



Аграрен университет – Пловдив, Научни трудове, т. LXIII, кн. 1, 2021 г.  
Научна конференция „Ролята на фамилия бизнес за устойчиво развитие“  
Agricultural University – Plovdiv, Scientific Works, vol. LXIII, book 1, 2021  
Scientific Conference "The role of family business for sustainable development"

[DOI: 10.22620/sciworks.2021.01.007](https://doi.org/10.22620/sciworks.2021.01.007)

**НЯКОИ ПОРОЦИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ НОРМАТА НА ГЛАВА СЕДМА ОТ  
ЗАКОНА ЗА ОПАЗВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ  
SOME DEFECTS ARISING FROM THE NORM OF CHAPTER SEVEN FROM  
THE LAW FOR PROTECTION OF AGRICULTURAL LAND**

**Валери Велковски  
Valeri Velkovski**

Министерство на земеделието, храните и горите на Република България  
Ministry of Agriculture, food and forestry, Republic of Bulgaria

**E-mail: jurist57@abv.bg**

**Резюме**

В нормата на глава седма от Закона за опазване на земеделските земи, са регламентирани някои условия, които водят до отмяна на решенията, отнасящи се до смяна на предназначението на земеделските земи. В текстовете, представляващи съдържанието на тази глава, обаче се откриват някои правни пороци, създаващи усложнения в тяхното прилагане и опорочаване на правната технология. Така например в чл.34, ал.1 от Закона за опазване на земеделските земи е регламентирано, че решението за утвърждаване на окончателна площадка за проектиране на обект губи правно действие, ако след изтичане на една година от влизането в сила на подробния устройствен план, заинтересованото лице не направи искане за промяна предназначението на земята. Не се уточнява в тази връзка конкретен срок, в който заинтересованото лице би получило акта за промяна на предназначението, за да може да осъществи същинско строително мероприятие.

В чл.35 от глава седма на Закона за опазване на земеделските земи, едно от условията за отменяне или изменение на предназначението на земята, е отпаднали нужди от земята. И тук няма конкретно тълкувание на този текст, в това число на функциите на заинтересованото лице и органите, които осъществяват смяната на предназначението. Тези и други пороци на глава седма от Закона за опазване на земеделските земи са предмет на разглеждане и анализ на доклада.

**Ключови думи:** земеделска земя, закон, норма, смяна на предназначение, такси

### **Abstrakt**

In the norm of Chapter Seven of the Law for protection of the agricultural lands, certain conditions are regulated, which lead to annulment of the decisions, referring to change of the purpose of the agricultural lands. However, in the texts representing the content of this chapter, some legal defects are found, creating complications in their application and corruption of the legal technology. For example, Article 34, paragraph 1 of the Agricultural Land Protection Act stipulates that the decision to approve a final site for site design loses its legal effect if after one year from the entry into force of the detailed development plan, the person concerned did not make a request to change the purpose of the land. It is not specified in this connection a specific term in which the interested person would receive the act for change of purpose in order to be able to carry out a real construction event.

In Article 35 of Chapter Seven of the Law for protection of the agricultural lands, one of the conditions for cancellation or change of the purpose of the land is the need for the land. Here again, there is no specific interpretation of this text, including the functions of the person concerned and the bodies carrying out the change of use. These and other defects of Chapter Seven of the Agricultural Land Protection Act are subject to consideration and analysis of the report.

**Key words:** agricultural land, law, norm, change of purpose, fees

### **ВЪВЕДЕНИЕ**

Строителството върху земеделските земи е необходим устройствен процес, който е свързан с потребности от изграждане на земеделска инфраструктура в нейното видово разнообразие. Опазването и съхраняването на земеделската земя като уникален природен ресурс, е държавна политика почиваща върху специализирана нормативна уредба.

„Една от целите на европейската селскостопанска политика е свързана с устойчиво управление на земеделските земи... Отговорното отношение към земята, като безценен земеделски актив и устойчивото управление на земите допринасят за развитие на социално-икономическата инфраструктура на селските райони...“ (Nikolova, 2019). Строителството върху земеделските земи в определени случаи, е свързано с процедура по промяната на тяхното предназначение. Това е първата стъпка в технологичния процес, предхождащ същинското строителство. Поради някои пороци на действащата нормативна уредба, това строителство е затруднено.

Предмет на разглеждане в материала са някои пороци, произтичащи от нормата на глава седма от Закона за опазване на земеделските земи.

Обект на анализ са конкретни правни пороци, групирани от гледна точка на загубата на правно действие на акта за промяна на предназначението. Цел на анализа е в обобщен план да се представят конкретните правни последици от негативно естество, които са предизвикани от тези пороци.

## **МАТЕРИАЛИ И МЕТОДИ**

За целите на изследването са използвани:

- Литературни източници на български автори;
- Нормативни източници (акценти от действащата нормативна уредба);
- Аналитичен инструментариум (нормативен и аналитичен методологичен апарат);

## **РЕЗУЛТАТИ И ОБСЪЖДАНЕ**

Промяната на предназначението на земеделските земи е подробно изяснена в глава пета от Закона за опазване на земеделските земи. Тази тематика е подробно разгледана и от някои автори (Velkovska, 2017).

Според нормата на чл.17, ал.1 от Закона за опазване на земеделските земи, промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди се разрешава в зависимост от продуктивните качества на земята и целите на промяната от:

- комисии към областните дирекции "Земеделие" - 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;
- комисията за земеделските земи - за останалите случаи.

В текста на чл.17, ал.2 от същия закон се подчертава, че:

- 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 и за производство на различните видове растителна продукция и наложените ограничения на земеползване при условия и по ред, определени с наредба, приета от Министерския съвет.

В чл.17, „а“ от Закона за опазване на земеделските земи са регламентирани условията, при които може да се допусне подобна промяна:

а/ изграждане на обекти на техническата инфраструктура по смисъла на Закона за устройство на територията;

б/ създаване на нови или разширяване строителните граници на съществуващи урбанизирани територии (населени места и селищни образувания);

в/ създаване или разширяване границите на отделни урегулирани поземлени имоти извън строителните граници на съществуващи урбанизирани територии (населени места и селищни образувания).

Извън диапазона на разписаната правна технология по смяната на предназначението, и ангажиