиран в разпоредбата на чл. 33а, ал. 3 от ЗПЗП (ДВ, бр. 40 от 2014 г.), както и чл. 16д от Наредба № 105 от 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол (ДВ, бр. 22 от 2014 г., в сила от 01.10.2014 г.), предвиждаща той да бъде изграден чрез използване на площи (имоти от КВС/КККР или части от тях) с минимален размер 0,1 хектара, които отговарят на определени допълнителни изисквания.

Изискванията са разписани в „Методика за създаване на специализиран слой ПЗП“, одобрената със Заповед № РД 46-408/18.11.2014 г. на министъра на земеделието и храните.

Като изходни данни при създаването на слоя са използвани:

- данни за имотите от КВС и КККР;
- данни за актуално земеползване от СИЗП;
- данни за заявени площи през периода 2009-2014 г.;
- данни в цифров вид, предоставени от МОСВ, за зоните от екологична мрежа Натура 2000 – птици и местообитания, както и за природните местообитания с пасищен характер от Приложение 1 на Закона за биологичното разнообразие.

4.2 Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата и образци на документи. Анализ на процедурата.

Съгласно чл. 45 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета, страната ни се задължава да осигури инструмент за опазване на постоянно затревените площи, като съотношение спрямо обработваемите земеделски земи, като на особен режим на опазване са постоянно затревените площи в екологично чувствителните зони, каквито са и зоните от екологичната мрежа Натура 2000.

В чл. 33б, ал. 1 от ЗПЗП е въведена забрана за преобразуването и разораването на площите, включени в слой „Постоянно затревени площи“, от техните собственици и ползватели.

Имайки предвид динамиката в земеползването в страната ни, законодателят е регламентирал хипотезите, при които по изключение постоянно затревени площи могат да бъдат извадени от обхвата на слоя. Изваждането им се осъществява по искане на ползвател с валидно правно основание за ползване на земеделската земя или от собственика на имота. Искането не е по образец.

Хипотезите за изключване на постоянно затревени площи от слоя са следните:

- Имотът не попада в обхвата на защитените зони по чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за биологичното разнообразие и при условие, че друга площ в стопанството бъде съответно преобразувана в постоянно затревена площ, и/или

- Преобразуването или разораването на постоянно затревени площи се извършва въз основа на одобрен проект по Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. или 2014-2020 г., и/или

- Имотът е включен в одобрено от регионалната инспекция по околна среда и води инвестиционно намерение, и/или

- Начинът на трайно ползване на имот, включен в обхвата на слой „Постоянно затревени площи“, е променен в различен от пасища, мери, ливади или друг вид постоянно затревени площи преди издаване на окончателната заповед на министъра на земеделието, храните и горите по чл. 33а, ал. 2 за одобряване на специализирания слой, и/или

- Начинът на трайно ползване на физическия блок от системата за идентификация на земеделските парцели, в който имотът попада, не е постоянно затревена площ, съгласно наличните в СИЗП данни към 2014 г. и имотът не попада в обхвата на защитените зони по чл. 3, ал. 1, т. 1 от ЗБР, и/или

- Има влязло в сила решение за промяна на предназначението на земеделската земя за неземеделски нужди, издадено по реда на глава пета от ЗОЗЗ.

Възможността за изключване от слоя на постоянно затревени площи е обвързана със задължение за включване на други постоянно затревени площи в него, които трябва да са със същата или по-голяма площ от изключените. Предвидена е и възможност за включване на постоянно затревени площи в слоя по желание на собствениците на имоти.

Редът за разрешаване на преобразуване или разораване на площи в обхвата на специализирания слой „ПЗП“ е регламентиран в чл. 163 на Наредба 105 от 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол. Процедурата стартира по искане от собственика или ползвателя, отправено до министъра на земеделието, храните и горите, придружено с документи за доказване основателността на искането. Наредбата предвижда кампанияност при подаване на исканията, като периодът е определен от 1 септември до 30 януари.

Исканията за извършване на промяна в обхвата на специализирания слой „ПЗП“ са най-общо два вида:

- искане за изключване на площ от слоя, но чрез включване в слоя на друга равностойна по площ земеделска земя, част от стопанството на искащия промяната собственик.

- искане за изключване на площи от специализирания слой във връзка с осъществяване на инвестиционно намерение, одобрено по реда на Глава шеста от Закона за опазване на околната среда и по чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие и/или влязло в сила решение за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди по Закона за опазване на земеделските земи, или одобрен проект по Програмата за развитие на селските райони, включващ възможност за осъществяване на разораване или промяна на предназначението на дадена площ.

Съгласно чл. 33б, ал. 2 от ЗПЗП, постъпилите искания се одобряват или отхвърлят със заповед на министъра на земеделието, храните и горите в срок до 1 март.

С цел да гарантира опазването на слоя, законодателят е въвел задължение за възстановяване на включените в него постоянно затревени площи, когато земеделски стопанин ги е преобразувал или разорал, без разрешение на министъра, издадено по реда на чл. 33б, ал. 2 от ЗПЗП. В тези случаи министърът на земеделието, храните и горите издава заповед на основание чл. 33б, ал. 4 от ЗПЗП, с която разпорежда на собственика или ползвателя възстановяване на постоянно затревената площ в 6-месечен срок.

При нарушаване на забраната по чл. 33б, ал. 1 или при неизпълнение задължението по чл. 33б, ал. 4, собствениците и ползвателите се наказват с глоба или имуществена санкция от 500 до 10 000 лв., съгласно чл. 49а от ЗПЗП.

Нарушенията по чл. 49а се установяват с актове на определени от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ служители или от определени със заповед на министъра на земеделието, храните и горите длъжностни лица, наказателните постановления се издават от министъра на земеделието, храните и горите или от оправомощено от него длъжностно лице (чл. 50 от ЗПЗП).

4.3 Заинтересувани страни по отношение на процедурата.

- Собственици и ползватели, желаещи промяна в обхвата на специализирания слой „ПЗП“;

- Собственици и ползватели, извършили промяна или разораване на площ включена в обхвата на специализирания слой „ПЗП“;

- Собственици/ползватели, които желаят включване на земеделски земи в обхвата на специализирания слой „ПЗП“;

- Министерство на земеделието, храните и горите;

- ДФ „Земеделие“ – Разплащателна агенция;

- Общински служби по земеделие (при изрична заповед на министъра на земеделието, храните и горите)

4.4 Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- Министъра на земеделието, храните и горите;

- Общинска служба по земеделие (при изрична заповед на министъра на земеделието, храните и горите);

- ДФ „Земеделие“ – Разплащателна агенция.

4.5 Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове

При провеждане на процедурите, свързани със създаване и поддържане на специализирания слой „ПЗП“, се издават следните актове:

- При създаване на специализирания слой „ПЗП“ министърът на земеделието, храните и горите открива производство за одобряване на обхвата на слоя, като издава общ административен акт по реда на чл. 66 от АПК, който се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересуваните лица или по друг подходящ начин.

Съгласно чл. 69, ал. 2 от АПК, заинтересуваните лица имат възможност да осъществят правото си на участие чрез подаване на възражения и предложения в разумен срок, определен от административния орган, който не може да бъде по-кратък от един месец от деня на уведомяването.

- След осъществяване на процедурата по реда на чл. 66 от АПК, министърът обявява със заповед окончателния обхват на слой „ПЗП“. Заповедта подлежи на оспорване по реда на АПК;

- Заповед на министъра на земеделието, храните и горите, издадена в срок до 1 март, с която одобрява окончателния обхват на слой „ПЗП“ за съответната година, съгласно чл. 163, ал. 2 от Наредба № 105 от 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол. Заповедта подлежи на оспорване по реда на АПК;

- Заповед на министъра на земеделието, храните и горите за одобрение или неодобрение включването на конкретни имоти в специализирания слой „ПЗП“ или тяхното изключване от слоя, по подадените заявления от заинтересуваните лица, съгласно чл. 33б, ал. 2 от ЗПЗП, която подлежи на оспорване по реда на АПК;

- Заповед на министъра на земеделието, храните и горите за възстановяване на постоянно затревени площи, за които е установено неправомерно разораване или преобразуване, съгласно чл. 33б, ал. 4 от ЗПЗП, която подлежи на оспорване по реда на АПК;

- Наказателни постановления, издадени от министъра на земеделието, храните и горите или от оправомощено от него длъжностно лице по чл. 50 от ЗПЗП, които подлежат на оспорване по Закона за административните нарушения и наказания.

4.6 Такси.

Не се дължат такси.

4.7 Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ .

Режимът на опазването на постоянно затревените площи е предмет на уредба в няколко законови и подзаконови нормативни актове – Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета, Закона за опазване на земеделските земи, Закона за подпомагане на земеделските производители, Закона собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за биологичното разнообразие, Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи, Правилника за прилагане на Закона собствеността и ползването на земеделските земи, Наредба № 105 от 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол и др., което създава трудности, както за собствениците и ползвателите, чиито имоти попадат в слой „ПЗП“, така и за съответната администрация, прилагаща съответният нормативен акт. Тази фрагментираност на нормативната уредба води до последващи проблеми при процедурането на промяна на предназначението на земеделските земи, част от този специализиран слой, както и при поддържането на самият слой в актуално състояние

Липсата на синхрон в процедурите за промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди и за включване и изключване на постоянно затревени площи в слоя, води до възпрепятстване на предприети инвестиционни намерения от физически и юридически лица.

Друг важен проблем се оказва и разделението на собствениците или ползвателите на даден имот, включен в слоя, на две групи: земеделски стопани, желаещи да променят начина на трайно ползване на имотите си, и физически и юридически лица, променящи предназначението на земята за неземеделски нужди.

Първата група икономически субекти са принудени от ЗПЗП, освен процедурата за промяна начина на трайно ползване съгласно ЗСПЗЗ, да изпълняват и изискването за включване в слоя на площ равна или по-голяма от площта на имота, обект на искането за изключване от слоя, която да отговоря на условията за постоянно затревена площ. Освен това, трябва да се съблюдава и условието, че имотът, който се иска да бъде изключен от специализирания слой, не следва да попада в обхвата на т. нар. „екологично чувствителни зони“.

За втората група икономически субекти не е предвидено възстановяване на площта на имота, включен в слой „ПЗП“, на който е променено предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди, които са поставени в привилегировано положение спрямо лицата от първата група.

Коментиранията правна уредба води и до липсата на синхрон при вземане на решения по отделните процедури, поради разликата във времето на тяхното регламентиране. Следва да се има предвид, че изискването за промяна на начина на трайно ползване на имоти, включени в обхвата на специализиран слой „Постоянно затревени площи“, трябва да се извършва само след тяхното изключване от слоя със заповед на министъра на земеделието, храните и горите по чл. 33б, ал. 2 от ЗПЗП е регламентирано с изменението на чл. 78а от ППЗСПЗЗ (ДВ, бр. 34 от 2016 г.), а режимът по чл. 33б от ЗПЗП е въведен (ДВ, бр. 40 от 2014 г., изм. бр. 12 от 2015 г.).

4.8 Проблеми при провеждане на процедура и/или предложения за законодателни изменения

Необходима е законодателна промяна, при която нормативната уредба, касаеща специализирания слой „ПЗП“, да бъде включена изцяло в един нормативен акт. Следва да се предвидят подходящи срокове за обработка на служебно постъпилата информация и тази от заявления за включване или изключване на площи от слой „ПЗП“ през годината, така че заповедта на министъра на земеделието, храните и горите за одобряване на окончателния обхват на специализирания слой „ПЗП“, за целите на осъществяване на ОСП в областта на директните плащания, да се издава до 1 март на календарната година, за която се отнася слоя. Да се регламентира изрично, че при изключване на имоти от слоя на основание промяна на начина на трайно ползване и промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди, това ще се извършва служебно със заповед на

министъра на земеделието, храните и горите на основание протокола за промяна на начина на трайно ползване или влязло в сила решение за промяна на предназначението на земеделската земя.

Следва да се прецизира редът за изключване на площи от слой „ПЗП“ чрез одобрено от РИОСВ инвестиционно намерение – чл. 33б, ал. 2, т. 3 от ЗПЗП. Уредбата трябва ясно да посочва, че се отнася за тези инвестиционни намерения, които не променят земеделския характер на имота. В същата посока е и предложението за прецизиране на текста на чл. 33б, ал. 2, т. 3 от ЗПЗП, свързани с проекти по Програма за развитие на селските райони.

Трябва ясно да се определи момента, при който по желание на собственик или ползвател, дадена площ може да бъде включена в слоя, ако отговаря на условията за постоянно затревена площ.

Необходимо е да се обмисли възможността да се въведат допълнителни ограничения в ползването на земеделски земи, по отношение, на които собствениците и/или ползвателите им по собствено желание и със средства от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, извършват промяна в начина на ползване на обработваеми земи, като ги превръщат в постоянно затревени площи.

VIII. УЕДРЯВАНЕ ПО СОБСТВЕНОСТ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Уедряването по собственост на земеделските земи (комасация) е сравнително нова процедура, която е регламентирана в чл. 37е от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 13 от 2007 г.). Условието и редът за изготвяне и одобряване на плановете за уедряване са определени в правилника за прилагане на закона, като е създадена нова Глава девета „Уедряване на земеделски земи по споразумение на собствениците“ (ДВ, бр. 45 от 2008 г.).

Законовата уредба на процедурата е предшествана от пилотни проекти за комасация на земеделските земи по собственост, изпълнени в общо шест землища на страната, в сътрудничество с професионални организации от Кралство Нидерландия (Холандски кралски кадастър) и от Франция (френско-български консорциум от частни фирми), Министерство на земеделието, храните и горите и Агенцията по геодезия, кадастър и картография.

Холандско-българският пилотен проект „Комасация по споразумение“ е изпълнен за 36 месеца в землището на с. Голец, община Кайнарджа, област Силистра и с. Ломци, община Попово, област Търговище. От изпълнението на проекта са направени следните изводи:

- При комасация на земеделските земи от съществено значение е оценката за имотите, която следва да отчита както качествата на конкретните земи, включвани в проекта за комасация, така и пазарната им стойност. Постигането на справедлива оценка е от съществено значение за постигане на съгласие от участниците и успешното приключване на комасационния проект, базиран единствено на доброволен принцип;

- Пилотните проекти са частично успешни за землища, в които са налице достатъчно площи от държавния поземлен фонд, като имотите, частна собственост са уедрени за сметка на държавните. Това положение не е търсеният резултат, тъй като ползите и тежестите от комасацията следва да са равни за всички участници;

- Поради характера на собствеността в страната (маломерно, разпокъсано владение, в съсобственост), проектите за комасация следва да обхващат сравнително малки територии, с ограничен брой участници.

През 2006 г. екип от Министерство на земеделието, храните и горите, в сътрудничество с Правителствената служба за управление на водите и земите на Кралство Нидерландия (DLG) разработи Стратегия за комасация в България, която имаше за цел да даде насоките за законодателство, насочено към подобряване структурата на земеделските стопанства, като предостави необходимите инструменти за постигането ѝ. Освен това екипът разработи и Програма за комасация, в която предложи модел на Поземлена банка, по аналог на успешни подобни структури, работещи в старите страни-членки на Европейския съюз.

В резултат на изпълнението на горепосочените проекти е разработено национално законодателство, регламентиращо реда и условията за уедряване на земеделските земи по собственост.

Действащата уредба предвижда комасацията по собственост да се извършва единствено по изцяло доброволен принцип за участниците. Предвид състоянието на собствеността – маломерност, разпръснатост и владението в съсобственост, постигането на съгласие от всички заинтересовани лица често е невъзможно, тъй като голяма част от наследниците не разчитат на земята като икономически фактор в живота си, не живеят в населеното място или в страната. Освен това, въпреки, че няма законова забрана в комасация да се включват имоти от общинския и държавния поземлен фонд, поради въведените ред и условия за управлението им, в приложените до момента планове за уедряване на земеделските земи по собственост, земеделски земи от общинския и държавния поземлен фонд не са участвали.

В страната, за периода 2010 – 2014 г., са приключени 9 броя планове за уедряване, които са инициирани от едри собственици на земеделски земи, главно юридически лица. Негативно влияние върху процеса оказаха разпоредбите в чл. 3в от ЗСПЗЗ, тъй като повечето едри собственици са дружества, попадащи в ограничителния режим за притежаване на собственост върху земеделски земи.

Не се наблюдава интерес от страна на едри земеделски производители, които същевременно са и едри собственици на земеделски земи, за прилагане на процедурата по уедряване на собствеността им.

С изменението на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) са въведени изменения в процедурата, с цел преодоляване на установените проблеми, възникнали при изпълнението на комасационните проекти на територията на страната.

Изискването за вписване в службата по вписванията на споразумението между собствениците на имоти, въз основа на което се извършва уедряването им, се оказва изключителен проблем за нотариусите и най-вече за съдиите по вписванията, които поради липсата на изрично регламентиране в Правилника за вписванията на споразумението като подлежащо на вписване, задържаха регистрацията на съответните споразумения и по този начин възпрепятстваха приключването на проектите по уедряване. В тази връзка процедурата е изменена, като вместо вписване на споразумението е предвидено плановете за земеразделяне и картата на възстановената собственост, да могат да бъдат изменени за създаване на уедрени поземлени имоти със заповед на министъра на земеделието, храните и горите. Предвидено е на вписване да подлежат само окончателните документи, с които се придобива собствеността върху новите имоти, а именно – решението на общинската служба по земеделие, което, придружено със скица, удостоверява правото на собственост и има силата на нотариален акт.

В измененията на закона се дефинира по-ясно ролята и подкрепата на държавата към процеса на комасация, която дотогава бе определена в правилника за прилагане на закона. Предвидено е одобреният план за уедряване да се отразява служебно в картата на възстановената собственост или кадастралната карта и регистрите към тях. За отразяването му и за издаването на скиците за уедрените имоти не се дължат такси.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образи на документи. Анализ на процедурата.

Към настоящия момент процедурата за уедряване на земеделски земи по споразумение на собствениците е уредена в чл. 37е от ЗСПЗЗ, както и в чл. 84 – 97 от ППЗСПЗЗ.

Процедурата за изменение на действащата карта на възстановената собственост за създаване на уедрени поземлени имоти стартира по искане на собственици на земеделски земи, които удостоверяват правото си на собственост, представят проект за изменение на картата на възстановената собственост и проект на споразумение, в което са описани всички включени в плана имоти, описани с техните идентификатори, както и промените,

които настъпват с плана. Решението за изготвяне на план за уедряване се взема от общото събрание на собствениците с единодушие. Общото събрание на собствениците определя обхватът на споразумението, избира местен комитет, който представлява собствениците при осъществяване на процедурата, приема проекта на плана за уедряване и контролира дейностите по процедурата, предвидени в закона и правилника за прилагането му. Към споразумението могат да се присъединяват допълнително собственици, ако местният комитет приеме участието им. Споразумението се подписва от всички участници и се заверява нотариално. С плана за уедряване не се допуска засягане на имоти, чиито собственици не са подписали споразумението.

С плана за уедряване собствениците получават имоти, съответстващи по площ и качество, по парична равностойност, на включените в плана. За уравниване на площите се допуска и частична парична равностойност. Оценки на имотите се изготвят по преценка и за сметка на участниците.

С плана за уедряване могат да се изменят полски пътища, в случаите, в които не са необходими за достъп до имоти на собственици извън плана или да се проектират отново, в зависимост от нуждите на плана.

В плана за уедряване не могат да се включват имоти с наложени ипотека, възбрани или са обременени с други вещни тежести, предмет са на висящ съдебен спор, или ограничени вещни права, за които се извършва делба.

За имоти с наложени ограничения в ползването, включително и повод местоположението им в защитени или нарушени територии, се включват в плана за уедряване в случай, че останалите участници в споразумението са предоставили съгласието си за това.

При уедряването на земеделските земи министерство на земеделието, храните и горите подпомага процеса чрез оказване на методическа помощ и безвъзмездно предоставяне на наличните данни и материали за съответното землище, включително и тези, за които е одобрена кадастрална карта и кадастрален регистър.

3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

Заинтересовани страни – собственици на земеделски земи.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- Общинските служби по земеделие;
- Службите по геодезия, кадастър и картография;
- Министъра на земеделието, храните и горите;
- Нотариуси.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

- Заповед на министъра на земеделието, храните и горите;
- Решения на общинската служба по земеделие;
- Скици, издадени от общинската служба по земеделие или службата по геодезия, кадастър и картография

6. Такси.

Собствениците на земеделски земи, участващи в процедурата, дължат такси за техническите дейности по изготвяне на плана за уедряване.

Плановите за уедряване се отразяват служебно в картата на възстановената собственост или в кадастралната карта, а за издаването на скиците за уедрените имоти не се дължат такси.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Основен принцип е доброволност на участието в процедурата.

Цената на земята след уедряването се повишава до два-три пъти.

Разходите за обработка на комасираните имоти намаляват, тъй като се пести от горивата. Времето за обработка на комасираните имоти също намалява.

Уедрените земи дават възможност на техните собственици и ползватели да кандидатстват за еврофинансиране по агроекологичните мерки, където има изискване да се ползва една и съща земя в продължение на 5 последователни години, като това води до допълнителни субсидии за земеделските стопани.

Комасираните имоти дава възможност да се правят дългосрочни планове за инвестиции, да се предвижда използването на земите, а с това да се получава и европейско финансиране.

Независимо от безспорните ползи при комасация на имотите по собственост, особено при констатираното вече състояние на земевладението в страната и разписаните в закона облекчения за собствениците с цел насърчаване участието им в проекти за уедряване на земеделските имоти по собственост, комасационни процедури се откриват за твърде ограничени територии, по заявления на едри собственици, предимно юридически лица.

Дребното, разпокъсано владение в съсобственост оказва силно негативно влияние и върху потенциални желания за комасация, поради изискването за съгласие от всички съсобственици на дадения земеделски имот, тъй като промените, настъпващи за имотите вследствие на комасирането им се приема за сделка.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Основен проблем при комасирането по собственост на земеделските земи е свързан с осигуряване съгласието на всички съсобственици на имотите, който може да бъде преодолян със законова промяна, предвиждаща споразумението за уедряване да се подписва от собственици или съсобственици, които притежават повече от 50 на сто от дяловете в съсобствеността или от упълномощено от тях лице.

Раздел II

ЗАКОН ЗА ОПАЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ

I. ПРОМЯНА НА ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ ЗА НЕЗЕМЕДЕЛСКИ НУЖДИ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Опазването на обработваемата земя и пасищата при използването им за нужди на строителството и добивната промишленост е уредено през 1967 г. със Закона за опазване на работната земя (ДВ, бр. 47 от 1967 г.), отменен с § 2 от Заключителните разпоредби на Закона за опазване на обработваемата земя и пасищата (ДВ, бр. 27 от 1973 г.), в сила от 1 юли 1973 г.

Сега действащият Закон за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 35 от 24 април 1996 г. и с него е отменен Закона за опазване на обработваемата земя и пасищата от 1973 г. От обнародването му законът е изменян и допълван 27 пъти, а Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи (ППЗОЗЗ) – 18 пъти. Съществено изменение е въведено през 2001 г. (ДВ, бр. 28 от 2001 г., в сила от 23.03.2001 г.) когато са създадени комисиите по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ. До това изменение на закона органът, който е разрешавал да се промени предназначението, е бил само Комисията за земеделските земи. съществена промяна е приета през 2011 г. със ЗИД на ЗОЗЗ (ДВ, бр. 39 от 2011 г.) Въведени са срокове на валидност на решенията за промяна на предназначението, каквито до този момент липсваха. Разширена е компетентността на Комисията за земеделските земи.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.

Образи на документи. Анализ на процедурата.

Процедурата е развита в Глава пета „Промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди“ от ЗОЗЗ и Глава пета „Промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди“ от ППЗОЗЗ. Съгласно чл. 2, ал. 3 Закона за опазване на земеделските земи, промяната на предназначението на земеделските земи се допуска само по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени с този закон. Този принцип е установен и в чл. 21, ал. 2 от Конституцията, съгласно която обработваемата земя се използва само за земеделски цели. Промяна на нейното

предназначение се допуска по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон.

Процедурата за промяна предназначението на земеделската земя се състои от два етапа (две самостоятелни административни производства) – производство по утвърждаване на площадка и/или трасе за проектирането и изграждането на обект, несвързан с използването на земята по предназначение (етап първи) и производство по промяна на предназначението на земеделската земя в неземеделска (етап втори). Застрояването на земеделски земи се допуска само след надлежно проведена процедура за промяна на предназначението. От този основен принцип има 5 (пет) изключения:

Разпоредбите на ЗОЗЗ и правилника за неговото прилагане не се прилагат по отношение на сградите и съоръженията, изградени от трудовокооперативните земеделски стопанства, земеделските кооперации и организациите, прекратени по реда на § 12 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, както и за незаети със сгради и съоръжения площи, но негодни за земеделско ползване и неподлежащи на възстановяване, разположени в границите на бившите им стопански дворове. (чл. 50, ал. 4 от ППЗОЗЗ).

Когато сградите и съоръженията са изградени върху земеделски земи извън строителните граници на населени места или селищни образувания, определени със застроителен и регулационен план или околоръстен полигон преди влизането в сила на отменения Закон за опазване на обработваемата земя и пасищата от 1973 г., се счита, че предназначението на земята е променено и процедурата за промяна на предназначението по реда на ЗОЗЗ и на правилника за неговото прилагане не се провежда. (чл. 50, ал. 6 от ППЗОЗЗ).

За земеделски земи (застроени и незастроени), включени в строителните граници на населените места и в други селищни образувания, определени със застроителен и регулационен план или с околоръстен полигон, одобрени до влизането в сила на отменения Закон за опазване на обработваемата земя и пасищата от 1973 г., не се извършват процедурите по реда на ЗОЗЗ и правилника за прилагането му. (чл. 37, ал. 1 от ППЗОЗЗ).

Строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им може да се извършва за оранжерии - чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ. Посочената разпоредба е доразвита в

ППЗОЗЗ като изрично е посочено, че в площта, определена с ПУП за оранжерии, се включват и всички сгради и съоръжения, необходими за тяхното функциониране (чл. 3, ал. 2 от ППЗОЗЗ).

Наредба № 19 от 25 октомври 2012 г. за строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им (ДВ, бр. 85 от 2012 г.) – наредбата е издадена на основание чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ във връзка с § 28 от ПЗР на ЗИД на ЗОЗЗ (ДВ, бр. 39 от 2011 г.). Наредба № 19/2012 г. отменя действащата дотогава Наредба № 2 за застрояване в земеделските земи (Наредба № 2 от 20.05.1993 г. и Наредба № 2 от 10.04.1998 г.).

Наредба № 19/2012 г. е издадена от Министерство на земеделието, храните и горите и Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

Наредба № 19/2012 г. урежда условията и редът за застрояване в земеделските земи по смисъла на ЗСПЗЗ, ЗУТ и ЗОЗЗ, за случаите, в които не се променя предназначението им. Целта е да се даде възможност на земеделските стопани да изграждат обекти, свързани с ползването на земята, чиито функции са съвместими с предназначението ѝ, без да е необходимо да се провежда процедурата по промяна предназначение на земеделската земя за неземеделски нужди. Възможността едно физическо и/или юридическо лице да извърши застрояване по реда на Наредба № 19/2012 г. не е поставена в зависимост от категорията на земята, начина на трайно ползване и нейната поливност. В чл. 3 от Наредба № 19/2012 г. обаче са посочени редица ограничения на посоченото приложно поле на наредбата, при които не се допуска строителство без промяна на предназначението, а именно:

- за земеделски земи, които попадат в строителните граници на населените места, промишлените, курортните и вилните зони и селищните образувания, определени с ПУП по чл. 109 или чл. 111 ЗУТ;

- за територии, за които с ПУП е предвидено изграждане на обект - публична общинска или публична държавна собственост, или е въведена строителна забрана;

- за земеделски земи, които попадат в охранителни зони "А" и "Б" съгласно Закона за устройството на Черноморското крайбрежие;

- в сервитутите на естествени и изкуствени водоеми, реки и крайречни диги, пътища и железопътни линии, в границите на защитени природни обекти, в границите на паркове, лесопаркове, минни разработки и др.;

- в зоните за санитарна и хидрогеоложка охрана на находищата на минерални води, лечебна кал и торф, в санитарно-охранителните зони около източниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване, в сервитутните ивици на мрежите и съоръженията на техническата инфраструктура, електропроводите с високо напрежение, на курортните ресурси, курортните местности, гробищните паркове, в буферните зони около природните резервати, обектите на културно-историческото наследство и др.;

- в хигиенно-защитните зони на депата (сметищата) за контролирано обезвреждане на твърди битови отпадъци;

- в границите на действащите напоителни полета;

- в териториите с неподходящи за строителство инженерно-геоложки и теренни условия, в т. ч. и в свлачищни участъци и райони;

- в други случаи на определени сервитути, охранителните зони и специални режими на ползване.

В чл. 3, ал. 10 от Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи е въведено още едно ограничение, а именно, че разпоредбите на Наредба № 19/2012 г. не се прилагат за земеделски земи, попадащи в строителните граници на населените места, промишлените, курортните и вилните зони, които са определени с устройствени планове или с околоръстни полигони, както и за земеделски земи, които се ползват въз основа на актове на Президиума на Народното събрание, на Държавния съвет или на Министерския съвет.

Обектите, които земеделските стопани могат да изградят върху собствена земеделска земя без да провеждат процедура по промяна на предназначението ѝ, са в зависимост от площта на имотите – до 10 дка и над 10 дка (чл. 2 от Наредбата № 19/2012 г.). При имоти с площ над 10 дка обектите, които могат да бъдат изградени, са изчерпателно посочени в Приложението към чл. 2, ал. 1, т. 2, а именно:

- Селскостопански сгради за съхранение на растителна и животинска продукция.

- Селскостопански сгради за отглеждане на животни.

- Сгради за селскостопански машини.

- Резервоари и водоеми.

- Силажовместилища, торохранилища и пречиствателни съоръжения.

- Съоръжения за водоснабдяване, канализация и електроснабдяване.

- Хидромелиоративни съоръжения.

При площ на имотите до 10 дка изрично е посочено какво може да бъде изградено – едноетажни селскостопански постройки за съхранение на селскостопанска продукция и инвентар, в това число и помещение за обитаване в тях.

Площта за застрояване при имоти до 10 дка се определя с виза за проектиране, а при имоти с площ над 10 дка с ПУП-ПЗ (чл. 2, ал. 2 от Наредбата № 19/2012). Във всички случаи новообразувания имот получава идентификатор по реда на чл. 26, ал. 3 от Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР). Понятието „обща площ на имота/имотите, собственост на физическото или юридическото лице” по чл. 7, ал. 1 визира сбора от площите на всички земеделски земи, собственост на физическо и/или юридическо лице в границите на едно землище. В сбора се включва само площта на земеделските земи. В чл. 11 от Наредбата № 19/2012 са посочени документите, които следва да бъдат представени, когато едно физическо и/или юридическо лице иска да извърши строителство в земеделска земя, без да провежда процедурите по ЗОЗЗ, а именно:

- искане до кмета на общината за извършване на строителство върху земеделска земя, като в искането се изяснява предназначението на сградите, които ще се изградят;
- документ за собственост на имота/имотите;
- скица на имота/имотите, издадена от общинската служба по земеделие или от службата по геодезия, картография и кадастър по местонахождение на имота, с вписани ограничения при ползването им, за които има данни в съответната служба;
- положително становище от областна дирекция „Земеделие“.

Положителното становище от областна дирекция „Земеделие“ следва да бъде изразено на основание: извършена проверка на място с цел установяване ползва ли се земята като земеделска; по отношение на собствеността - необходимо е да бъде извършена служебна проверка в регистрите към картата на възстановената собственост за установяване на земеделската земя в конкретното землище, собственост на физическото/юридическото лица; физическото/юридическото лице следва да представи документ за собственост и актуални скици на имота/имотите. В случай на съсобствена земеделска земя се изискват декларации от всички съсобственици, че не възразяват да се извърши строителство от един от съсобствениците. Искането от физическото/юридическото лице следва да бъде мотивирано. На основание посочените

документи и извършената проверка на място областна дирекция „Земеделие” издава положително становище на основание чл. 11, чл. 1, т. 4 от Наредбата № 19/2012. В становището са посочени инвестиционното намерение на лицето, съответствието му с наредбата, констатациите от проверката на място, представените от лицето документи, установената площ на имота/имотите, собственост на лицето в границите на съответното землище. Със становището си областна дирекция „Земеделие” установява, че земята се ползва по предназначение, че лицето се легитимира като собственик и че заявеното инвестиционно намерение попада в обхвата на Наредба № 19/2012 г.

За етап Първи (Утвърждаване на площадки и/или трасета за проектиране) се комплектува преписка, която съдържа:

- предложение от собственика/инвеститора;
- документ за собственост или предварителен договор за право на строеж върху земята;
- скица на имота;
- удостоверение, поливна ли е земята;
- акт за категорията на земята;
- становища или влезли в сила решения, издадени по реда на Глава шеста от Закона за опазване на околната среда и по чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие;
- здравно заключение, издадено по реда на чл. 18 от Наредба № 36 от 2009 г. за условията и реда за упражняване на държавен здравен контрол;
- проект за подробен устройствен план (ПУП), обяснителна записка и разрешение, издадено по реда на чл. 124а от Закона за устройство на територията;
- становище от съответната регионална дирекция по горите (само в случаите, когато с ПУП се засягат и земи от горската територия);
- становище за присъединяване на обекта, издадено от съответния мрежови оператор (само в случаите, когато ще се изграждат обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи);
- становище за наличие или липса на пясъчни дюни в имота (само за имоти, попадащи в границите на зони "А" и/или "Б" по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие).

С изменение и допълнение на ППЗОЗЗ (ДВ, бр. 79 от 2017 г.) е въведено задължение следните документи да бъдат изисквани служебно:

- в случаите, когато се засягат земи от горската територия, се прилага становище от съответната регионална дирекция по горите;
- удостоверение, поливна ли е земята;
- здравно заключение, издадено по реда на чл. 18 от Наредба № 36 от 2009 г. за условията и реда за упражняване на държавен здравен контрол.

Следва да бъде обърнато внимание и на разпоредбата на чл. 17, ал. 1 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, съгласно която промяна на предназначението на земеделски земи, попадащи в зона „А“ и в зона „Б“, за създаване или за разширяване на урбанизирани територии или за застрояване на отделни или на група поземлени имоти се разрешава само ако това е предвидено с влязъл в сила общ устройствен план за съответната територия на общината и одобрен по реда на ЗУТ подробен устройствен план. От посоченото правило има изключения, които са изчерпателно изброени в ал. 2 на чл. 17. Тези изключения са с оглед на вида на обекта, който ще се изгражда, както следва:

- обекти с национално значение;
- национални обекти по смисъла на Закона за държавната собственост;
- обекти с регионално значение;
- общински обекти от първостепенно значение;
- обекти - публична собственост;
- обекти на техническата инфраструктура;
- специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната;
- обекти в райони за целенасочена подкрепа от държавата по Закона за регионалното развитие въз основа на решение на общинския съвет;
- недвижими културни ценности.

Едновременно с основната площадка или трасе за всеки обект се определят необходимите спомагателни и допълнителни площадки, комуникации, площадки за хумусни депа, терени за рекултивации, терени за временно ползване и други, свързани с изграждането на обекта. (чл. 21, ал. 2 от ЗОЗЗ)

От правило за задължителното утвърждаване на площадка и/или трасе законът и правилникът уреждат изключения, а именно:

- За незастроени и застроени земеделски земи, включени в строителните граници на населените места и селищните образувания, определени със застроителен и регулационен план или с околоръстен полигон, одобрени по отменения Закон за териториално и селищно устройство след 1 юли 1973 г., за които не са извършени процедурите или те не са приключени с решение на Комисията за земята по отменения Закон за опазване на обработваемата земя и пасищата от 1996 г., комисиите по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ без провеждане на процедура по определяне и утвърждаване на площадка постановяват решение за промяна на предназначението на земята (чл. 37, ал. 2 от ППЗОЗЗ);

- Земи, изключени от границите на ЗРП, както и от границите на околоръстните полигони на населените места и на други селищни образувания с решения на бившите изпълнителни комитети на областните, окръжните и общинските народни съвети в изпълнение на актове на Президиума на Народното събрание, на Държавния съвет или на Министерския съвет или по силата на административни актове, с които са одобрявани тези планове или околоръстните полигони, се включват отново в границите им с решение на Комисията за земеделските земи въз основа на ПУП, приет от съответния експертен съвет по устройство на територията. За тези земи не се дължат такси по чл. 30 ЗОЗЗ и не се провежда процедура по определяне на площадка (чл. 38, ал. 1 от ППЗОЗЗ).

- Не се изисква утвърждаване на площадки и/или трасета за проектиране и промяна на предназначението на земеделски земи за изграждането на 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 до 15 кв. м, а за линейните обекти за пренос на електроенергия с ниво на напрежение 110 kV и по-високо - необходимата площ на всеки елемент от линейния обект е до 100 кв. м. (чл. 17а, ал. 2 от ЗОЗЗ);

- Промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди, предвидена с влязъл в сила общ устройствен план, както и в случаите на предоставена концесия с решение на Министерския съвет, се извършва, без да се провежда процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране (чл. 17а, ал. 4 от ЗОЗЗ и чл. 16 от ЗУЗСО);

По отношение на последните две хипотези следва да се отбележи, че те се въведоха с изменение и допълнение на ЗОЗЗ (ДВ, бр. 100 от 2015 г.). С това изменение се постигна

значително намаляване на административната тежест за физическите и/или юридическите лица, които провеждат процедурата за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди. С новата разпоредба на чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ е прието промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди, предвидена с общ устройствен план, както и за терени отдадени на концесия с решение на Министерски съвет, да се извършва без да се провежда процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране. Предвид изискването на новата разпоредба, при разглеждане на искания за утвърждаване на площадка за проектиране и изграждане на обекти върху земеделска земя се изисква към документацията да е приложено доказателство за наличието или не на влязъл в сила общ устройствен план на съответната община. В случай, че има влязъл в сила общ устройствен план е необходимо земеделската земя да попада в зона, предвидена за застрояване, което следва да е удостоверено от съответната общинска администрация. Важно е да се отбележи, че със заповеди на министъра на земеделието, храните и горите на директорите на областните дирекции „Земеделие“ са предоставени правомощия да съгласуват и правят писмени възражения, предложения и искания по проекти за общи устройствени планове. В тази връзка на директорите на областните дирекции „Земеделие“ са дадени конкретни указания какво следва да съблюдават при преглед на предоставената им информация и издаване на становища по реда на чл. 127, ал. 2 от ЗУТ, а именно:

В представените материали за съгласуване на проектите на общи устройствени планове следва да има съдържание на текстовия и графичен материал (изискване на чл. 64, т. 3 от Наредба № 8 от 14.06.2001 г. за обема и съдържанието на устройствените планове), тъй като по съдържанието се извършва по-коректен преглед на внесената документация.

В текстовата част (обяснителни записки, регистри, баланси и др.) към проектите на общи устройствени планове, както и в графичната част, следва да е показана площта на земеделската земя, както и отнетата земеделска земя, предвидена за застрояване. Да се проследи дали в отделните части (текстова и графична) на общия устройствен план площта е еднаква, както и за процента отнета площ. Препоръчва се да не се отнемат големи площи земеделска земя, както и такива от високопродуктивна земя и поливна. При отнемането на земеделски земи с цел предвиждане за застрояване да се следи за това, дали същите са в близост до границите на населените места или селищните образувания.

С общия устройствен план на община или на част от нея се определят общата структура на територията, предмет на плана, и преобладаващото предназначение на съставните и структурните части, както и общия режим на устройство на всяка от териториите със съответните правила и нормативи (чл. 16 от ЗУТ). В Правила и нормативи за прилагане на Общия устройствен план не следва да има разпоредби, разрешаващи в земеделски земи без промяна на предназначението да се изграждат обекти, несвързани с ползването на земята. Следва да се има предвид, че строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им може да се извършва за оранжерии, а за обекти, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята - при условия и по ред, определени с Наредба № 19 от 25 октомври 2012 г. за строителство в земеделски земи без промяна на предназначението им (ДВ, бр. 85 от 2012 г.). Следва да се има предвид и изискването на последната редакция на чл. 59, ал. 1 от ЗУТ (ДВ, бр. 82 от 2012 г., в сила от 01.01.2019 г.), като при условие, че ще се допуска застрояване в земеделски земи, то тази зона следва да бъде предвидена за застрояване с общия устройствен план на общината и обособена като такава със самия общ устройствен план.

Съгласно чл. 32, ал. 4 ППЗОЗЗ когато при обсъждането на предложението за утвърждаване на площадка и/или трасе на даден обект възникнат въпроси за доизясняване, комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ може да отложи разглеждането му и да възложи допълнително проучване.

При влязло в сила положително решение за утвърждаване на площадка за проектиране собственикът/инвеститорът следва да предприеме действия за одобряване на подробния устройствен план. Подробният устройствен план се приема по реда на чл. 129 от ЗУТ. Проектът за него пък следва да е съобщен на заинтересованите лица при спазване на изискванията на чл. 128, ал. 3 ЗУТ, съгласно която когато проектът за подробен устройствен план е за част от населено място или селищно образувание в обхват до един квартал, както и за поземлени имоти извън границите на населени места и селищни образувания, обявлението не се обнародва в „Държавен вестник“, а се съобщава на заинтересуваните лица. Следва да се има предвид, че по смисъла на ЗОЗЗ „Заинтересовано лице“ е собственикът на земята, лицето с право да строи в чужд имот и инвеститорът, които са направили искане за утвърждаване на площадка/траसे и/или за промяна на предназначението на земята“ (§ 1, ал. 1, т. 9 от ДР на ЗОЗЗ), докато съгласно чл. 131 от

ЗУТ „Заинтересувани лица в производството по одобряване на подробните устройствени планове и на техните изменения са собствениците и носителите на ограничени вещни права според данните от имотния регистър, а до неговото въвеждане - по данни от кадастралния регистър, както и лицата, на които е предоставена концесия, когато недвижимите имоти са непосредствено засегнати от предвижданията на плана. Непосредствено засегнати от предвижданията на подробния устройствен план недвижими имоти са:

- имотите - предмет на самия план;
- съседните имоти, когато се включват в свързано застрояване и/или се предвижда промяна в застрояването им;
- съседните имоти, включително имотите през улица, когато се допускат намалени разстояния;
- съседните имоти, когато се променя предназначението на имота - предмет на плана;
- имотите, които попадат в сервитути, в защитени територии за опазване на културното наследство или в забранени, охранителни или защитни зони, включително такива за обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната, за които с нормативен акт и/или със специфични правила и нормативи са въведени ограничения в режима на застрояване и ползване на поземления имот.

При наличие на влязъл в сила подробен устройствен план за обекта, физическото или юридическото лице – собственик на земята или инвеститор на обекта, може да внесе предложение за промяна на предназначението на земята. Лицата изготвят мотивирано предложение до комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ, към което прилагат документите, послужили за първия етап, както и влезлия в сила ПУП, заповедта на кмета или решението на общинския съвет за одобряването му и констативен акт, удостоверяващ влизането им в сила; проекти за експлоатация и рекултивация (само за обекти – рудници/кариери); решение на комисията по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ за утвърдена площадка и/или трасе.

Промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди може да се допуска за:

- изграждане на обекти на техническата инфраструктура по смисъла на Закона за устройство на територията. При преценка на това, кога става въпрос за обекти на техническата инфраструктура, следва да се има предвид дефиницията, дадена в § 5, т. 31 от

Допълнителните разпоредби на ЗУТ, съгласно която „техническа инфраструктура“ е система от сгради, съоръжения и линейни инженерни мрежи на транспорта, водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, топлоснабдяването, газоснабдяването, електронните съобщения, хидромелиорациите, третирането на отпадъците и геозащитната дейност.

- създаване на нови или разширяване строителните граници на съществуващи урбанизирани територии (населени места и селищни образувания);

- създаване или разширяване границите на отделни урегулirани поземлени имоти извън строителните граници на съществуващи урбанизирани територии (населени места и селищни образувания).

2.1 Промяна на предназначението на земеделските земи в строителните граници на населените места или селищните образувания.

В тези случаи се провежда процедура за:

- включване в строителните граници (за незастроени и застроени земеделски земи, включени в строителните граници на населените места и селищните образувания, определени със застроителен и регулационен план или с околоръстен полигон, одобрени по отменения Закон за териториално и селищно устройство след 1 юли 1973 г., за които не са извършени процедурите по промяна на предназначението им, комисииите постановяват решение за промяна на предназначението на земята (чл. 37, ал. 2 от ППЗОЗЗ).

- отново включване в строителните граници на земеделски земи (земи, изключени от границите на ЗРП, както и от границите на околоръстните полигони на населените места и на други селищни образувания с решения на бившите изпълнителни комитети на областните, окръжните и общинските народни съвети в изпълнение на актове на Президиума на Народното събрание, на Държавния съвет или на Министерския съвет или по силата на административни актове, с които са одобрявани тези планове или околоръстните полигони, се включват отново в границите им с решение на Комисията за земеделските земи въз основа на ПУП, приет от съответния експертен съвет по устройство на територията. За тези земи не се дължат такси по чл. 30 от ЗОЗЗ и не се провежда процедура по определяне на площадка (чл. 38, ал. 1 от ППЗОЗЗ). Собственици на земеделска земя правят искане пред кмета на общината за включването ѝ в строителните

граница на населените места и за промяна на предназначението ѝ (чл. 20а от ЗОЗЗ и чл. 3, ал. 3 от ППЗОЗЗ). Кметът отправя предложение до Комисията за земеделските земи.

2.2 Промяна на предназначението на земеделските земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади.

2.2.1 Промяна на предназначението на земеделските земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади, частна собственост.

За промяна на предназначението на пасища, мери и ливади – частна собственост се комплектува преписка по общия ред като се прилагат документите по чл. 30, респ. чл. 40 от ППЗОЗЗ. Ако съответната земеделска земя с начин на трайно ползване – пасище, мера или ливада е включено със заповед на министъра на земеделието, храните и горите в слой „Постоянно затревени площи“ съгласно Методика за създаване на специализиран слой „Постоянно затревени площи“, след влизане в сила на решението за промяна на предназначението на земеделската земя собственикът на земята може да поиска изключването ѝ от този слой на основание чл. 33б, ал. 2, т. 6 от Закона за подпомагане на земеделските производители.

2.2.2 Промяна на предназначението на земеделските земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади, общинска собственост.

Съгласно чл. 25, ал. 1 от Закона за собствеността и ползването на земеделски земи собствеността на общините върху мерите и пасищата е публична и може да се обявява за частна общинска собственост при промяна на предназначението на мерите и пасищата по реда на Закона за общинската собственост, в следните случаи, посочени в ал. 3, а именно за:

- изграждане на обекти на техническата инфраструктура по смисъла на Закона за устройство на територията;

- инвестиционни проекти, получили сертификат за инвестиции клас А или клас Б или за приоритетен инвестиционен проект по Закона за насърчаване на инвестициите, когато това е заявено при сертифицирането на проекта;

- създаване на нови или разширяване строителните граници на съществуващи урбанизирани територии (населени места и селищни образувания), както и създаване или разширяване границите на отделни урегулирани поземлени имоти извън тях;

- инвестиционни проекти, свързани със социално-икономическото развитие на общината;

- други случаи, определени в закон.

За да се допусне такава промяна е необходимо Общинският съвет да приеме решение за изразяване на предварително съгласие за промяна на предназначението на мери или пасища с мнозинство две трети от общия брой на общинските съветници при спазване на специалните закони и на нормативите за поддържане на резерв от постоянно затревени площи, както и при условие, че не е налице недостиг от земи за нуждите на животновъдството. С решението се определя и срок на валидност на предварителното съгласие.

Промяната на предназначението на мерите и пасищата може да се допуска и за нуждите на юридическо и физическо лице (чл. 29 от ЗОЗЗ). В негова полза следва да бъде учредено ограничено вещно право върху съответната земя. За това учредяване следва да е налице посоченото по-горе предварително съгласие на съответния Общински съвет. Решението, с което се дава съгласие, трябва да предхожда решението на комисията по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ за утвърдена площадка за проектиране. Едва след изразеното предварително съгласие и след влизането в сила решение за промяна на предназначението Общинският съвет може да вземе решение за учредяване на ограничено вещно право върху съответния поземлен имот.

В приетия § 6а (ДВ, бр. 61/2015 г., изм., бр. 61/2016 г., в сила от 5.08.2016 г.) от ПЗР на ЗОЗЗ са посочени случаите, в които се допуска промяна на предназначението на земеделски земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, а именно, когато е:

- предвидено с влязъл в сила общ устройствен план за съответната територия на общината;

- предвидено за изграждане на обекти с национално значение, национални обекти по смисъла на § 1 от допълнителните разпоредби на Закона за държавната собственост, както и на общински обекти от първостепенно значение;

- предвидено за изграждане на обекти на техническата инфраструктура по смисъла на Закона за устройство на територията, на археологически обекти по смисъла на Закона за

културното наследство и на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната;

- предоставена концесия с решение на Министерския съвет.

2.3 Промяна на предназначението на застроена земеделска земя.

В ППЗОЗЗ е предвидено, че ако физически и юридически лица притежават сгради и съоръжения, строителството на които е започнало или завършено върху земеделска земя след 1 юли 1973 г., без да са извършени процедурите по отменения Закон за опазване на обработваемата земя и пасищата, съответно по Закона за опазване на земеделските земи, са длъжни да внесат мотивирано предложение в Комисията за земеделските земи за промяна на предназначението на застроената земя и на прилежащите площи за функционирането на обекта (чл. 50, ал. 1 от ППЗОЗЗ). Собствениците комплектуват преписка със следните документи:

- документ за собственост на изградените сгради и съоръжения (в случаите, когато собственикът на сградите/съоръженията не е собственик на земята, т.е. когато върху земеделската земя е извършено строителство преди влизане в сила на ЗСПЗЗ – чл. 53, ал. 2 от ППЗОЗЗ);

- документ за собственост на земята (в случаите, когато собственикът на сградите/съоръженията е собственик на земята, т.е. когато върху земеделската земя е извършено строителство след влизане в сила на ЗСПЗЗ – чл. 54 от ППЗОЗЗ);

- актуална скица на имота;

- влязъл в сила ПУП, с който се запазват изградените сгради и съоръжения, изработен съгласно изискванията на ЗУТ, заповедта на кмета или решението на общинския съвет за одобряването му и констативен акт, удостоверяващ влизането им в сила;

- удостоверение поливна ли е застроената земя;

- акт за категорията на земята преди извършване на строителството, издаден по реда на Наредбата за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение;

- становище от главния архитект на съответната община (район) относно търпимостта на строежа съгласно § 16, ал. 1 от преходните разпоредби на ЗУТ или относно узаконяване на строежа по § 184 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за

изменение и допълнение на ЗУТ (ДВ, бр. 65 от 2003 г.) или по § 127 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗУТ (ДВ, бр. 82 от 2012 г.; изм. и доп., бр. 98 от 2014 г. и бр. 101 от 2015 г.);

- удостоверение на общинската служба по земеделие за постановеното решение за застроена земя относно признато право на собственост, отказ или възстановена собственост, както и удостоверение за висящо дело по спор за правото на собственост или на друго правно основание (удостоверение не се изисква, когато строителството е извършено върху собствена земя);

- доказателства за година на построяване на сградата, по реда на § 184, ал. 8 от ЗУТ;

- копие от наказателно постановление, издадено по реда на глава девета от ЗОЗЗ, и бордеро за платена глоба/санкция.

От особено значение е становището, издадено от главния архитект на общината, тъй като процедурата за промяна на предназначението на земеделската земя върху която е извършено строителство се провежда само за търпими и узаконими строежи. За незаконно изградените обекти се съставят наказателни постановления за извършено строителство върху земеделска земя, но обектите следва да бъдат премахнати и земята възстановена в първоначалния ѝ вид.

3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

- Собственикът на земята/лицето, което има право да строи в чужд имот/инвеститорът на обекта;

- Комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ;

- Общинските администрации.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди се разрешава от различни органи, в зависимост от площта, продуктивните качества на земята и целите на промяната.

Когато исканата площ е до 50 дка от пета до десета категория или не е поливна и земята е в землищата на населените места на територията на съответната област, компетентни да се произнесат са: Комисии към областните дирекции "Земеделие". Техният поименен състав се определя със заповед на Министъра на земеделието, храните и горите.

В комисиите участват представители на регионалните структури на Министерството на околната среда и водите, Министерството на здравеопазването, Дирекцията за национален строителен контрол при Министерството на регионалното развитие и благоустройството, областните администрации, заинтересуваните земеделски и стопанско-промишлени браншови организации.

Във всички останали случаи на промяна на предназначение на земеделски земи, законът предоставя посоченото правомощие на Комисията за земеделските земи, която се създава към Министерството на земеделието, храните и горите. По-конкретно, става въпрос за случаите, когато: земята е над 50 дка; земята е от първа до четвърта категория; земята е поливна, независимо от категорията; земята попада в землищата на населени места в повече от една област; земята служи за задоволяване на държавни или общински нужди, независимо от размера ѝ; общата площ на имотите, разположени в едно и също землище, за които са внесени предложения за промяна на предназначението от един и същ собственик или лице, което има право да строи в чужд имот, надхвърля 50 дка, независимо от броя на изработените за тях подробни устройствени планове. В състава на Комисията за земеделските земи се включва по един представител на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, на Министерството на здравеопазването, на Министерството на правосъдието, на Министерството на околната среда и водите, на Министерството на икономиката, на Министерството на енергетиката, на Министерството на земеделието и храните и на Института по почвознание, агротехнологии и защита на растенията "Никола Пушкарров" в структурата на Селскостопанската академия. При необходимост в заседанията на комисията могат да участват независими експерти и представители на други заинтересовани ведомства. Председател на Комисията за земеделските земи е Министърът на земеделието, храните и горите. Той определя нейния поименен състав по предложение на съответните министри и ръководителите на други ведомства. В правомощията на Комисията за земеделските земи е произнасяне с решение за включване в регулация (чл. 20а от ЗОЗЗ) и с решение за включване отново в регулация (чл. 38 от ППЗОЗЗ).

Въвеждането на два административни органа – комисиите по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ към съответните областни дирекции „Земеделие“ и комисията по чл. 17, ал. 1, т. 2 от ЗОЗЗ – Комисията за земеделските земи е осъществено през 2001 г.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

В резултат на дейността си комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ се произнасят с решение, което по своята същност е индивидуален административен акт по смисъла на АПК. Решенията на комисията по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ се съобщават по реда на Административнопроцесуалния кодекс на заинтересуваните лица и могат да се обжалват при условията и по реда на същия кодекс. Тук следва да се отбележи, че освен по съдебен ред, решенията на комисията по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ подлежат на оспорване и по административен ред пред Комисията за земеделските земи. По отношение на решенията на Комисията за земеделските земи е предвидено, че решенията за утвърждаване на площадки и трасета за проектиране, за промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди и отказът за издаване на решение могат да се обжалват пред Върховния административен съд по реда на АПК. Право да обжалват тези решения имат заинтересованите лица, като в § 1, т. 9 от ДР на ЗОЗЗ е дадена легална дефиниция на понятието „заинтересовано лице“, а именно „Заинтересовано лице“ е собственикът на земята, лицето с право да строи в чужд имот и инвеститорът, които са направили искане за утвърждаване на площадка/трасе и/или за промяна на предназначението на земята. Решението на съда е окончателно и не подлежи на обжалване. Следва да се отбележи, че по отношение на решенията на комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ за утвърждаване на площадка и/или трасе за проектиране и за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди може да бъде допуснато предварително изпълнение на основание чл. 60, ал. 1 от АПК.

Решението за утвърждаване на площадка за проектиране на обект губи правно действие, ако след изтичане на една година от влизането му в сила собственикът на земята или инвеститорът на обекта не направи искане за промяна на предназначението на земята.

С изменението и допълнението на ЗОЗЗ (обн., ДВ, бр. 39 от 2011 г.), бе създаден § 27 от ПЗР към ЗИД на ЗОЗЗ, който регламентира реда за довършване на недovършените процедури за утвърждаване на площадка и/или трасе за проектиране и за промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди, както и сроковете, в които едно влязло в сила решение за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди към 24.05.2011 г. ще загуби правно действие. В § 27, ал. 3 от ПЗР към

ЗИД на ЗОЗЗ е предвидено, че когато към влизане в сила на този закон решението за промяна предназначението на земеделска земя не е отменено по чл. 35 с влязъл в сила административен акт или с акт на съда, то запазва действието си в следните срокове:

- до изтичане на тригодишен срок от влизането в сила на този закон - когато процедурата за отчуждаване на земята за държавни или общински нужди не е започнала, или

- до изтичане на 6-годишен срок от влизането в сила на този закон - когато изграждането на обекта не е започнало.

За да се приложи хипотезата на § 27, ал. 3, т. 2 от ПЗР към ЗИД на ЗОЗЗ е необходимо да са налице две кумулативни изисквания – решението за промяна на предназначението на земеделските земи да е влязло в сила преди 24 май 2011 г. и същото да не е отменено по чл. 35 от ЗОЗЗ /изм./ с влязъл в сила административен акт или с акт на съда. Решението за промяна на предназначението на земеделските земи влиза в сила след заплащане на държавната такса по чл. 30, а посочения в § 27, ал. 3, т. 2 от ПЗР към ЗИД на ЗОЗЗ шестгодишен срок се изчислява от момента на влизане в сила на закона (24.05.2011 г.). Посоченият шестгодишен срок изтече на 24.05.2017 г., т.е. влезлите в сила преди 24.05.2011 г. решения за промяна на предназначението на земеделска земя, за които няма съставен протокола за откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво, а когато такъв не се изисква - датата на завършка на заповедната книга (чл. 157, ал. 1 от Закон за устройство на територията), са загубили правно действие по силата на закона, т.е. не е необходим изричен акт за тяхната отмяна. При желание на собственика на земята или инвеститора на обекта отново да промени предназначението на земеделската земя същият следва да комплектува преписка за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди съобразно чл. 30 и чл. 40 от Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи (ППЗОЗЗ), т.е. документите да са актуални към датата на внасяне на предложението. Подробните устройствени планове, процедурирани по реда на ЗУТ, не са обвързани със срок на валидност, т.е. по преписката следва да се приложи влезият в сила подробен устройствен план, послужил като основание за постановяване на решението за промяна на предназначение на земеделска земя, което е загубило правно действие. При желание на собственика на земята или инвеститора на обекта отново да промени предназначението на земеделската земя, същият

дължи и такса по чл. 9 от Тарифата за таксите, които се заплащат при промяна на предназначението на земеделските земи.

Решенията, влезли в сила след влизане в сила на § 27 от ПЗР към ЗИД на ЗОЗЗ (ДВ, бр. 39 от 2011 г.) губят правно действие на основание чл. 24, ал. 5 от ЗОЗЗ, когато:

- в 3-месечен срок от съобщаването за постановено положително решение за промяна на предназначение на земята не е заплатена таксата по чл. 30 от ЗОЗЗ, или

- в 3-годишен срок от влизането в сила на решението за промяна на предназначението не е поискано издаването на разрешение за строеж на обекта, или

- в 6-годишен срок от влизането в сила на решението за промяна на предназначението изграждането на обекта не е започнало.

Решенията губят правно действие по силата на закона, т.е. не е необходим изричен акт за тяхната отмяна, като заплатената такса не се възстановява (чл. 38, ал. 4 от ППЗОЗЗ).

При изграждане на обекти за държавни и общински нужди, за които се провеждат отчуждителни процедури, гореизброените срокове не се прилагат.

Изграждането на обекта се счита за започнало, когато са изпълнени разпоредбите на чл. 157, ал. 1 ЗУТ („За начало на строежа съобразно издаденото разрешение за строеж се счита денят на съставяне на протокола за откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво, а когато такъв не се изисква - датата на заверка на заповедната книга”).

Сроковете (3-годишен да се поиска издаване на разрешение за строеж на обекта и 6-годишен за започване изграждането на обекта) се следят от общинската администрация, прилагаща разпоредбите на ЗУТ, която по изискване на чл. 64а, ал. 5 от ППЗОЗЗ следва да уведоми съответната комисия за наличието на документацията, доказваща спазването им.

Поради законодателни изменения в Закона за устройство на територията, конкретно по отношение на обектите, за които се издава разрешение за строеж, възникнаха трудности при съблюдаване изпълнение на изискването за започнало изграждане на обекта. Съгласно разпоредбата на § 27, ал. 3, т. 2 от ПЗР към ЗИД на ЗОЗЗ, постановените и влезли в сила решения за промяна на предназначението на земеделските земи са изгубили правно действие, ако в срок до 24 май 2017 г. не е започнало изграждането на обекта или не е започнало изграждането на прилежащата му инфраструктура. Към 24.05.2011 г. е действала редакцията на чл. 147, ал. 1, т. 7 от ЗУТ преди изменението на закона - ДВ, бр.

101 от 22.12.2015 г., според която издаването на разрешение за строеж е било необходимо за всички огради с височина до 2,20 м над прилежащия терен, независимо от техния вид. В редакцията на т. 7 (ДВ, бр. 101 от 2015 г., доп., бр. 13 от 2017 г.) се въвежда изискване и се посочва вида на оградата - плътни огради на урегулирани поземлени имоти с височина на плътната част от 0,60 м до 2,20 м, с изключение на случаите по чл. 48, ал. 9 от ЗУТ. С изменението на чл. 147 от ЗУТ, (ДВ, бр. 101 от 2015 г.), се изменя и чл. 151, ал. 1, като е приета нова точка 11, разрешаваща отпадането на изискването за издаване на разрешение за строеж по отношение на леките прозорни огради и плътните огради с височина на плътната част до 0,6 м в рамките на поземления имот.

Съгласно чл. 2, ал. 2, т. 3 и ал. 4 от Наредба № 3/31.07.2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителство, за строежите от шеста категория се съставя само раздел II „Определяне на строителна линия и ниво“ от образец 2, единствено в случаите, когато се разполагат по регулационните линии (границите на поземлените имоти). Не се съставят актове и протоколи, включително заповедна книга, за строежите от шеста категория, освен в случаите по чл. 2, ал. 2, т. 3 от Наредбата. За разлика от оградите, които представляват строежи от шеста категория, съгласно чл. 137, ал. 1, т. 6 от ЗУТ, оградите по чл. 151, ал. 1, т. 11 от ЗУТ не представляват строеж по смисъла на § 5, т. 38 от ДР на ЗУТ, като няма изисквания за документиране на започването и изпълнението на дейностите по чл. 157 от ЗУТ (писмо рег. № СТ-1334-03-654/2017 г. на ДНСК). При прилагане на разпоредбата на § 27, ал. 3, т. 2 от ПЗР към ЗИД на ЗОЗЗ за имоти, за които има представени доказателства за започнато строителство на огради, се съблюдава посочената в тях дата, във връзка с направените изменения и допълнения в ЗУТ, обн. ДВ, бр. 101 от 2015 г. и бр. 13 от 2017 г. При представени доказателства за изпълнение на изискванията на чл. 157, ал. 1 от ЗУТ по отношение на огради, съставени, респективно заверени до 28.12.2015 г. се счита, че решенията за промяна на предназначение на земеделската земя запазват своето действие. В случай, че денят на съставяне на протокола за определяне на строителна линия и ниво или датата на заверка на заповедната книга за огради е след 28.12.2015 г., решенията за промяна на предназначението на земеделската земя са изгубили правно действие. С цел уеднаквяване на практиката са изпратени изрични указания до областните дирекции „Земеделие“.

6. Такси.

При промяна на предназначение на земеделските земи се дължат такси, определени с Тарифа за таксите, които се заплащат при промяна на предназначението на земеделските земи (одобрена с ПМС № 112 от 31.05.2002 г., обн., ДВ, бр. 56 от 2002 г., изм., бр. 10 от 2004 г., бр. 75 от 2006 г., изм. и доп., бр. 95 от 2008 г., бр. 35 от 2012 г.)

За земите от общинския поземлен фонд се дължат такси, определени от съответния общински съвет. Не се заплащат такси при изграждане на национален обект или на общински обект от първостепенно значение, в случаите по чл. 22а, ал. 12 от Закона за насърчаване на инвестициите и др., посочени в чл. 30, ал. 3 от ЗОЗЗ.

Размерът на държавната такса за промяна на предназначението на земеделската земя се определя по формула, посочена в Тарифата и зависи от категорията на земеделската земя, от поливността на земята, от вида на обекта, от категорията на населеното място, от размера на засегнатата площ. Съгласно § 2 от ДР на ЗОЗЗ за строителство, извършено върху земеделска земя, без да е променено предназначението ѝ, се провежда процедурата по реда на ЗОЗЗ, като собственикът на обекта заплаща двойния размер на таксата по чл. 30.

При внасяне на искане за разглеждане в комисиите се заплаща еднократно такса в размер на 50 лева за обекти с площ до 50 дка и 200 лева за обекти с площ над 50 дка и когато се утвърждават трасета, преминаващи през повече от едно землище.

При отмяна на решението за промяна на предназначението на земята, както и когато то загуби правно действие заплатените такси не се възстановяват.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Във връзка с последното изменение на ППЗОЗЗ възниква въпросът за заплащането за издаване на удостоверение за поливност и здравното заключение по реда на чл. 18 от Наредба № 36 от 2009 г. за условията и реда за упражняване на държавен здравен контрол. Издаването и на двата документа представлява административна услуга, за която „НАПОТЕЛНИ СИСТЕМИ“ ЕАД (упълномощено от министъра на земеделието, храните и горите лице) и Регионална здравна инспекция събират съответната такса.

Целта на създаването на § 6а от ПЗР на ЗОЗЗ бе да се регламентират изчерпателно случаите, в които е допустимо да се променя предназначението на земеделски земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд. ЗОЗЗ е

основният нормативен акт, който регламентира обществените отношения, свързани с промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. Има противоречие между ЗОЗЗ и ЗСПЗЗ.

В документите, които се издават по реда на Закона за устройство на територията, напр. разрешение за строеж, протокол за определяне на строителна линия и ниво и др. (същите се издават по образец) не се посочва с кое решение на комисиите е променено предназначението, както и понякога не се посочва номера на имота, а се посочва номера на обособения урегулиран поземлен имот. В много от случаите един имот е разделен на няколко урегулирани имота, които получават нови номера (идентификатори) и по този начин се губи обвързаността на документацията.

На основание чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ (ДВ, бр. 100 от 2015 г.) промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди, предвидена с влязъл в сила общ устройствен план, както и в случаите на предоставена концесия с решение на Министерския съвет, се извършва, без да се провежда процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране. При наличието на влязъл в сила ПУП собственикът на земята или лицето, на което е учредено право на строеж провежда процедурата за промяна на предназначение на земеделската земя в неземеделска. Кариерите за добив на полезни изкопаеми по открит способ обаче не представляват строеж по смисъла на § 5, т. 38 от ДР на ЗУТ и за тяхната реализация не се издава разрешение за строеж, следователно не може да бъде и учредено право на строеж. Освен това сроковете, посочени в чл. 24, ал. 5, т. 2 и т. 3 за валидност на решенията на практика не могат да намерят приложение при обекти, за които не се издава разрешение за строеж.

Трудна е и комуникацията с общинските администрации относно прилагането на чл. 64а, ал. 5 от ППЗОЗЗ за следене на сроковете на валидност на решенията за промяна на предназначение на земеделските земи.

Заплащането на общинска такса (чл. 30, ал. 2 от ЗОЗЗ) е въведено с изменението на ЗОЗЗ (ДВ, бр. 39 от 2011 г.). Практиката показва, че в много случаи процедурата за промяна на предназначението на земеделската земя – общинска собственост се извършва от общината, определят се минимални или недължими местни общински такси, след което общината не извършва строителство, а осъществява продажба на променената земеделска

земя за неземеделски нужди на частни лица. По този начин се спекулира с таксата, дължима за преобразуването на една земеделска земя в неземеделска.

В Тарифата за таксите, които се заплащат при промяна на предназначението на земеделските земи, един от коефициентите, който участва при определянето на таксата е вида на обекта. В Тарифата видовете обекти са разделени в две разпоредби – чл. 6 и чл. 8, като в много от случаите, при промяна на предназначението на земеделската земя от частни лица се стига до противоречия при прилагането им. Например вече има обекти, изброени в чл. 8 от Тарифата, като например гробища, здравни обекти (болници, санаториуми), обекти на образованието (училища, научно-образователни центрове), които се изграждат от частни лица (физически и юридически лица) в качеството им на търговци по смисъла на Търговския закон и които ще осъществяват дейност в свой интерес, а няма да осъществяват дейност за задоволяване на обществена нужда.

Практиката показва и засилване на тенденцията за промяна на предназначение на земеделската земя за изграждане на обекти, например „База за селскостопанска техника“, за които обекти се дължи такса по чл. 8, т. 9 от Тарифата (т.е. заплащат се по-ниски държавни такси за промяна на предназначението на земята). В действителност обаче се изграждат обекти, не отговарящи на този, за който е била проведена процедурата за промяна на земеделската земя в неземеделска.

В случаите, когато се изгражда национален обект или общински обект от първостепенно значение, които стават публична държавна или общинска собственост държавна такса не се дължи (чл. 24, ал. 8 от ЗОЗЗ). Тези обекти представляват обекти публична държавна и публична общинска собственост, но същите попадат и в обхвата на коефициента за обект, посочен в чл. 8, т. 1 от Тарифата.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Липсва ясна разпоредба, регламентираща правомощията на комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ за отказ за утвърждаване на площадка и/или трасе за проектиране

В сега действащото законодателство не са уредени изчерпателно хипотезите, в които комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ може да откаже утвърждаване на площадка и/или трасе за проектиране. Текстът на чл. 22, ал. 2 от ЗОЗЗ гласи, че: „Площадката или трасето не се утвърждава, когато предлаганата площадка не е съобразена с хигиенни, строителни и

други изисквания или с ограничения, предвидени в други закони.“ Липсата на изрично разписани хипотези и общата формулировка на правната норма са предпоставка за силна субективна преценка от страна на административния орган и липса на яснота за физически и/или юридическите лица, провеждащи процедурите по ЗОЗЗ и правилника за неговото прилагане. В тази връзка считаме за удачно да бъдат разписани изрично случаите, в които предлаганата площадка и/или трасе за проектиране ще бъдат отказвани. Следва да се обсъди възможността да се забрани по категоричен начин утвърждаване на площадка и/или трасе за проектиране когато предлаганата площадка и/или трасе за проектиране са разположени в обхвата на територия, обслужвана от напоителна система или напоително поле. Във връзка с това предложение следва да бъде изменена и легалната дефиниция на понятието „поливна земеделска земя“. Предвид, че ако това предложение бъде възприето, на практика ще се забрани утвърждаване на площадка и/или трасе за проектиране за поливни земеделски земи, считам, че е удачно от това правило да бъдат предвидени изключения с оглед вида на изграждания обект. Добър пример за такива изключения представлява разпоредбата на § 6а от ПЗР на ЗОЗЗ, в който са посочени случаите, в които е допустимо да бъде променяно предназначението на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд. Тези изключения могат да се отнасят за случаите, в които застрояването е предвидено с влязъл в сила общ устройствен план за съответната територия на общината; за изграждане на обекти с национално значение, национални обекти по смисъла на § 1 от допълнителните разпоредби на Закона за държавната собственост, както и на общински обекти от първостепенно значение; за изграждане на обекти на техническата инфраструктура по смисъла на Закона за устройство на територията, на археологически обекти по смисъла на Закона за културното наследство и на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната; предоставена концесия с решение на Министерския съвет.

Хипотезите, в които комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ отказва утвърждаване на площадка и/или трасе за проектиране биха могли да бъдат:

- когато съществува възможност обектът да се изгради върху друга земя в същото землище, която е по-слабо продуктивна и/или негодна за земеделско ползване;

- когато предлаганата площадка и/или трасе за проектиране не е съобразена с хигиенни и строителни изисквания или с наложени ограничения по други закони;

- когато площадката е разположена в обхвата на пътища от републиканската пътна мрежа; в обхвата се допуска изграждането само на пътни връзки до обектите;

- когато предлаганата площадка и/или трасе за проектиране са разположени в обхвата на територия, обслужвана от напоителна система или напоително поле.

Разпоредбата, която регламентира възможността на комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ да отложи разглеждането на предложението за утвърждаване на площадка и/или трасе за проектиране, е прекалено широко формулирана. Може да се обсъди възможността текстът да се прецизира и да се посочи при какви конкретни предпоставки може да се отложи разглеждането на предложението.

Да се прецизират текстовете на чл. 37 от ППЗОЗЗ (както и необходимите документи), като се определят периодите, за които следва да се провежда процедурата за промяна на предназначение на земеделската земя (от 1973 до 1996 г. и от 1996 г. до настоящия момент), тъй като не е ясно как се процедурат тези земи, включени в строителните граници по реда на ЗУТ. Дейностите по устройство на територията са уредени в ЗУТ, като в тази връзка да отпадне процедурата за ново включване в строителните граници, а същата да се осъществява по реда на ЗУТ, но за тези земи да се издава последващ документ по ЗУТ (напр. разрешение за строеж) единствено след проведена процедура за промяна на предназначението им).

Както бе посочено има хипотези, в които е допустимо застрояване на земеделска земя без провеждане на процедура за промяна на предназначението по реда на ЗОЗЗ и правилника за прилагането му. Считаме, че следва да се обмисли или възможността за изменение на Наредба № 19 от 25 октомври 2012 г. за строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им, конкретно в чл. 3 да бъде изрично записано, че същата не се прилага по отношение на земеделски земи с начин на трайно ползване – пасища, мери и ливади, включени в слой „Постоянно затревени площи“.

Необходимо е да се уеднаквят обектите, които се допускат за изграждане върху земеделски земи - ОПФ, с начин на трайно ползване – пасище, мера или ливада.

Срокове на валидност на решението за промяна на предназначението на земеделските земи

Предлагаме да се обмисли изменение, свързано със сроковете за валидност на решението за промяна на предназначението на земеделските земи. Съобразно сега действащите разпоредби едно влязло в сила решение за промяна на предназначението на земеделска земя ще загуби правно действие ако в тригодишен срок от влизането му в сила не е поискано издаване на разрешение за строеж или в шестгодишен срок от влизането му в сила не е започнало изграждането на обекта. С цел облекчаване на административната тежест следва да се обсъди възможността изискването в тригодишен срок от влизане в сила на решението за промяна на предназначението на земеделска земя да бъде поискано издаване на разрешение за строеж, да отпадне. В съответствие с последните изменения на Закона за устройство на територията, конкретно относно възможността разрешението за строеж да бъде презаверено еднократно след изтичане на неговото правно действие след заплащане на 50 на сто от предвидената такса за издаване на разрешение за строеж, може да се създаде аналогична разпоредба в ЗОЗЗ, касаеща решенията за промяна на предназначението на земеделските земи. На собственика на земята или на инвеститора на обекта може да се даде възможност да поискат удължаване на срока на валидност на решението за промяна на предназначението на земеделска земя за срок от 3 години, считано от деня на изтичане на шестгодишния срок за валидност на същото. Това удължаване ще бъде еднократно срещу заплащане на определена такса.

Актуализиране на Тарифата за таксите, които се заплащат при промяна на предназначение на земеделските земи

Предлагаме Тарифата за таксите, които се заплащат при промяна на предназначение на земеделските земи да бъде изменена и съобразена с действащото законодателство, както и обвързана не толкова с видовете обекти, тяхното местоположение и др., а с качеството на земеделската земя, която ще се изгуби при промяната ѝ в неземеделска. Да се въведе и обвързаност на документите, които се издават по реда на ЗУТ за изградените обекти с решенията за промяна на предназначение на земеделската земя и заплатената за това такса.

Срокове на валидност на решението за промяна на предназначението на земеделските земи за кариери за добив

В случаите, в които се провежда процедура за промяна на предназначение на земеделската земя за кариери за добив, за които не се издава разрешение за строеж по реда на ЗУТ и концесионерът не е собственик на земята да се изисква не учредено право на строеж, а учредено право на ползване. Относно валидността на решенията (чл. 24, ал. 5, т.2 и 3 от ЗОЗЗ) предлагаме такива обекти да бъдат извън обхвата на разпоредбата или да се приеме следното предложени: За обектите, представляващи рудници и кариери, при провеждане на процедура по реда на ЗОЗЗ и ППЗОЗЗ освен подробен устройствен план, на основание чл. 44, ал. 1 от ППЗОЗЗ се прилага и приет цялостен проект за добив и проект за рекултивация. В решенията за предоставяне на концесия, както и в договора се посочват основните задължения на концесионера, едно от които е да изработи и представи годишни работни проекти за добив и първична преработка, както и да представи отчет за изпълнението на годишния работен проект за добив и първична преработка. Във връзка с това може да се предприеме промяна в законодателството, в която сроковете да бъдат обвързани с годишните работни проекти за добив и първична преработка или с отчета за изпълнението на годишния работен проект за добив и първична преработка.

Промяна на предназначение на земеделски земи за неземеделски нужди, придобити в резултат на замяна на земи от държавния поземлен фонд със земи на граждани и юридически лица

Във връзка с процедирането по преписки за промяна на предназначение на земеделски земи за неземеделски нужди, придобити в резултат на замяна на земи от държавния поземлен фонд със земи на граждани и юридически лица е изискано становище от дирекция „Правно-нормативни дейности”, МЗХ. С писмо дирекция „Правно-нормативни дейности” посочва, че всички преписки за извършени замени на земи на земеделски земи от държавния поземлен фонд със земи на граждани и юридически лица, извършени в периода 1998г.-2009г. са предмет на прокурорска проверка, за която има образувана преписка № 19734/2010г. в Софийска районна прокуратура. Указано е, че следва да се изчака приключването на проверката по горесцитираната прокурорска преписка, с оглед окончателния ѝ изход или отказ за образуване на съдебно производство. В тази връзка комисията по чл. 17, ал. 1 от Закона за опазване на земеделските земи при

постъпила преписка за промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди, придобити в резултат на замяна на земи от държавния поземлен фонд със земи на граждани и юридически лица, постановяваше решение за спиране на административното производство на основание чл. 54, ал. 1, т. 5 от Административнопроцесуалния кодекс. С последващо писмо е указано, че предвид налагащата се съдебна практика за отмяна на актовете за спиране на административните производства следва за всяка конкретна преписка за промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди, придобити в резултат на замяна на земи от държавния поземлен фонд със земи на граждани и юридически лица да се изисква информация от Софийска районна прокуратура дали е налице основание за издаване на отрицателно становище по съответната процедура. С писмо Софийска районна прокуратура уведомява, че досъдебно производство № 102/11г. по описа на Национална следствена служба, представляващо пр.пр. № 19734/10г. по описа на СРП все още не е приключило, като обръща внимание, че същото е образувано за престъпление по чл.220 от Наказателния кодекс. Изтъкнато е, че извършваната прокурорска проверка няма характер нито на административно производство, нито на съдебно такова, за да се приеме, че процесните случаи попадат в хипотезата на чл. 54, ал. 1, т. 5 от АПК. В случая не е налице и втората хипотеза на чл. 54, ал. 1, т. 5 от АПК, а именно представяне на удостоверение за наличие на образувано производство, издадено от органа, пред който то е образувано. В тази връзка изрично е посочено, че може да се обоснове извод, че не е налице основание за спиране на административното производство на основание посочената разпоредба. Обърнато е внимание, че с оглед гореизложеното, правната квалификация на наказателното производство и липсата на наложена възбрана върху недвижимите имоти, няма пречка за извършване на разпоредителни сделки или промяна на предназначението на имотите при наличие на предвидените в Закона за опазване на земеделските земи и правилника за прилагането му, условия и ред. През 2017 г. Иван Петров – прокурор при Районна прокуратура – гр. София е постановил прекратяване на наказателно производство ДП № 102/2011 г. по описа на НСлС, пр. пр. № 19734/2010 г. на СРП. Постановлението е влязло в сила.

Независимо от посоченото, гореописаните преписки не са внесени на заседание на Комисията за земеделските земи. Идеята на процедурата за замяна на земи от държавния поземлен фонд със земи на граждани и юридически лица е да се даде възможност на

лицата да комасират собствените си земеделски земи, находящи се в различни землища, като по същество използват земята за земеделски нужди. В същото време неизясненото по постъпилите преписки за промяна на предназначението на земеделски земи, придобити в резултат на замяна на земи от държавния поземлен фонд със земи на граждани и юридически лица, може да се счита за отказ от произнасяне от страна на администрацията, което може да доведе до множество съдебни дела. Следва да се обърне внимание на факта, че законодателна пречка тези преписки да бъдат разглеждани и решени положително няма. В Закона за опазване на земеделските земи липсва изрична норма, която да забранява промяна на предназначението на земеделски земи, придобити в резултат на замяна на земи от държавния поземлен фонд със земи на граждани и юридически лица. Такава разпоредба има в Закона за горите (§ 3 от ПЗР на Закона за горите), но тя е неприложима по отношение на земеделските земи, т.е. Комисията за земеделските земи, в качеството си на колективен административен орган не разполага със законова възможност да откаже промяна на предназначението на тези земи. Същата би имала тази възможност при наличие на изричен законов текст, което би могло да се постигне чрез законодателно изменение или чрез вземане на решение за налагане на мораториум от страна на Народно събрание.

II. КАТЕГОРИЗИРАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ ПРИ ПРОМЯНА НА ТЯХНОТО ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Процедурата по категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение е уредена в Наредбата за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение, приета от Министерския съвет с ПМС № 261 от 17.10.1996 г. С тази Наредба е отменена Наредбата за определяне категориите на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение (ДВ, бр. 15 от 1994 г.), която от своя страна отменя Наредбата за категоризиране на обработваемата земя и пасищата, приета с ПМС № 32 от 1973 г. (ДВ, бр. 65 от 1973 г.). Наредбата за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение е изменяна и допълвана 4 пъти.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

При процедурите за промяна на предназначението на земеделските земи те се категоризират в 10 категории според продуктивните възможности на почвените и климатичните условия, релефните и технологичните качества на земята, пригодността ѝ за производство на различните видове растителна продукция и наложените ограничения на земеползване при условия и по ред, определени с Наредбата за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение. Категориите се определят по средния бонитетен бал - средната относителна оценка на конкретни почвено-климатични условия спрямо пригодността на земята за отглеждане на определен набор от селскостопански култури. Земите с най-добри показатели (бонитетен бал над 90) се включват в първа категория, а тези с най-ниски (бонитетен бал под 10) – в десета категория.

Акт за категоризиране на тази част от земеделската земя, чието предназначение ще се променя, се издава по искане на собственика на земята. Акт за категоризиране на земеделската земя, върху която се предлага изграждането на обект за държавни или общински нужди, се издава по искане на инвеститора на обекта.

Искането се отправя до областната дирекция "Земеделие" към Министерство на

земеделieto, храните и горите по местонахождението на земята. Тя издава акт по образец, който може да се обжалва в 14-дневен срок от получаването му пред министъра на земеделieto, храните и горите или пред съответния заместник-министър. Посоченият орган назначава в едномесечен срок експертиза. Експертизата се извършва от Института по почвознание, агротехнологии и защита на растенията „Никола Пушкарров“ в структурата на Селскостопанската академия с цел установяване на категорията на действително съществуващото състояние на земеделските земи при детайлност, отговаряща на мащаба на приложената скица. За резултата от експертизата се съставя акт по образец, към който се прилага скица с границите на почвените различия. Актът се одобрява от министъра на земеделieto, храните и горите или пред съответния заместник-министър.

Когато има съмнение, че категорията на земята е понижена или повишена, а актът за категоризиране не е обжалван по посочения ред, министърът на земеделieto, храните и горите по своя инициатива или по предложение на Комисията за земеделските земи или на нейни членове може да възложи служебна експертиза.

3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

Лицата, което инициират процедурата за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди;

- Директорът на Областна дирекция „Земеделие“;

- Министърът на земеделieto, храните и горите;

- Института по почвознание, агротехнологии и защита на растенията „Никола Пушкарров“ в структурата на Селскостопанската академия.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата

Директорът на Областна дирекция „Земеделие“

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Акт за категоризиране на земеделската земя по образец. Той може да се обжалва в 14-дневен срок от получаването му пред министъра на земеделieto, храните и горите или пред съответния заместник-министър. Посоченият орган назначава в едномесечен срок експертиза. Експертизата се извършва от Института по почвознание, агротехнологии и

защита на растенията „Никола Пушкиров“ в структурата на Селскостопанската академия с цел установяване на категорията на действително съществуващото състояние на земеделските земи при детайлност, отговаряща на мащаба на приложената скица. За резултата от експертизата се съставя акт по образец, към който се прилага скица с границите на почвените различия. Актът се одобрява от министъра на земеделието, храните и горите или пред съответния заместник-министър.

6. Такси.

Дължи се такса в размер на 15 лева, съгласно чл. 11 от Тарифа за таксите, които се заплащат при промяна на предназначението на земеделските земи

7. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

В случаите, когато се променя предназначението на земеделската земя в неземеделска, комисиите по чл. 17 от ЗОЗЗ се ръководят най-вече от плодородните качества на земята, поради което нейното категоризиране е от особено значение. В сега съществуващата уредба не е предвидена възможност актът да се обжалва по съдебен ред, въпреки че същият е издаден от административен орган и засяга правата на собствениците/инвеститорите. Предлагаме да бъде обсъдена възможността и за съдебно обжалване на акта за категоризиране на земеделските земи.

III. РЕКУЛТИВАЦИЯ НА ЗЕМИ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Рекултивацията на земи като процедура е въведена през 1994 г. с приетата Наредба № 3 от 1994 г. за рекултивация на нарушени терени, подобряване на слабопродуктивни земи и оползотворяване на хумусния пласт (ДВ, бр. 21 от 1994 г.).

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.

Образци на документи. Анализ на процедурата.

Процедурата е регламентирана в ЗОЗЗ (чл. 11 – чл. 16), в ППЗОЗЗ (чл. 17- чл. 26 от ППЗОЗЗ), както и в Наредбата № 26 от 02.10.1996 г. за рекултивация на нарушени терени, подобряване на слабопродуктивни земи, отнемане и оползотворяване на хумусния пласт (ДВ, бр. 89 от 22.10.1996 г., изм. и доп., бр. 30 от 22.03.2002 г.).

Рекултивацията е комплекс от технически и биологически дейности, с които се възстановява първоначалното ползване на земята, а когато това е невъзможно, се създава друг вид ползване или се оформя подходящ ландшафт. Рекултивацията на терените, отчуждени за държавни или общински нужди, се извършва от инвеститора на обекта за негова сметка, а рекултивацията на терените, собственост на юридическо или физическо лице, се извършва от собственика на земята.

При възникнала необходимост за рекултивация на нарушен терен се отправя искане за назначаване на комисия, която след оглед на място съставя протокол за констатираното. Комисията се назначава от:

- кмета на общината - когато предлаганата за рекултивация земя е общинска собственост, собственост на физическо или юридическо лице и когато рекултивацията ще се извършва със средства от общинския бюджет. В тези случаи, комисията се председателства от представител на общинската администрация.

- министъра на земеделието, храните и горите или негов заместник - когато предлаганата за рекултивация земя е държавна собственост и когато рекултивацията ще се извършва със средства от бюджета на Министерството на земеделието, храните и горите. В тези случаи комисията се председателства от специалист от съответната областна дирекция "Земеделие", когато теренът е с площ до 300 дка или от експерт от отдел „ППРЗЗ“, когато теренът е с площ над 300 дка.

След като бъдат утвърдени размерът и границите на терена за рекултивация, физическото или юридическото лице, поискала назначаването на комисията, изготвя или възлага изготвянето на проект за рекултивация. Рекултивацията се извършва въз основа на предварително изготвен, съгласуван и одобрен проект. С изменението на ЗОЗЗ (ДВ, бр. 100/2015 г.) се направи уточнение кой орган съгласува проектите за рекултивация (чл. 11, ал. 3 и 4 от ЗОЗЗ). Проектът за рекултивация се одобрява от:

- инвеститора на обекта - когато се рекултивират терени, отчуждени за държавни и общински нужди, и стойността на рекултивацията е включена в сметната стойност на обекта;

- министъра на земеделието, храните и горите или негов заместник - когато рекултивираният терен е държавна собственост и когато рекултивацията се извършва със средства от бюджета на Министерството на земеделието, храните и горите;

- кметът на общината - в останалите случаи.

При извършена рекултивация на земята комисията се назначава от същите административни органи, като председателството е в зависимост от големината на рекултивирания терен.

3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

- Собственици на земеделска земя;

- Инвеститорът на обекта за държавни и общински нужди.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- Общинската администрация;

- Областна дирекция „Земеделие“;

- Министерство на земеделието, храните и горите;

- Института по почвознание, агротехнологии и защита на растенията „Никола Пушкаров“, София;

- Представители на специализираните контролни органи или регионални служби на Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Министерството на околната среда и водите.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Комисиите съставят протокол, като лицето, назначило комисията, одобрява или отказва да одобри протокола.

6. Такси.

Не се дължат такси.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

В сега действащата правна уредба не е подробно разписана и изяснена процедурата по приемане на биологичната рекултивация. Липсват минимални изисквания за обема и съдържанието на проектите за рекултивация на нарушени терени.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Предлагаме да се уеднакви председателството на комисиите при определянето на площи за рекултивация и при приемането на вече рекултивирани терени. В състава на комисиите за приемане на рекултивация на нарушени терени да се включи и представител на органа, който съгласува или одобрява проекта.

Предлагаме да се уеднакви нормативната база относно това кой орган съгласува проектите и кой орган ги одобрява, тъй като след изменението в ЗОЗЗ (. ДВ, бр. 100 от 2015 г.) не е направено изменение в Наредба № 26/1996 г. (чл. 17 и чл. 18). Предлагаме да се измени и допълни наредбата като се разпишат ясно регламентите в процедурата, свързана с рекултивация на земи.

IV. ВРЕМЕННО ПОЛЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКА ЗЕМЯ.

1. Кратък исторически преглед. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Временното ползване на земеделска земя за неземеделски нужди като процедура е въведено през 1996 г. Процедурата е регламентирана в ППЗОЗЗ (чл. 56 - чл. 59б от ППЗОЗЗ). Съществено изменение в процедурата се въведе с § 25 от Преходните разпоредби към Постановление № 99 от 22 април 2016 г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи, отнасящо се само за лицата, които осъществяват по търговски начин електронни съобщения при условията на Закона за електронните съобщения. Приложение по тази процедура намират и разпоредбите на ЗЗД, конкретно по отношение на правната уредба на договорите за наем. Във връзка с провеждането на процедурата са давани и указания на областните дирекции „Земеделие“.

Процедурата е въведена за случаите, в които се налага временно да се използва земеделска земя за неземеделски нужди. Хипотезите, в които може да се поиска разрешение за временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди, са:

При изграждане на обекти - публична собственост на държавата или общините, когато възникне необходимост от земеделска земя извън площадката/трасето на обекта; При изграждането на подземни и въздушни линейни обекти; Земя, необходима за геоложки и други проучвания; При изграждане на обекти от юридически и физически лица за собствени нужди; За разполагане на преместваеми обекти, които не са трайно свързани с терена, както и за други нужди без застрояване; В първите три случая, които са регламентираны в чл. 56 от ППЗОЗЗ, компетентният орган да разреши временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди е Комисията за земеделските земи. В останали хипотези (чл. 59а от ППЗОЗЗ) компетентният орган да разреши временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди е комисията по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ към областна дирекция „Земеделие“ по местонахождение на имота. Важно е да се отбележи, че за разлика от процедурите за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди при разрешаването на временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди, компетентността на органа не е поставена в зависимост от

категорията на земеделската земя или площта, която се иска. Когато земеделската земя не е собствена отношенията между страните се уреждат със договор, чийто срок в синхрон с разпоредбите на Закона за задълженията и договорите не може да надвишава 10 години. За постановяване на положително решение от комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ се комплектува преписка, която съдържа:

- предложение от собственика на земята или от инвеститора;
 - копие от документа за собственост или изрично писмено съгласие от собственика на поземления имот;
 - скица на имота (имотите) в два екземпляра в М 1:500 до 1:5000 с нанесените граници на предложените площадки, заверена от общинската служба по земеделие, съответно от Агенцията по кадастъра;
 - становище от съответната регионална инспекция по околна среда и води;
- проект на подробен устройствен план или ситуационна скица за разполагане на временния обект.

Срокът, за който комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ може да разреши временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди е не по-дълъг общо от 10 години.

Собственикът на земята или инвеститорът на обекта е длъжен след изтичане на срока на разрешението за временно ползване да върне земята в първоначалния ѝ вид. Неспазването на това задължение е скрепено със съответната санкция – от 500 до 5000 лева за физическо лице и от 1000 до 10 000 лева за юридическо лице. При повторно нарушение размерът на санкциите се удвоява (чл. 41 от ЗОЗЗ). Когато по време на ползването на земята възникне необходимост от изграждане на сгради и/или съоръжения с постоянен характер, инвеститорът на обекта е длъжен в рамките на срока по договора да предложи промяна на предназначението на необходимата земя след придобиване на собственост върху нея или право на строеж. Когато земята е застроена и не може да се ползва за земеделски нужди, инвеститорът на обекта, представляващ публична общинска или държавна собственост, се санкционира съгласно ЗОЗЗ. Той е длъжен да предложи промяна на предназначението на земята по реда на раздел V "Промяна на предназначението на земеделска земя, върху която е извършено строителство" от Глава Пета, като заплаща таксата по чл. 30 ЗОЗЗ в двоен размер независимо от всички други дължими обезщетения на собственика на земята. С разпоредбата на § 25 от Преходните

разпоредби към Постановление № 99 от 22 април 2016 г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи се въведе правна възможност лицата, които осъществяват по търговски начин електронни съобщения при условията на Закона за електронните съобщения и имат право на временно ползване, предоставено по реда на чл. 59а, ал. 2 от ППЗОЗЗ, за електронните съобщителни съоръжения, които не са трайно свързани с терена, да подадат искане за удължаване на срока на ползване. Срокът може да се удължи с не повече от 10 години считано от датата на влизане в сила на постановлението, т.е. независимо кога е подадено искането за удължаване на срока на временното ползване, крайният срок, до който може да бъде удължен е 09 май 2026 г. - изтичането на 10-годишния срок от влизане в сила на постановлението. В тази връзка следва да се отбележи често срещан казус, а именно когато срокът на договора между собственика на земята и лицата, които осъществяват по търговски начин електронни съобщения при условията на Закона за електронните съобщения, е за максималния срок от 10 г. по чл. 229, ал. 1 от ЗЗД и той изтича преди 09 май 2026 г., но лицата искат удължаване на срока на разрешението за временно ползване за максимално допустимия по ППЗОЗЗ срок, т.е. до 09 май 2026 г. В съответствие с разпоредбата на чл. 20 от ЗЗД в тези случаи се търси действителната обща воля на страните. Прието е и вече има практика в дейността на комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ, че съгласно изричната разпоредба на чл. 229 от ЗЗД договорът за наем не може да бъде сключен за повече от десет години, освен ако е търговска сделка. В българското законодателство не е въведена забрана за анексиране на договорите за наем. В изпълнение на тази разпоредба при подаване на преписка на основание § 25 от Преходните разпоредби към Постановление № 99 от 22 април 2016 г. за изменение и допълнение на ППЗОЗЗ, лицата, които осъществяват по търговски начин електронни съобщения при условията на Закона за електронните съобщения представя актуален, нотариално заверен и вписан договор за наем за частта от имота, за която се иска разрешаване на временно ползване. При разглеждане на постъпили преписки от комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ е необходимо всички документи да са актуални към датата на постановяване на решението. Срокът на договора за наем не е предпоставка да се откаже разрешаване на срока за временно ползване до максимално допустимия съгласно ППЗОЗЗ срок, а именно 09 май 2026 г., освен ако в същия няма изрична клауза за неговото прекратяване с изтичане на

срока на същия. Още повече, че самото решение за временно ползване няма правно действие по отношение на собствениците на земята, които съобразно разпоредбите на договора и българското законодателство имат право да прекратят договора за наем и преди изтичане на неговия срок. Интерес при процедурата за удължаване на срока на временно ползване на основание § 25 от Преходните разпоредби към Постановление № 99 от 22 април 2016 г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи представлява и задължението на лицата при комплектуване на преписка да представят освен документите по чл. 59б, ал. 4 от ППЗОЗЗ и още един документ, а именно - становище за вида на съоръжението от главния архитект на съответната община. Целта е именно да се установи, че съоръжението не е трайно прикрепен към земята.

В практиката възникнаха случаи, в които лицата, които осъществяват по търговски начин електронни съобщения при условията на Закона за електронните съобщения (мобилни оператори) не желаят да ползват временно земята за неземеделско ползване, а с оглед на бъдещите си инвестиционни намерения желаят да променят предназначението ѝ. Както в областните дирекции „Земеделие”, така и в Министерство на земеделието, храните и горите постъпваха преписки с искане за утвърждаване на площадка за проектиране и за промяна на предназначението на земеделската земя от съответния мобилен оператор, легитимирайки се като упълномощено лице съгласно договора за наем, или постъпват съвместни искания от собственика на земята и от съответния мобилен оператор. На практика предложение за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди бива внесено от мобилен оператор (лице, което не е собственик и в чиято полза не е учредено право на строеж) и собственика на земята за реализиране на обект, за чието изграждане по силата на специален закон се изискват определени лицензии и разрешения. Такива лицензии и разрешения има мобилния оператор, но не и собственика на земята. Предвид изложеното се прие решението при внасяне на преписка за утвърждаване на площадка за проектиране на обект: „Телекомуникационно оборудване (базови станции)” от лицата, които осъществяват по търговски начин електронни съобщения при условията на Закона за електронните съобщения, същите да представят по преписките предварителен договор за учредяване право на строеж или за придобиване на собственост, респ. при преписки за промяна на предназначението мобилните оператори

следва да се легитимират като собственици или носители на вещно право на строеж.

2. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

- Лицата, които искат да използват земеделска земя за неземеделски нужди;

- Лицата, които временно предоставят собствена земеделска земя на друго лице за неземеделски нужди; Комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ;

- Общинска администрация.

3. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ.

4. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Решение на комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ, с което се разрешава временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди. Решенията не могат да бъдат за срок по-дълъг от 10 години. Същите подлежат на оспорване по общия ред предвиден в АПК. Решенията на комисията по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ подлежат на оспорване по административен ред пред Комисията за земеделските земи.

5. Такси.

При внасяне на искане за разрешаване на временно ползване се заплаща такса за разглеждане по чл. 9 от Тарифа за таксите, които се заплащат при промяна на предназначението на земеделските земи – еднократно такса в размер 50 лв. за обекти с площ до 50 дка и 200 лв. за обекти с площ над 50 дка.

6. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Когато земеделската земя ще се използва за временни нужди, предимно това са случаите, в които ще се поставят временни обекти, които не са трайно прикрепени към земята и за които не се допуска изработване на подробни устройствени планове (ПУП) по реда на ЗУТ, а в същото време един от необходимите документи е проект на ПУП.

7. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Нужно е прецизиране на текстовете относно необходимите документи за провеждане на процедурата за разрешаване на временното ползване на земеделска земя.

V. БЕЗВЪЗМЕЗДНО ПРАВО НА ПОЛЗВАНЕ НА ФИЗИЧЕСКИ И ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА, ВЪЗСТАНОВИЛИ ИЛИ ПОДОБРИЛИ СЪС СОБСТВЕНИ СРЕДСТВА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ СЛАБОПРОДУКТИВНИ ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Процедурата за безвъзмездно предоставяне право на ползване на физически и юридически лица, възстановили или подобрили със собствени средства държавни или общински земеделски земи е въведена с приемането на Закона за опазване на земеделските земи през 1996 г.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Съгласно чл. 10 от ЗОЗЗ, Министерството на земеделието, храните и горите, съответно общината, може да предостави за срок, определен с договор, безвъзмездно право на ползване на физически и юридически лица, възстановили или подобрили със собствени средства държавни или общински земеделски земи, когато са:

- замърсени с тежки метали и металоиди, радионуклиди, нефтопродукти, други органични замърсители, промишлени и битови отпадъци;
- засолени от промишлена дейност или неправилно напояване или отводняване; кислени от промишлена дейност;
- оврази, дерета, мочурища, силно ерозирани или силно каменисти почви и други терени, определени като некатегоризуема земеделска земя.

Договорът се сключва въз основа на проект за възстановяване или подобряване на земята, утвърден от експертния съвет по чл. 10, ал. 2 от ППЗОЗЗ. Изпълнението на договора за възстановяване или подобряване и ползване на държавни земеделски земи се контролира от съответната областна дирекция „Земеделие“ и специализираното звено в МЗХГ по чл. 39, ал. 4 от ЗОЗЗ, а за общински земеделски земи – от съответната общинска администрация. При установяване на нарушения договорът се прекратява едностранно от МЗХГ, съответно от общината.

3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

- Физически и юридически лица, възстановили или подобрили със собствени средства държавни и общински слабопродуктивни земеделски земи;

- Министърът на земеделието, храните и горите;

- Кметът на съответната община.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- Министърът на земеделието, храните и горите;

- Кметът на съответната община.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Договор, с който се предоставя безвъзмездно право на ползване върху държавни или общински земи, за срок до 10 г.

6. Такси.

Не се заплащат такси.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Процедурата е формално развита както в ЗОЗЗ, така и в правилника за неговото прилагане. Липсва посочване на необходимите документи, за да се проведе процедурата. Предвид, че производството се развива пред административен орган, считаме, че ако процедурата остане, следва сключването на договора да се предхожда от заповед, която по своята същност представлява властническо волеизявление на административния орган. Не е посочен минимален и максимален срок на договора, което може да доведе до субективизъм при определянето му. Не са посочени основанията, на които административния орган може да откаже да сключи договор.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Следва да се обсъди дали е необходима процедурата, както и дали да не бъде отменена.

VI. ПРОДАЖБА НА ЗЕМЕДЕЛСКА ЗЕМЯ, ВЪРХУ КОЯТО Е ИЗВЪРШЕНО СТРОИТЕЛСТВО ПРЕДИ ВЛИЗАНЕ В СИЛА НА ЗАКОНА ЗА СОБСТВЕНОСТТА И ПОЛЗВАНЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Процедурата за продажбата на земеделска земя, върху която е извършено строителство преди влизане в сила на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, е регламентирана през 1996 г. в Глава пета, Раздел V „Промяна на предназначението на земеделска земя, върху която е извършено строителство“ от Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Пряко значение за провеждането на процедурата имат разпоредбите на ЗУТ по отношение на търпимостта или узаконимостта на сградите и/или съоръженията и на одобряването на подробните устройствени планове, разпоредбите на Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост по отношение на оценяването на държавната земя. Процедурата може да се развие по два начина в зависимост от годината на построяване на сградите и/или съоръженията. В тази връзка е важно да се отбележи, че при липса на строителни книжа или документи, свидетелстващи по категоричен начин годината на извършване на строителството, ЗУТ допуска годината на изграждане на сградите и/или съоръженията да бъде установена с декларация (§ 184, ал. 8). Хипотезите са две:

Първа хипотеза

В ППЗОЗЗ е предвидено, че ако физически и юридически лица притежават сгради и съоръжения, строителството на които е започнало или завършено върху земеделска земя след 1 юли 1973 г., без да са извършени процедурите по отменения Закон за опазване на обработваемата земя и пасищата, съответно по Закона за опазване на земеделските земи, са длъжни да внесат мотивирано предложение в Комисията за земеделските земи за промяна на предназначението на застроената земя и на прилежащите площи за функционирането на обекта (чл. 50, ал. 1 от ППЗОЗЗ). В тези случаи преди да придобият собственост върху нормативно определената прилежаща площ, собствениците на сградите и/или

съоръженията е необходимо да проведат процедура за промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди.

Втора хипотеза

Когато сградите и съоръженията са изградени върху земеделски земи извън строителните граници на населени места или селищни образувания, определени със застроителен и регулационен план или околоръстен полигон преди влизането в сила на отменения Закон за опазване на обработваемата земя и пасищата от 1973 г., се счита, че предназначението на земята е променено и процедурата за промяна на предназначението по реда на ЗОЗЗ и на този правилник не се провежда. Собствеността върху земята се придобива по реда на чл. 53 от ППЗОЗЗ.

И в двете хипотези крайната цел е придобиване в собственост на държавна земя, върху която физически и/или юридически лица притежават законно изградени сгради и/или съоръжения, а самата процедура включва два етапа – издаване на заповед на министъра на земеделието, храните и горите (индивидуален административен акт) и сключване на договор (гражданскоправен юридически факт).

Собствениците комплектуват преписка със следните документи:

- документ за собственост на изградените сгради и съоръжения;
- акт за държавна собственост;
- актуална скица на имота;

- влязъл в сила ПУП, с който се запазват изградените сгради и съоръжения, изработен съгласно изискванията на ЗУТ, заповедта на кмета или решението на общинския съвет за одобряването му и констативен акт, удостоверяващ влизането им в сила. Когато за земи, разположени в бившите стопански дворове на прекратените селскостопански организации по § 12 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ, има одобрен парцеларен план или план на новообразуваните имоти, не се изисква представянето на подробен устройствен план;

- становище от главния архитект на съответната община (район) относно търпимостта на строежа съгласно § 16, ал. 1 от преходните разпоредби на ЗУТ или относно узаконяване на строежа по § 184 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗУТ (ДВ, бр. 65 от 2003 г.) или по § 127 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗУТ (ДВ, бр. 82 от

2012 г.; изм. и доп., бр. 98 от 2014 г. и бр. 101 от 2015 г.). От особено значение е становището, издадено от главния архитект на общината, тъй като процедурата за промяна на предназначението на земеделската земя върху която е извършено строителство се провежда само за търпими и узаконими строежи. За незаконно изградените обекти се съставят наказателни постановления за извършено строителство върху земеделска земя, но обектите следва да бъдат премахнати и земята възстановена в първоначалния ѝ вид.

- удостоверение на общинската служба по земеделие за постановеното решение за застроената земя относно признато право на собственост, отказ или възстановена собственост, както и удостоверение за висящо дело по спор за правото на собственост или на друго правно основание (удостоверение не се изисква, когато строителството е извършено върху собствена земя);

- доказателства за година на построяване на сградата, по реда на § 184, ал. 8 от ЗУТ;

- оценки на земята. В чл. 53, ал. 4 от ППЗОЗЗ изрично е предвидено, че застроената и прилежаща земя, включително когато е разположена извън границите на урбанизирана територия (населено място или селищно образувание), се оценява по реда на чл. 90 от ППЗДС. Съгласно цитираната норма от ППЗДС при продажба на земя - частна държавна собственост, на лица, притежаващи собственост върху законно построена сграда, изградена върху нея, цената се определя по пазарен механизъм от независим оценител, но не може да бъде по-ниска от данъчната оценка на имота. От изложеното следва, че по преписката трябва да бъде приложена и актуална данъчна оценка на имота. Съгласно чл. 7в от Наредбата за реда за определяне на цени на земеделските земи, оценките на ограничени вещни права и сервитути върху земи по чл. 27, ал. 6 и 8 ЗСПЗЗ и чл. 53 от ППЗОЗЗ, се определят по реда на чл. 90 от Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост, като данъчната оценка се определя като за земи в строителни граници и това обстоятелство се посочва изрично в удостоверението за данъчна оценка.

В резултат на надлежно комплектувана преписка министърът на земеделието, храните и горите издава заповед, с която разрешава да се продаде държавната земя, като в заповедта се определя и дължимата цена. Следва да се отбележи, че съгласно нормата на чл. 45, ал. 1 от Закона за данък върху добавената стойност, прехвърлянето на правото на собственост върху земя, учредяването или прехвърлянето на ограничени вещни права върху земя, както и отдаването ѝ под наем или аренда е освободена доставка. Освободена

доставка е и доставката на сгради или на части от тях, които не са нови, доставката на прилежащите към тях терени, както и учредяването и прехвърлянето на други вещни права върху тях. С ал. 7 на същия член законодателят дава възможност на лицето-доставчик да избира дали посочените освободени доставки да са облагаеми с данък върху добавената стойност или освободени от облагане с данък. Именно този подход е възприет при продажбата, регламентирана в Глава пета, Раздел V от ППЗОЗЗ. Съгласно одобрен от министъра на земеделието и продоволствието доклад от 2008 г. посочените сделки са облагаеми с данък върху добавената стойност. Данъчната основа се формира от цената на земята, режийните разноски, местния данък и такса вписвания. Стойността на земята – държавна собственост, се заплаща в бюджета на Министерството на земеделието, храните и горите в двумесечен срок от съобщаването на заповедта на заинтересованите лица по реда на АПК (чл. 53, ал. 6 от ППЗОЗЗ). Представянето на платежни нареждания, удостоверяващи плащане на дължимите по заповедта суми, е основание за сключване на договор за придобиване на право на собственост върху нормативно определената прилежаща площ. Следва да се отбележи, че на основание чл. 18 от Закона за собствеността договорът има силата на нотариален акт и подлежи на вписване в Имотния регистър към Агенцията по вписванията по местонахождение на имота.

3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

Собственикът на сградите и/или съоръженията изградени върху държавна земя;

Общинската администрация;

Министърът на земеделието, храните и горите.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Министърът на земеделието, храните и горите.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Заповед на министъра на земеделието, храните и горите – в двумесечен срок от съобщаването на заповедта по реда на АПК, собственикът на сградите и/или съоръженията, следва да заплати указаните в заповедта суми.

Договор, с който се прехвърля се правото на собственост.

6. Такси.

В случай, че строителството е започнало или завършено върху земеделска земя след 1 юли 1973 г. се провежда процедура за промяна на предназначението на земеделска земя за неземеделски нужди. Собственикът на изградените сгради и/или съоръжения заплаща държавна такса по чл. 30 от ЗОЗЗ в двоен размер (§ 2 от ДР на ЗОЗЗ) и еднократно такса за разглеждане в размер на 50 лева за обекти с площ до 50 дка и 200 лева за обекти с площ над 50 дка.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

В чл. 53, ал. 2 от ППЗОЗЗ е предвидено, че собственикът на законно изградени сгради и /или съоръжения може да придобие нормативно определената прилежаща държавна земя чрез замяна или чрез заплащането ѝ в брой. На практика процедурата за придобиване на държавна земя чрез замяна не се осъществява.

Разпоредбата на чл. 90 от ППЗДС постановява, че при продажба на земя - частна държавна собственост, на лица, притежаващи собственост върху законно построена сграда, изградена върху нея, цената се определя по пазарен механизъм от независим оценител, но не може да бъде по-ниска от данъчната оценка на имота. Прави впечатление, че в много случаи цената, определена по пазарен механизъм, е незначително по-висока, а в някои случаи е дори по-ниска от данъчната оценка на имота.

Същевременно съгласно Закона за независимите оценители, независимият оценител е лице, което въз основа на регистрация в регистъра на независимите оценители има право да изготвя и подписва доклад за оценка на обекти, подлежащи на оценяване, като прилага необходимите стандарти. Съгласно разпоредбата на чл. 4 от Закона за независимите оценители, регистрираният независим оценител е длъжен при извършване на оценки да спазват Кодекса за професионална етика на независимите оценители, както и принципи, посочени в разпоредбата, сред които и обективност, безпристрастност и недопускане на предубеждение и конфликт на интереси при извършване на оценката, както и професионална компетентност. Независимият оценител носи дисциплинарна отговорност за виновно неизпълнение на задълженията си, съгласно Глава пета от Закона за независимите оценители, по силата на която същият може да бъде лишен от правоспособност за срок от 6 месеца до една година или да му бъде заличена регистрацията, а сертификатът му да бъде обезсилен. Съгласно чл. чл. 42 от Закона за

независимите оценители, изготвена от независим оценител оценка може да бъде оспорена пред Комисията по професионална етика в 14-дневен срок от датата на предаването ѝ по предназначението, за целите на което е възложена, въз основа на неспазване на стандартите за оценка, и/или злоупотреба с информация, и/или конфликт на интереси. Установяването на нарушения по посочената разпоредба, и по конкретно установяване на нарушения при изготвяне и подписване на три оценки, съгласно чл. 11, ал. 1, т. 6 от З Закона за независимите оценители, е предпоставка за заличаване на независимият оценител от регистъра на независимите оценители. Независимият оценител носи и наказателна отговорност и може да бъде наказан с лишаване от свобода до три години и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7 за предоставена от него невярна оценка или заключение за стойността на оценявано имущество и от това произтече щета в немаловажни случаи. При съмнение относно обективността и верността на оценките на независимите оценители, същите могат да бъдат оспорени, като оценителя носи както дисциплинарна, така и наказателна отговорност за виновното неизпълнение на дейността си, но към момента на постъпване на оценките в Министерство на земеделието, храните и горите посочения 14 дневен срок за оспорване е изтекъл.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Следва да се обсъди възможността придобиването на земя в хипотезата на чл. 53, ал. 2 от ППЗОЗЗ да се извършва само чрез заплащането ѝ в пари, а не и чрез замяна.

VII. ПРОЦЕДУРА ПО УСТАНОВЯВАНЕ НА НАРУШЕНИЯ НА ЗАКОНА ЗА ОПАЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ И САНКЦИОНИРАНЕ НА НАРУШИТЕЛИТЕ.

1. Кратък исторически преглед на процедурата.

Административнонаказателните разпоредби са регламентирани още при обнародването на Закона за опазване на обработваемата земя и пасищата, като през годините съставите на административните нарушения са развити, с оглед развитието на обществените отношения в държавата. Наказателните постановления се издават, обжалват се и се изпълняват по реда на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). С промените на Закона за опазване на земеделските земи (ДВ, бр. 39 от 2011 г.) правомощията относно упражняване контрол по спазване на забраната за изгарянето на стърнища и други растителни отпадъци са предоставени на кметовете на общините.

2. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата. Образци на документи. Анализ на процедурата.

Съгласно чл. 21 от Конституцията на Република България земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото, като е изрично предвидено, че обработваемата земя се използва само за земеделски цели. Собственикът свободно избира начина на ползване на земеделската земя, ако с това не променя нейното предназначение и не нанася вреди на собствената земя, земите на другите собственици или на качеството на повърхностните и подпочвените води (чл. 5, ал. 1 от ЗОЗЗ). В синхрон с тези разпоредби, в чл. 6 от ЗОЗЗ са посочени дейностите, чието извършване е забранено в земеделски земи, а именно:

1. употребата на пестициди, минерални, листоподхранващи и микроторове, както и на биологично активни вещества, които не са получили биологична и токсикологична регистрация от специализираните комисии и съвети към Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на здравеопазването и Министерството на околната среда и водите;

2. изгарянето на стърнищата и други растителни остатъци в земеделските земи;

3. използването на органични утайки от промишлени и други води и битови отпадъци за внасяне в земеделските земи без разрешение от специализираните органи на Министерството на земеделието, храните и горите;

4. унищожаването или промяната на изградени противоерозионни и хидромелиоративни съоръжения без изрично съгласие на съответните държавни органи.

Изрично е записано, че не могат да се използват за напояване води, които съдържат вредни вещества и отпадъци над допустимите норми.

Неизпълнението на тези забрани от страна на собствениците или ползвателите на земеделска земя е скрепено и със съответната санкция, като в чл. 41, ал. 1 от ЗОЗЗ са посочени изпълнителните деяния, които съставляват нарушения и за които лицето следва да бъде наказано, а именно:

1. извършва дейност, водеща до увреждане, замърсяване и разрушаване на земеделска земя;

2. използва земеделска земя за неземеделски нужди без разрешение за промяна на предназначението ѝ;

3. заема земя без трасиране на границите ѝ по чл. 25, ал. 2 от ЗОЗЗ или в отклонение на определените граници;

4. унищожаване хумусния пласт;

5. започне изграждането на обект върху по-голяма площ от разрешената му или го измести върху земя от по-висока категория;

6. не освободи в срок предоставената за временно ползване земеделска земя или не я върне в първоначалния ѝ вид.

За извършването на тези нарушения е предвидено административно наказания „глоба“ за физически лица в размер от 500 до 5000 лева, а при повторно нарушението – от 1000 до 10 000 лева. Ако нарушението е извършено от юридическо лице се налага административно наказания „имуществена санкция“ в размер от 1000 до 10 000 лева, а при повторно нарушение – от 2000 до 20 000 лева.

На основание чл. 41а от ЗОЗЗ се наказва с глоба от 1 500 до 6 000 лв. ползвателят на земеделска земя, на която е извършено изгаряне на стърнища и други растителни отпадъци. При повторно нарушение наказанието е от 2 000 лв. до 12 000 лв. Наказанието се налага и на лице, което е нарушило забраната за изгарянето на стърнища и други растителни отпадъци.

В чл. 42, ал. 1 от ЗОЗЗ е предвидено наказание в размер от 500 до 5000 лева за длъжностно лице, което:

1. издаде заповед за одобряване на подробен устройствен план или парцеларен план върху земеделска земя, без да има решение за утвърдена площадка (трасе) за проектиране на обект, постановено от комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ;

2. разреши започване на строителството върху земеделска земя, чието предназначение не е променено по реда на закона;

3. трасира границите на земя за строителство по чл. 25, ал. 2 от ЗОЗЗ без необходимите за това решения и документи;

4. не уведоми общинската администрация за извършената промяна в предвидените в закона случаи.

При повторно нарушение административното наказание „глоба“ е в размер от 1000 до 10 000 лева.

Наказва се с глоба от 250 до 2000 лева лице, което не поддържа противоерозионно или друго съоръжение за опазване на земята. При повторно нарушение глобата е от 500 до 1500 лева. Лице, което унищожи или повреди противоерозионно или друго съоръжение за опазване на земята, се наказва с глоба, равна на удвоената стойност на съоръжението. При повторно нарушение глобата е четворният размер на стойността на съоръжението. (чл. 43 от ЗОЗЗ).

С разпоредбата на чл. 44 от Закона за опазването на земеделските земи нарушението се установява с акт на длъжностни лица, определени от министъра на земеделието, храните и горите, а в случаите на нарушения за земи от общинския поземлен фонд, както и правомощията по упражняване контрол по спазване на забраната за изгарянето на стърнища и други растителни отпадъци са предоставени на кметовете на общините. Наказателното постановление се издава от министъра на земеделието, храните и горите или от оправомощено от него длъжностно лице, съответно от кмета на общината или от оправомощено от него длъжностно лице. Глобите и имуществените санкции по наказателни постановления, издадени от кмета на общината или от оправомощено от него длъжностно лице, постъпват в общинския бюджет.

Производството по издаване, обжалване и изпълняване на наказателните постановления се развива по реда на ЗАНН.

Административнонаказателно отговорни са пълнолетните лица, навършили 18 години, които са извършили административни нарушения в състояние на вмняемост.

Административнонаказателно отговорни са и непълнолетните, които са навършили 16 години, но не са навършили 18 години, когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си. За административни нарушения, извършени от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването им.

Административнонаказателната отговорност е лична (чл. 24, ал. 1 ЗАНН). Актът за установяване на административното нарушение се съставя лично на нарушителя-физическо лице и се подписва от него. За административни нарушения, извършени от юридически лица отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени. Актът за установяване на административното нарушение се съставя на юридическото лице, чрез длъжностното лице, което носи административнонаказателната отговорност и то подписва акта. Със заповед на министърът на земеделието и храните са определели директорите на областните дирекции „Земеделие“, експертите от областните дирекции „Земеделие“, определени за секретари на комисиите по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ и началниците на общинските служби по земеделие, да съставят актове за установяване на нарушения, извършени по ЗОЗЗ.

Актът за установяване на административното нарушение задължително трябва да съдържа реквизитите, посочени в чл. 42 от ЗАНН, а именно:

- собственото, бащиното и фамилното име на съставителя и длъжността му;
- датата на съставяне на акта;
- датата и мястото на извършване на нарушението;
- описание на нарушението;
- законните разпоредби, които са нарушени;
- собственото, бащиното и фамилното име и възрастта на нарушителя, точния му адрес и месторабота, единен граждански номер;
- имената и точните адреси на свидетелите, единен граждански номер;
- обясненията и възраженията на нарушителя, ако е направил такива.

Актът за установяване на административното нарушение се съставя в присъствието на нарушителя и свидетелите, които са присъствали при извършване или установяване на

нарушението. Актът може да се състави в отсъствие на нарушителя, ако той е известен, но не може да се намери или след покана не се яви за съставяне на акта.

Когато актът е съставен в отсъствие на нарушителя, той се изпраща на съответната служба (районно полицейско управление), а ако няма такава - на общинската администрация по местоживеенето на нарушителя за предявяване и подписване. Актът се предявява и подписва не по-късно от седем дни от получаването и се връща незабавно.

Когато не може да се установи самоличността на нарушителя от актосъставителя, тя се установява от най-близката общинска администрация или поделение на Министерство на вътрешните работи (чл. 43, ал. 3 от ЗАНН).

Съставеният акт се подписва от съставителя и поне от един от свидетелите, посочени в него, след което се предявява на нарушителя, за да се запознае със съдържанието му и да го подпише.

Ако нарушителят откаже да подпише акта, това се удостоверява чрез подписа на един свидетел, името и точният адрес на който се отбелязват в акта.

При подписване на акта на нарушителя се връчва препис от него срещу разписка, а в акта се отбелязва датата на неговото подписване.

В двуседмичен срок от подписването на акта за установяване на административното нарушение от нарушителя, респ. оформянето му по реда на чл. 43 от ЗАНН, оригинален екземпляр, заедно с възраженията и другите приложения към преписката, се изпраща с придружително писмо в Министерство на земеделието, храните и горите за издаване на наказателно постановление.

Не се образува административнонаказателно производство, когато:

- за дадено деяние е възбудено наказателно преследване от органите на прокуратурата;

- нарушителят е починал;

- нарушителят е изпаднал в постоянно разстройство на съзнанието;

- това е предвидено в закон или указ;

- не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца от откриване на нарушителя;

- е изтекла една година от извършване на нарушението.

Образуваното административнонаказателно производство се прекратява, когато:

- се установи, че деянието, за което е образувано административнонаказателно производство, съставлява престъпление;

- нарушителят е починал;

- нарушителят е изпаднал в постоянно разстройство на съзнанието;

- това е предвидено в закон или указ;

- не е издадено наказателно постановление в шестмесечен срок от съставянето на акта (чл. 33 и сл. от ЗАНН);

- се установи, че деянието не е нарушение, че нарушението не е извършено от лицето, посочено като нарушител, или че то не може да му се вмени във вина /чл. 53 от ЗАНН/.

Наказателното постановление трябва да съдържа определени реквизити:

1. собственото, бащиното и фамилното име и длъжността на лицето, което го е издало;

2. датата на издаването и номерата на постановлението;

3. датата на акта, въз основа на който се издава, и името, длъжността и местослуженето на актосъставителя;

4. собственото, бащиното и фамилното име на нарушителя и точния му адрес, единен граждански номер;

5. описание на нарушението, датата и мястото, където е извършено, обстоятелствата, при които е извършено, както и на доказателствата, които го потвърждават;

6. законните разпоредби, които са били нарушени виновно;

7. вида и размера на наказанието;

8. вещите, които се отнемат в полза на държавата;

9. размера на обезщетението и на кого следва да се заплати;

10. дали наказателното постановление подлежи на обжалване, в какъв срок и пред кой съд.

Следва да се има предвид, че в някои случаи за нарушения на ЗОЗЗ се прилага и институтът на маловажността. Легалната дефиниция на понятието „маловажен случай“ се съдържа в чл. 93, т. 9 от Наказателния кодекс, чиито разпоредби, съгласно чл. 11 от ЗАНН се прилагат субсидиарно по въпросите за отговорността.

Според чл. 93, т. 9 от Наказателния кодекс „маловажен случай“ е този, при който извършеното деяние, с оглед липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи отговорността обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение от съответния вид.

Съгласно Тълкувателно решение № 1 от 12.12.2007 г. на ОСНК на ВКС, преценката на административния орган за маловажност на случая е по законосъобразност и тя подлежи на съдебен контрол. При наличие на констатация, че предпоставките на чл. 28 от ЗАНН са налице, но наказващият орган не го е приложил, това е основание за отмяна на наказателното постановление поради издаването му в противоречие със закона. Следователно, съгласно чл. 28 от ЗАНН за маловажни случаи на административни нарушения наказващият орган следва да не наложи наказание, като предупреди нарушителя устно или писмено, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание.

3. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

- Лицето, което е извършило нарушение на ЗОЗЗ;
- Министърът на земеделието, храните и горите;
- Директорът на съответната областна дирекция „Земеделие“, началникът на съответната общинска служба по земеделие, секретарят на комисията по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ към областна дирекция „Земеделие“;
- Кметът на съответната община.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

- Министърът на земеделието, храните и горите;
- Кметът на съответната община.

5. Актове, издавани в резултат на проведената процедура. Правно действие на издадените актове.

Административнонаказателно производство се образува със съставяне на акт за установяване на извършеното административно нарушение. Същият следва да бъде издаден до три месеца от откриване на нарушителя, но не по-късно от една година от извършване на нарушението. На основание връчения акт за установяване на административно нарушение административнонаказващия орган издава наказателно

постановление. Същото може да бъде обжалвано в седемдневен срок от датата на връчване на препис от него на нарушителя по реда на чл. 59-63, Раздел V от ЗАНН пред районния съд, в района на който е извършено или нарушението. В случай, че наказателното постановление не е обжалвано, но и в 7 дневен срок от връчването на препис от него на нарушителя не е заплатената определената глоба/имуществена санкция, се комплектува преписка, която се изпраща в Национална агенция за приходите за събиране на сумата по принудителен начин по реда за събиране на държавните вземания.

6. Такси.

Не се дължат такси.

7. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

В Министерство на земеделието, храните и горите постъпват сигнали за отказ на кметове да съставят актове за установяване на административни нарушения, респ. за издаване на наказателни постановления, в случаите, в които това е в техните правомощия. Липсва механизъм, а и в ЗАНН не е предвидена хипотеза за изземане на правомощията на административнонаказващия орган, в случай, че същият не изпълни вменените му по закон задължения. В чл. 42, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ е предвидено наказание на длъжностно лице, което издаде заповед за одобряване на ПУП без да е налице решение за утвърдена площадка от компетентната комисия. Съгласно разпоредбите на ЗУТ, одобряването на плановете се извършва и с решение на общински съвет.

8. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Необходимо е да се уточнят лицата, носещи отговорност при нарушаване разпоредбата на чл. 42 от ЗОЗЗ. Предлагаме санкцията/глобата по наказателни постановления, издавани срещу лица, които използват земеделска земя за неземеделски нужди, да се определя като 10% от двойния размер.

Раздел III

ЗАКОН ЗА ОПАЗВАНЕ НА СЕЛСКОСТОПАНСКОТО ИМУЩЕСТВО

I. СЕЛСКОСТОПАНСКО ИМУЩЕСТВО И ОРГАНИ ПО ОПАЗВАНЕТО МУ.

1. Кратък исторически преглед – възникване на необходимост от създаване на Закон за опазване на селскостопанското имущество.

Кооперирането на земеделските стопани по различни профили на земеделското производство и реализация на продукцията до 1944 г. се развива по принципи и структура, съответстващи на тези в останалите държави в Европа. Дотогава България е на второ място в света по развитие на кооперативното движение след Дания със създадените главно след Първата световна война потребителски, кредитно-спестовни и земеделски кооперации. Земеделските производители членуват и се обединяват в кооперации по браншове, като участват с дялов капитал или членски внос за постигане на целите на тези доброволни сдружения – взаимопомощ, единна ценова политика, новости и търговска структура за реализация на произвеждания продукт. Органите за управление се избират и отговарят за дейността си пред всички членове на кооперацията.

Първият държавен законодателен акт, който урежда въпросите с името и статута на Трудовите кооперативни земеделски стопанства, е приет с „Наредба-закон за трудовите кооперативни земеделски стопанства“ (ДВ, бр. 95 от 25.04.1945 г.). Обнародваният текст търпи промяна през 1947 и 1948 г. Законът постановява два принципа за създаване на такива кооперативни сдружения – като кооперация самостоятелно юридическо лице и като отдел към съществуващите местни потребителни и кредитни кооперации.

През пролетта на 1945 г. се образуват първите доброволни сдружения за колективна обработка на земята като отдели към съществуващите по селата структури на всестранната кооперация. Насърчавани от идеите на Александър Стамболийски за създаване на т. нар. „Земеделско взаимоспомагателно кооперативно сдружение“, „всестранката“ е изпитана структура на кооперацията. С дялови вноски на членовете си тя ги подпомага на принципа на взаимоспомагателната каса и развива кредитна и търговска дейност за изкупуване на селскостопанска продукция и продажба на стоки за населението. Към началото на 1950-те

години кредитната дейност на селските „всестранки“ се закрива и те остават да работят като потребителни кооперации.

Първата крачка към създаване на обществен сектор за производство на селскостопанска продукция е изземването на продуктивна земеделска земя със Закона за трудовата поземлена собственост (ДВ, бр. 81 от 1946 г.). С този закон се ограничава собствеността на семейство до 300 дка земя в Добруджа и до 200 дка в останалата част от България.

С една част от отнетата земеделска земя са оземлени бедни земеделски стопани, след което са приети в ТКЗС, а останалата е предадена за обработка на създаваните тогава Държавни земеделски стопанства (ДЗС) по подобие на съветските совхози.

Със Закона за изкупуване на едрия земеделски машинен инвентар (ДВ, бр. 48 от 1948 г.) е извършена национализация и на селскостопанския инвентар, и са създадени държавни „Машинно-тракторни станции“ (МТС) за обслужване на ТКЗС, без за това да са отделени каквито и да било финансови ресурси за подкрепа на производителите на селскостопанска продукция. Това действие на държавата нанася унищожителен удар на частната инициатива, частното земеделие и ощетява всички частни земеделски стопани.

След Априлският пленум на ЦК на БКП от 1956 г. се вземат извънредни мерки за ускоряване процеса на коопериране и в края на 1957 г. е отчетено успешното „масовизиране“.

От ТКЗС е обхваната 92% от земеделската земя. Това се оказва поредната грешка, отнемането от собствениците и на малките парчета земя в полупланинските и планинските райони, които не подлежат на механизирана обработка оставя населението в тези райони без своя традиционен поминък – животновъдството.

Колективното ползване на земеделските земи преминава в „обединени ТКЗС-та“ и през септември 1969 г. се взема решение да се направи ново обединяване на ТКЗС, като се премине към създаване на Аграрно-промишлени комплекси (АПК).

С концентрирането на техника, изграждане на големи животновъдни ферми и комплекси, съхраняването на готова продукция в стопанските дворове, които са основно извън населените места и на открито, възниква необходимостта от законодателно регулиране на опазването на селскостопанското имущество.

Издаденият през 1953 г. Указ за опазване на селското стопанство, основният нормативен акт, регламентиращ опазването на селскостопанското имущество до 1973 г., вече не съответства на настъпилите промени в областта на селското стопанство след 1960 г.

Селскостопанското имущество – земеделски земи, селскостопански животни, готова продукция, механизация и пр., вече е собственост на държавата и на кооперативните организации и опазването му от вреди, предизвикани от безстопанственост, присвояване, замърсяване, както и за обезщетяване на причинените вреди, следва да бъде регламентирано със закон.

В Указа за опазване на селското стопанство не се съдържат текстове за обезщетяване на причинените вреди, нито административно наказателни мерки.

На заседание на шестото Народно събрание, 11-та сесия, проведено на 2 юли 1974 г., Комисията по селското стопанство и хранителната промишленост и Законодателната комисия внасят за разглеждане Законопроект за опазване на селскостопанското имущество. Същият е приет на първо гласуване, като Законът за опазване на селскостопанското имущество (ЗОСИ) е обнародван в ДВ, бр. 54 от 12 юли 1974 г.

Съгласно § 4 от Преходните и допълнителни разпоредби, законът влиза в сила от 1 октомври 1974 г., а разпоредбите на глава четвърта - от 1 януари 1975 г., и отменя Указа за опазване на селското стопанство (обн., Изв., бр. 38 от 12.V.1953 г.).

Изпълнението на закона е възложено на председателя на Централния съвет на Националния аграрно-промишлен съюз, министъра на горите и опазване на природната среда и министъра на финансите.

През 1976 г. е издадена Наредба № 1 по опазване на селскостопанското имущество (ДВ, бр. 52 от 1976 г.) на основание чл. 34, ал. 2 от ЗОСИ.

С Постановление № 57 на Министерския съвет, едва през 1985 г., е приет Правилник за прилагане на Закона за опазване на селскостопанското имущество (ППЗОСИ), обнародван в ДВ, бр. 90 от 22 ноември 1985 г.

2. Анализ на нормативната уредба.

Със ЗОСИ се урежда опазването на селскостопанското имущество от -повреди, унищожаване, разпиляване, кражби и присвоявания, както и редът за обезщетяване на причинените вреди.

В чл. 2, ал. 1 от закона е определено понятието „селскостопанско имущество“. Текстове не са променяни, с изключение на т. 4, която е допълвана и изменяна през 1984 и през 2001 г.

По реда на ЗОСИ и ППЗОСИ се опазва селскостопанското имущество, когато е собственост или е предоставено за управление или за ползване на организации или граждани във връзка с извършвана от тях селскостопанска дейност, когато се намира в границите на населените места, в крайпътните ивици или в горските територии по смисъла на Закона за горите, както и намиращи се извън горските територии отделни дървета и отглежданите в заградени пространства диви животни, птици и риби, които не подлежат на опазване по специален ред, предвиден в друг закон.

В чл. 6 от ЗОСИ са посочени случаите, в които причинените вреди не подлежат на установяване и обезщетяване по реда на този закон.

Законът за опазване на селскостопанското имущество е изменян и допълван 17 пъти в периода от обнародването му до момента, но въпреки това не е съобразен със съвременните обществено-икономически условия и действащата нормативна уредба.

Създаден през осемдесетте години на миналия век да обслужва тогавашните структури – ТКЗС, ДЗС, АПК, МТС и др. за колективна обработка на земите и управление, стопанисване и опазване на селскостопанското имущество в страната, ЗОСИ продължава да съдържа техните наименования. В закона са разписани права и задължения на несъществуващи вече органи и други субекти, като селскостопанските организации (чл. 4, ал. 2), Окръжният аграрно-промишлен съюз (чл. 13, ал. 1, чл. 44, ал. 1 и др.), общински (районен) народен съвет (чл. 6, ал. 1, т. 6; чл. 10, ал. 3, т. 4 и др.).

Извършва се препращане към загубилия значението си Примерен устав на ТКЗС (чл. 6, ал. 1, т. 3), в чл. 30, ал. 3 е посочено, че споровете за причинени вреди на стопанска организация се решават от отдавна несъществуващия вече държавен арбитраж и т.н.

Правилникът за прилагане на Закона за опазване на селскостопанското имущество не е изменян и допълван до настоящия момент и в него не са съобразени многобройните изменения на ЗОСИ, което води до противоречия в уредбата на законово и подзаконово ниво. В правилника също се възлагат правомощия на органи, които отдавна не съществуват.

Не са съобразени и измененията в наименованията и структурата на органите на местното самоуправление, нито отмяната на редица нормативни актове.

Съществуват препратки към вече отменени нормативни актове – в чл. 20, ал. 2 от ППЗОСИ, все още съществува препращане към Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, който е отменен с влизане в сила на АПК на 12.06.2007 г.; в чл. 25, ал. 1, т. 1, б. „а“ е налице препращане към Наредбата за цените на недвижимите имоти (ДВ, бр. 99 от 1979 г., отм., ДВ, бр. 18 от 1991 г.), споменава се Закона за опазване на въздуха, водите и почвата от замърсяване (отм., ДВ, бр. 89 от 2007 г.) и т.н.

С чл. 7 от ЗОСИ е възложено на Министерството на земеделието, храните и горите да упражнява общото ръководство и контрол върху дейността на всички органи, на които с този закон са възложени задължения по опазване на селскостопанското имущество.

Определени са правата и задълженията на кметовете на общини, райони и кметства, както и на полската охрана.

Организирането, ръководството и контролът по опазването на селскостопанското имущество на територията на съответната община е възложено на кмета на общината.

Наредба № 1 по опазване на селскостопанското имущество (ДВ, бр. 52 от 29.06.1976 г.) урежда кой има правата на орган по опазване на селскостопанското имущество, минимални нормативи за районите на действие на полските пазачи, извършване на оценките на вредите и т.н.

В чл. 10-14 от наредбата са регламентирани условията и редът, при които се разрешава отсичането на ценни дървесни видове - ореховите, кестеновите, бадемовите, лешниковите, черничевите и др.

3. Заинтересувани страни.

Заинтересуваните страни по отношение прилагане на ЗОСИ са физически и юридически лица, собственици и ползватели на земеделски земи, лица осъществяващи селскостопанска дейност.

4. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Правомощия по прилагане, реализация и контрол на ЗОСИ имат кметовете на общини, райони, кметства, полски пазачи и доброволни сътрудници, МЗХГ, МВР и АДФИ, следва да оказват съдействие по прилагането на закона.

5. Такси.

Към момента няма определени такси, Съгласно чл. 17 от ЗОСИ, организации, които нямат своя полска охрана и граждани, които притежават, ползват или имат право на оперативно управление върху селскостопанско имущество, плащат годишна такса за опазване на това имущество съобразно неговия вид, размер и местонахождение по тарифа, утвърдена от Министерския съвет. Таксите се събират в специална сметка на общината при условията и по реда, определени с правилника за прилагане на закона.

6. Проблеми при провеждане на процедурата и/или предложения за законодателни изменения.

Полските пазачи се назначават и уволняват със заповед на кмета на район или кметство. Използваният термин „назначават“ предполага възникването на трудово правоотношение между съответните лица – кмета на общината и полския пазач. Доброволните сътрудници се определят със заповед на кмета, което предполага, че тяхното „определяне“ не означава възникването на трудово правоотношение. Възможният вариант е използването им в определени периоди или дни, като същите получават възнаграждение за положения труд по договореност. Същевременно не е ясно как доброволните сътрудници, като страни в подобно гражданско договаряне, биха могли да се ползват от правомощията си, необходими за осъществяване на функциите си. ЗОСИ и Правилникът за приложението му определят кръга от права и задължения, от които се ползват полските пазачи и доброволните сътрудници. Тези правомощия поставят практически въпроси относно тяхното прилагане. Следва да са осигурени права, за да бъде търсена отговорност.

Правната уредба на статуса на полските пазачи има необходимост да бъде изменена и допълнена. Досегашните текстове уреждат реда за назначаването им, но не и характера на правоотношението, по което полагат труд. Следва да се предвиди възможност те да бъдат обвързани както с трудов, така и с граждански договор, като се уреди, че договорът е срочен и се сключва с кмета на общината

На практика посочените по-горе текстове в много случаи са неприложими, поради липса на финансови средства в общините за назначаване на полски пазачи и сформиране на полска охрана, която съгласно действащите текстове на ЗОСИ е пряко подчинена на кметовете на общини и кметовете на населени места. С отмяната на чл. 122, Раздел X –

„Такса за охрана и опазване на земеделски имоти” от Закона за местните данъци и такси (отм., ДВ, бр. 109 от 2001 г.), отпада възможността за набиране на средства от общините, за назначаване и издръжка на полските пазачи.

Необходимо е да се реши въпросът за финансирането на полската охрана на селскостопанското имущество.

Редица от административнонаказателните разпоредби също са остарели и несъобразени с правната действителност.

Не е съобразена и промяната в стойността на българския лев, тъй като в чл. 14, ал. 2 от ЗОСИ е установено, че служителите на МВР имат право да съставят актове за нарушенията, предвидени в този закон, както и да събират глоби и обезщетения до 0.005 лв. с квитанции, а съгласно чл. 45 от ЗОСИ, органите на полската охрана могат на мястото на нарушението да налагат глоба от 1 до 5 лв. срещу квитанция. Това правомощие на органите на МВР следва да отпадне по принцип, поради наличието на специализирани органи в тази материя. Очевидно, такава санкция не би могла да бъде адекватна мярка, която да гарантира спазването на нормативно установените задължения.

За да може да бъде прилаган ЗОСИ е необходимо осъвременяване на текстовете, след анализ на действащата нормативна уредба в страната и проучване на законодателната практика в други европейски страни, касаеща опазването на селскостопанското имущество от посегателства.

II. УСТАНОВЯВАНЕ НА НАНЕСЕНИ ВРЕДИ НА СЕЛСКОСТОПАНСКОТО ИМУЩЕСТВО И ОБЕЗЩЕТЯВАНЕ.

1. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.

В разпоредбите на чл. 18 – 26 от Закона за опазване на селскостопанското имущество е регламентиран редът, по които се установяват нанесените щети/вреди върху селскостопанското имущество, определяне на характера и размера на вредите, като и размера на обезщетението.

Съгласно действащите към момента разпоредби, вреди върху селскостопанското имущество се установяват по заявление на увредения или служебно с акт, който се съставя незабавно от орган по охрана на селскостопанското имущество.

В чл. 22 от ЗОСИ са определени различните групи селскостопанско имущество, върху които могат да бъдат нанесени вреди (селскостопанска продукция, селскостопански животни и птици, пчели, буби, риби; полски култури, трайни и цветни насаждения; препарати, торове, горива, селскостопански инвентар и амбалаж), както и редът за определяне размера на обезщетението за вредите.

Разпоредбата на чл. 34 от ЗСПЗЗ урежда неправомерното ползване на земеделските земи, установяването му и изземването от лицата, които ги ползват без правно основание. В чл. 40 от Административнонаказателните разпоредби на ЗСПЗЗ са предвидени и санкции за неправомерното ползване на земеделските земи.

Глава четвърта – „Вреди от диви животни и птици“ от ЗОСИ (в сила от 01.01.1975 г., отм. - ДВ, бр. 86 от 1996 г., в сила от 01.01.1997 г.) урежда реда за установяване на нанесените вреди от диви животни и птици и начина за обезщетяването им. Предвидено е, че мерките за опазване на селскостопанското имущество от вреди, нанесени от диви животни и птици, както и размерът, редът и условията за изплащане на обезщетения за такива вреди, следва да са уредени в ППЗОСИ. В обнародвания правилник, 11 години по-късно от закона, в глава втора „Установяване на вреди и обезщетяване“ не са разписани правила, касаещи изрично нанесени вреди от диви животни и птици.

С промените на ЗОСИ от 1984 г., разпоредбите на чл. 27 и 28 са изменени – няма предвиден ред за установяване на вредите, а обезщетението се изплаща от Държавния застрахователен институт (преобразуван през 1998 г. в Еднолично акционерно дружество,

а през 1999 г. започва процедура по неговата приватизация, която завършва едва през 2002 г.).

Глава пета „Вреди от замърсяване на въздуха, водите и почвата“ следва да отпадне, тъй като управлението, опазването и контролът на компонентите на околната среда и факторите, въздействащи върху тях, се извършват по ред, определен в Закона за опазване на околната среда и др. специални закони – Закон за водите и др.

2. Заинтересувани страни.

Физически и юридически лица, собственици и ползватели на земеделски земи, лица осъществяващи селскостопанска дейност

3. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Кметовете на общини, райони, кметства, прокуратурата.

4. Актове, издавани в резултат на проведената процедура.

Акт за установяване на нанесените вреди, наказателно постановление, заповед на кмета на общината за определяне на обезщетението.

5. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Текстовете трябва да се прецизират и съобразят с действащата нормативна уредба. Би следвало да се конкретизира кои са „компетентните лица“, които определят обезщетението, напр. лицензирани оценители, вписани в регистъра на независимите оценители.

„Орган по охраната“ в общините, обикновено са упълномощени от кмета на общината служители да съставят актове и/или кметове на населени места.

В случай, че вредите са причинени виновно, разходите по чл. 23 от ЗОСИ (за възнаграждение на лицата извършили оценката на вредите, нанесени на селскостопанско имущество, както и командировъчни, съгласно Наредбата за командировките в страната), следва да се заплащат от лицето, причинило вредите. Към момента това не е регламентирано.

III. ОПАЗВАНЕ НА ТРАЙНИ НАСАЖДЕНИЯ.

1. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.

В Глава шеста „Опазване на трайните насаждения“ от Закона за опазване на селскостопанското имущество е предвидена забрана за отсичането и изкореняването на овощни и горски дървета и на лози в селскостопанските земи и по границите между тях, както и покрай водните течения и пътищата, както и за отсичане или изкореняване на дървета, които се намират на стръмни терени с наклон над 12 градуса, в ерозирани земи, във водосборните райони на язовири или край брегове на реки и дерета, където тези дървета служат за противоерозионни или водорегулиращи цели.

В ал. 2, 3 и 4 на чл. 32 от ЗОСИ е регламентиран редът за отсичане до пет дървета и по голям брой дървета в урбанизираните територии и в териториите за нуждите на селското стопанство. Тези разпоредби се прилагат в практиката, почти ежедневно.

С чл. 34 от ЗОСИ е определено, че ореховите, кестеновите, бадемовите, лешниковите и черничевите дървета, както и други видове дървета, представляващи особена ценност за селското стопанство, се поставят под режим на особена закрила. Съгласно чл. 34, ал.2 от ЗОСИ, министърът на земеделието, храните и горите утвърждава наредба за подлежащите на особена закрила дървета, тяхното опазване, използване, отсичане и заменяне.

В разпоредбите на чл. 10-14 от Наредба № 1 по опазване на селскостопанското имущество (ДВ, бр. 52 от 1976 г.) са регламентирани условията и редът, при които се разрешава отсичането на ценни дървесни видове.

2. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

Физически и юридически лица, собственици и ползватели на земеделски земи, лица осъществяващи селскостопанска дейност, както и физически и юридически лица, собственици и ползватели на недвижими имоти в урбанизираните територии.

3. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Кметовете на общини, райони, кметства.

4. Актове, издавани в резултат на проведената процедура.

Разрешително за отсичане на определен брой дървета, превозни билети.

5. Такси.

При провеждане на процедурата се заплащат местни такси, определени с решение на съответния общински съвет.

6. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Процедурата касае почистване на земеделски земи от нежелана дървесна растителност и премахване на изсъхнали и опасни дървета в урбанизираните територии.

Общинските администрации издават разрешителни за отсичане, превозни билети и маркират дърветата в териториите за нуждите на селското стопанство и урбанизираните територии, по ред определен с наредба, приета от съответния общинския съвет

В издадените разрешителни се посочват номера на имота, срока за сеч/изкореняване, вида и броя на дърветата, приблизителния обем на подлежащата на добив дървесина, съответно площта, подлежаща на изкореняване.

Тези реквизити на разрешителните не са нормативно определени към момента. Липсата на нормативно-определени реквизити е предпоставка за допускане на неточности и неясноти относно обхвата му, вида и количеството на подлежащите на отсичане дървета.

С оглед изготвения анализ се налага извода, че процедурата следва да бъде осъвременена и съобразена с действащата нормативна уредба.

IV. ПРАВО НА ПРЕМИНАВАНЕ.

1. Общ преглед на нормативната уредба, регламентираща процедурата.

Право на преминаване е регламентирано в Глава седма от Закона за опазване на селскостопанското имущество. Разпоредбата на чл. 35 от ЗОСИ забранява преминаването през чужди земеделски земи, засети/засадени със селскостопански култури или цветни насаждения, ако не е учредено право на преминаване.

В чл. 35, ал. 2 от закона е регламентирано, че прокарването на инсталации и съоръжения през чужди селскостопански земи се допуска само когато това се извършва по законоустановения ред и при пълно обезщетяване на причинените вреди.

В чл. 36, 37 и 38 от ЗОСИ е определен редът за учредяване право на преминаване през съседни имоти, когато земеделската земя няма осигурен достъп до обществен път.

Съгласно чл. 36, ал. 2 от ЗОСИ, кметът на района или кметството възлага на комисия от длъжностни лица да определи мястото за преминаване, като се спазва изискването да се причинява най-малка вреда на служещата земя, а също така да определи размера на обезщетението за вредите, които се причиняват на тази земя.

Кметът на района или кметството издава заповед за предоставеното право на преминаване и размера на обезщетението.

Когато селскостопанската земя се окаже без достъп вследствие на продажба, замяна, делба или тя е предоставена за лично ползване, продавачът, заменителят, съделителят или предоставилият земята е длъжен да осигури достъп, без да има право на обезщетение за вредите (чл. 37 от ЗОСИ).

2. Заинтересуваните страни по отношение на процедурата.

Физически и юридически лица, собственици и ползватели на земеделски земи.

3. Органи, които имат правомощия по прилагане, реализация и контрол, във връзка с провеждането на процедурата.

Кметовете на райони и кметства.

4. Актове, издавани в резултат на проведената процедура.

Заповед на кмета на района/кметството за предоставеното право на преминаване и размера на обезщетението.

5. Такси.

Не се дължат, заплаща се парично обезщетение за предоставеното право на преминаване.

6. Общи изводи, направени въз основа на изготвения анализ.

Глава седма от ЗОСИ се прилага в практиката, но заявленията се подават до кмета на общината, съответно заповедта по чл. 36, ал. 3 се издава от него, а не от кмета на кметство.

В Глава 13, раздел втори, чл. 192 и 193 от Закона за устройство на територията, (ДВ, бр. 1 от 2001 г.) са доразвити текстовете на Глава седма от ЗОСИ, без разпоредбата на чл. 37 от закона.

ГЛАВА ВТОРА

АНАЛИЗ НА СОФТУЕРНАТА ОСИГУРЕНОСТ НА ПОЗЕМЛЕНИТЕ ОТНОШЕНИЯ. ФЕРМЕРСКИ РЕГИСТЪР.

I. КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ В МЗХГ СОФТУЕРНИ ПРОДУКТИ И РЕГИСТРИ ОТНОСНО ИНФОРМАЦИОННОТО ОСИГУРЯВАНЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ЗСПЗЗ, ЗОЗЗ И ЗПЗП.

Началото на цифровизацията в областта на поземлените отношения в МЗХГ се поставя през 90-те години на ХХ век.

В исторически план един от най-важните софтуерни продукти, чрез който и до днес се регистрират документите, свързани с възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи и земи и гори от горския фонд, включително и обезщетенията в посочените от закона случаи, правото на ползване на земеделски земи и др., е Информационна технология „Ферма“ (ИТ „Ферма“), която се състои от модули за отделните дейности. Различните модули са надградени във времето, в зависимост от измененията и допълненията на нормативната уредба и изискванията към отделните законови процедури. В резултат е създадена база данни, която се състои от текстови (атрибутивни) и графични данни за собствеността и ползването на земеделските земи и за собствеността върху гори и земи от горския фонд в страната.

С подготовката на страната за приемането ѝ като пълноправен член на Европейския съюз и във връзка с изискването за създаване на Система за идентификация на земеделските парцели, в структурите на министерството се внедрява по-съвременен софтуер за обработка на цифрова географска информация (Cadis). По този начин с функционалностите на софтуерния продукт Cadis, чрез който се осъществяват дейностите по поддържане на Системата за идентификация на земеделските парцели, днес се изпълняват и техническите дейности по актуализиране на специализирания слой „Постоянно затревени площи“. В годините преди приемането на страната ни като член на Европейския съюз, в МЗХГ се внедрява и модул на Cadis, чрез който се осъществява информационната свързаност с Национална агенция по приходите.

Освен нормативно създадените регистри, следва да се посочи, че в МЗХГ се поддържат и регистри във вид на електронни таблици за регистриране на заявления по процедури на ЗСПЗЗ, ЗОЗЗ и ЗПЗП и др.

Важна част от информационната осигуреност на поземлените отношения по отношение разпределянето на постоянно затревените площи на животновъди по реда на чл. 37и и сл. от ЗСПЗЗ е създадената за целта функционалност в Среда за междурегистров обмен (RegiX), чрез която се осъществява връзката между справката за налични към определената в ЗСПЗЗ дата, брой пасищни селскостопански животни в животновъдните обекти на лицата, кандидатстващи за наемане на пасища, мери и ливади от общинския или държавния поземлен фонд.

Извън регистрационните режими, създадени във връзка с процедурите по ЗСПЗЗ и ЗОЗЗ, важен регистър е регламентирания в чл. 7 от ЗПЗП. По същество данните за регистрация и пререгистрация на земеделските стопани по реда на Наредба № 3 от 29 януари 1999 г. за създаване и поддържане на регистър на земеделските стопани, свързани с ползваните от тях площи, не могат да се считат за регистрирано правно основание за ползване на земеделски земи, но са част от подаваната от стопаните информация към този регистър. С времето в нормативната база за създаване и поддържане на този регистър се извършват множество промени, като през 2015 г. бе направено съществено допълнение, а именно, че регистриралите се в този регистър земеделски стопани са допустими за кандидатстване за подпомагане по схемите за директни плащания.

II. ПРЕГЛЕД НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ПОТОЦИ ОТ ЦИФРОВИ ДАННИ.

1. Описание на използваните в МЗХГ регистри за различните процедури.

Информационна технология „Ферма“ е създадена през 1991 година, след проведен конкурс от Националния поземлен съвет, във връзка с прилагане на ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му. При наличните в тези години хардуерни възможности и познания на човечеството в сферата на информационните технологии, базите данни, с които работи софтуерния продукт са организирани в множество електронни таблици в *.dbf – формат, като самият софтуерен продукт е разработен в DOS среда. Системата е предвидена за работа от общинските служби по земеделие, като териториалният обхват е в зависимост от

обхвата на действие на всяка общинска служба по земеделие. Информационната технология „Ферма“ не е проектирана за работа в централна база данни, тъй като целта за която е създадена не е предполагала такава архитектура на базата данни.

Основни недостатъци на работата в тази среда и архитектура на базата данните е, че сигурността на информацията е занижена, невъзможен е или е трудно осъществим контролът над дейностите, извършвани в общински служби по земеделие във връзка с подаване на информацията в различните регистри.

Отчитайки напредъка на човешкото познание в областта на информационните технологии и развитието на компютърните технологии, към момента МЗХГ е възложило създадените бази данни от ИТ „Ферма“ – DOS да бъдат прехвърлени като функционалности, работещи в Windows – среда, като базите данни да бъдат организирани в съвременна структура и формат и интерфейс. Недостатък е, че при промяната в архитектурата и формата на базите данни и средата, в която ще работи софтуерното приложение, не се предвижда създаването и използването на централизирана база данни.

Регистрите включени в ИТ „Ферма“ са следните:

- Регистър на приключили етапи по предаване на КВС за МЗХГ (FRU) - регистърът е създаден, като функционалност на ИТ „Ферма“ във връзка със създаването и предаването на МЗХГ на информацията за извършваната в Република България през 90-те години поземлена реформа за възстановяване на собствеността в върху земеделските земи и в горските територии;

- Регистър на договори за МЗХГ (FDU), в който се регистрират всички сключени договори с фирми „Изпълнители“ по технически дейности свързани с поддържане на КВС;

- Регистър на земеделските земи, гори и земи в горския фонд (FRZPK) – модул за общинска служба по земеделие, представлява регистър, отразяващ динамиката при собствеността на имотите, както и промените, свързани с кадастралната информация за тях;

- Регистър на земеделските земи, гори и земи в горския фонд (FRZ) – модул за фирмите по поддръжка на картата на възстановената собственост, съгласно дейностите, описани в Наредба № 49 от 5 ноември 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост;

- Регистър „Ползване на земеделските земи“ (FPZ2), в който се регистрират договори за наем и аренда на земеделски земи;

- Ферма – заявления по ЗСПЗЗ (FERMA3) – регистър, използван за регистриране на заявленията за възстановяване на земеделските земи съгласно ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ;

- Статичен регистър (FERMAR), в който се регистрират решенията на поземлените комисии/общинските служби по земеделие по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ към момента на земеразделяне;

- Регистър „Ферма – гори“ (FPG) – заявления и решения за възстановяване на собствеността по ЗВСГЗГФ;

- Регистър „Ферма – обезщетяване“ (FERMAO), в който се въвеждат преписки за обезщетяване по ЗСПЗЗ;

- Ферма-Оземляване (FOZ), в който се въвеждат преписки за оземляване по ЗСПЗЗ.

За всеки регистър в ИТ „Ферма“ е създаден модул, чрез който се поддържа дадения регистър.

Към момента, както и при въвеждането в експлоатация на ИТ „Ферма“, базите данни са разпределени във всяка общински служби по земеделие, без връзка между тях.

В МЗХГ се поддържа и актуализира периодично наличната база данни за всяка общинската служба по земеделие, свързана с правата на собственост върху земеделските земи и земи и гори от горския фонд. Актуализацията се извършва чрез експорт на данни на FTP сървър на министерството.

До момента в МЗХГ не е изградена централизирана информационна система за работа в реално време, за територията на цялата страна. Поради тази причина подаването на данни за извършване на анализи или други дейности в МЗХГ, се осъществява, чрез множество, справки, извадки от базите данни и др.

Към настоящия момент ИТ „Ферма“ е единственият наличен специализиран софтуерен продукт за регистрация на права на собственост и ползване върху земеделски земи, използван в структурите на МЗХГ.

Относно регистрацията на право на ползване върху земеделските земи е необходимо да се отбележи, че правата се регистрират на основание собственост върху земеделските земи, проследява се правото за предоставяне на ползване и се регистрират различните видове договори за ползването на земите. Владението в съсобственост на земеделските

земи е особена, но доста силно застъпена форма на собственост в България, поради което в ИТ „Ферма“ се обновяват и данни, предоставяни чрез удостоверения за наследници на собственици на земеделски земи.

Чрез ИТ „Ферма“ се реализират и особени права на ползване, уредени в ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му, свързани с изготвяне на масиви за ползване на земеделските земи по споразумения между ползватели със съответните правни основания.

Така регистрираните правни основания за ползване на земеделските земи служат за определяне на индивидуалното правно основание за ползване на земеделските земи при кандидатстване за подпомагане по схемите и мерките в заявлението по чл. 32, ал. 1 от ЗПЗП. С цел изпълнение разпоредбата на чл. 41 от ЗПЗП, ежегодно веднъж или на части за всяко землище, съответната общинска служба по земеделие подава към МЗХГ извадка от базата данни на ИТ „Ферма“, съдържаща правните основания за ползване, регистрирани от отделните физически и юридически лица, в единен формат.

С цел осъществяване контрол при промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди, в МЗХГ се използва „Регистър на имоти с променено предназначение“. Регистърът е създаден, за да бъдат следени сроковете на валидност на решенията за промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди, постановени от комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ, и осигурява информация, свързана с процедурите по промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. Характерно за този регистър е, че базата данни е индивидуална за всяка от 28-те комисии по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ. Това предполага наличието на отделни бази данни във всяка една областна дирекция „Земеделие“ в страната. При този регистър, както и при данните, съхранявани в базите данни на ИТ „Ферма“, все още обмена на информация между отделните комисии и МЗХГ се извършва чрез предоставяне на справки и извадки от данните в регистъра.

Друг важен за поземлените отношения регистър е „Електронния регистър на земите от Държавния поземлен фонд“. Регистърът е създаден през 2011 г. и включва всички земи от картата на възстановената собственост и кадастралната карта и кадастралните регистри, държавна частна собственост, принадлежащи към Държавния поземлен фонд и предоставени за управление на министъра на земеделието, храните и горите. В регистъра се поддържат данни за: имотите от държавния поземлен фонд, документите за ползване на

имотите, история на закритите партии на имотите и приключените договори, неправомерно ползваните имоти, теренните проверки, имотите, заявени за подпомагане в Интегрираната система за администриране и контрол и имоти, включени в проекти за уедряване. Базите данни на регистъра са организирани на две нива: в областна дирекция „Земеделие“ и в МЗХГ. Липсва централизирана база данни, в която чрез права на достъп, служителите на областни дирекции „Земеделие“ и МЗХГ едновременно да имат възможност да ползват и обновяват информацията в регистъра.

Първоначалното зареждане на базата данни за „Електронния регистър на земите от Държавния поземлен фонд“ се извършва от общинска служба по земеделие с данните, регистрирани в КВС или кадастралните карти и регистри, за имотите от ДПФ. Поддържането и актуализацията на базата данни, свързани с дейности за имоти от държавния поземлен фонд, като продажби, предоставянето им под наем или аренда, предоставянето на ограничени вещни права и др., се отразява в базата данни на регистъра в областна дирекция „Земеделие“, чрез прием на специален файл в единен формат от общинските служби по земеделие, които са към съответната областна дирекция „Земеделие“. Общинската служба по земеделие предоставят такъв файл за прием в базата данни на регистъра в съответната областна дирекция „Земеделие“ при настъпила промяна за имоти от държавния поземлен фонд. Файлът се зарежда в регистъра без необходимост от допълнително ръчно въвеждане на информация. Данните за ползване на имотите се въвеждат от специалистите в областна дирекция „Земеделие“, където се изготвя и съхранява цялата документация за ползването на имотите. Към министерството информацията от базите данни на всяка областна дирекция „Земеделие“ се подава след отразяване на настъпили промени за имоти от държавния поземлен фонд и така се формира базата данни на „Електронния регистър на земите от Държавния поземлен фонд“ за цялата страна. Във версията на регистъра, създадена за министерството, не се допуска допълнително въвеждане на информация за имотите от държавния поземлен фонд, извън подадената от областна дирекция „Земеделие“. Информацията от базата данни на „Електронния регистър на земите от Държавния поземлен фонд“ служи за изготвяне на справки и вземане на управленски решения.

Най-общо информацията в регистъра се обновява само чрез служебен обмен на информация между общинските служби по земеделие и областните дирекции „Земеделие“

от една страна, както и между областните дирекции „Земеделие“ и министерството – от друга. Този процес на поддръжка на базите данни на регистъра не предоставя актуална информация в реално време, което води и до трудности при контрола върху изпълнение на задълженията на общинските служби по земеделие и областните дирекции „Земеделие“. Проблем при този начин на организация на работата на регистъра е няколкократно репликиране на идентична информация в различни бази данни, както и потенциалната възможност за появата на времеви периоди, в които за част от имотите от държавния поземлен фонд са възможни разнопосочни данни в регистрите на ИТ „Ферма“, базата данни на „Електронния регистър на земите от Държавния поземлен фонд“ в областна дирекция „Земеделие“ и базата данни на регистъра в министерството.

Друг действащ софтуерен продукт, подпомагащ предоставянето на пасища, мери и ливади от общинския и държавен поземлен фонд на собственици на животновъдни обекти с регистрирани пасищни селскостопански животни в Интегрираната информационна система на БАБХ, както и за спазване на законовите норми при сключване на споразумения за създаване на масиви за ползване на пасища, мери и ливади, е „Справка за отглеждани животни и регистрирани пасища мери и ливади“ към Среда за междурегистров обмен (RegiX). Въз основа на въведените в тази справка данни се определя размера на постоянно затревената площ от общинския или държавния поземлен фонд, която съответният животновъд може да ползва, с оглед броя пасищни селскостопански животни, които отглежда в стопанството си. Справката се използва от кметовете на общините и директорите на областни дирекции „Земеделие“ при осъществяване на контрол за неправомерно ползване на пасища, мери и ливади. Следователно справката е от изключително значение, както за сключване на договор за ползване на пасища, мери и ливади постоянно от общински или държавен поземлен фонд, така и за срока на сключените договори за ползване на имотите.

Специализираният слой „Постоянно затревени площи“, без да е регистър, съдържа информация за въведени ограничения в правото на ползване на имотите, включени в него. Създаден е като част от Системата за идентификация на земеделските парцели през 2014 г. Основаната цел за създаването му е поддържане съотношението между постоянно затревените площи и обработваемите земи в страната ни, както и за стимулиране опазването на ландшафтните комплекси на пасищата, мерите и ливадите. Представлява

цифрова географски ориентирана база данни с имоти или части от тях, които са с характеристиките на постоянно затревена площ спрямо определението заложено в чл. 4 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета. В слоя се отразяват индивидуалните заповеди на министъра на земеделието, храните и горите за включване и изключване на площи от слоя.

Информацията за първоначалното му създаване е събрана по служебен път, като за създаването на слой „ПЗП“, съгласно одобрената със Заповед № РД 46-408/18.11.2014 г. на министъра на земеделието и храните „Методика за създаване на специализиран слой ПЗП“, са използвани наличните в МЗХГ към 2014 г. данни за:

- имотите от КВС и КККР;
- актуално земеползване от СИЗП;
- заявени площи през периода 2009-2014 г.;
- предоставени от МОСВ, за зоните от екологична мрежа Натура 2000 – птици и местообитания, както и за природните местообитания с пасищен характер от Приложение 1 на Закона за биологичното разнообразие.

Следва да се има предвид, че няма връзка между регистрите на ИТ „Ферма“, „Регистъра на имоти с променено предназначение“ и слой „Постоянно затревени площи“. Не съществува и законова разпоредба за служебен информационен обмен между изброените регистрите и слоя, което възпрепятства поддържането на специализирания слой в актуално състояние.

2. Идентификация на заинтересуваните страни, за които е необходима информацията в регистрите:

- Собственици и ползватели на земеделски земи – физически и юридически лица;
- Министерство на земеделието, храните и горите;
- ДФ „Земеделие“ – Разплащателна агенция;
- Общински служби по земеделие;
- МОСВ, АГКК, АВ;
- Общини.

III. ПРОБЛЕМИ ПРИ ПОЛЗВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА ОТ РЕГИСТРИТЕ, ОБУСЛОВЕНА ОТ ЛИПСАТА НА ЕДИНЕН РЕГИСТЪР НА ПОЗЕМЛЕНИТЕ ОТНОШЕНИЯ.

С оглед анализа на наличните регистри в МЗХГ, следва да се отбележи, че почти всички прилагани процедури в областта на поземлените отношения са информационно осигурени и съществуват електронни бази данни за тях.

Няма връзка между регистрите, не съществува и законова разпоредба за служебен информационен обмен между тях, което възпрепятства дейностите на органите по поземлена собственост, свързана с поземлените отношения. При необходимост за извършване на съпоставка на данни или друг вид аналитични дейности, изискващи информация от друг регистър се извършва или репликация на данните от някой от регистрите или дейността по конкретната задача се извършва извън средата на дадения регистър.

Макар че информацията, свързана с поземлените отношения е изключително географски обвързана, все още данните в различните регистри трудно се представят чрез средствата на географските информационни системи (ГИС). Само специализираният слой „Постоянно затревени площи“, цифровите модели на картата на възстановената собственост, кадастралната карта и кадастралните регистри са представени чрез средствата на ГИС. Други данни от регистрите не се представят във вид на цифрови географски данни.

С наличните регистри и базите им данни е почти невъзможно тяхното надграждане, за да предоставят електронни услуги на гражданите и бизнеса.

При толкова различни информационни системи и бази данни, съхраняващи често и идентична информация, без свързаност помежду си, контролът върху информацията е затруднен, поради което са възможни злоупотреби, въвеждане на неистинска информация, нерегламентирано предоставяне на данни и др.

За служителите на органите по поземлена собственост – Министерството на земеделието, храните и горите, областните дирекции „Земеделие“ и общинските служби по земеделие, често извършването на справка или процедура, е свързано с поредица от проверки, сравнения и анализиране на данни от няколко различни регистри. Извършването

на подобна трудоемка дейност също е фактор за увеличаване риска от пропуск или извършване на грешка при провеждане на процедурата.

Информацията за поземлената собственост по действащото законодателство се съхранява от Агенция по вписванията, като същата информация се репликира в общинската служба по земеделие по местонахождение на поземлената собственост. По същият начин стои и съхранението на информация, свързана с договорите, предоставящи право на ползване върху земеделските площи, които подлежат на вписване. Това налага собствениците и ползвателите на земеделски земи да подават информация за един поземлен имот, веднъж в съответната служба по вписванията, после в общинска служба по земеделие за целите на поддържане на данните в регистрите на ИТ „Ферма“ и трети път – при регистрацията си като земеделски стопанин в регистъра по чл. 7 от ЗПЗП.

Основните проблеми, свързани с използваните информационни системи в областта на поземлените отношения, са:

- Липса на централизирана система за управление на базите данни в областта на поземлените отношения, предоставяща възможност за работа в реално време от всички нива потребители. Този проблем се отразява негативно и при подбора на информация, чрез анализа, на която се вземат и управленски решения в министерството;

- Затруднено взаимодействие на базата данни от ИТ „Ферма“ с други информационни системи в министерството, поради работа в различна информационна среда, респективно и различни формати;

- Липса на свързаност между информационните системи на МЗХГ и тези на други административни структури – Агенция по вписванията, Агенция по геодезия, кадастър и картография, ГРАО и др., съхраняващи информация за поземлената собственост и ползването на земеделските земи;

- Липса на възможности за отдалечена регистрация на видове поземлени отношения, касаещи земеделските земи и облекчаване на ползвателите на услуги от поземлената администрация. Същевременно органите по поземлена собственост са длъжни да предоставят голям обем информация на потребителите, за което към настоящия момент не са реализирани необходимите софтуерни решения.

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ В НОРМАТИВНАТА УРЕДБА.

В ерата на глобална свързаност и бърз трансфер на информацията чрез автоматизиран обмен на данни е необходимо по нормативен ред да се създаде обединен регистър на поземлените отношения, представящ цифровата географска информация за поземлените имоти, техните собственици, договорните отношения за имотите, както и данни за историята на имотите и пр. Нормативно трябва да бъдат определени нивата на достъп до информацията, връзката с външни регистри или към други информационни системи, с цел да се намали административната тежест при провежданите процедури.

Предлагаме с бъдещ законодателен акт да се предвиди изрично, че описанието на единната система и модулите ѝ, правилата за достъп до нея, свързаността ѝ с информационни системи извън МЗХГ и отговорностите за поддържане на базите данни на отделните регистри в нея, могат да са предмет на наредба на министъра на земеделието, храните и горите.

Създаването на единна информационна система на МЗХГ, основна част от която трябва да бъде регистъра на поземлените отношения, се очаква да постигне следните цели:

- Да подобри качеството на предоставяните от МЗХГ и структурите му услуги на земеделски стопани, граждани, общини, ведомства и пр.

- Да осигури достъп до информационните ресурси на МЗХГ от страна на външните потребители, чрез автоматизирано извършване на услуги от един или няколко регистъра;

- Да осигури навременен и без човешка намеса обмен на данни между съществуващите регистри при определени правила и условия;

- Да обедини данните за земеделските стопани – физически или юридически лица във „Фермерски регистър“;

- Да осигури всеобхватна, актуална и достоверна информация за земеделския сектор в страната, което ще даде възможност за извършване на агростатистически анализи, съответно възможност за провеждане на адекватна и целенасочена политика за развитие на сектор „Земеделие“;

- Да осигури възможност за създаване на специализирана карта на земеделските земи и др.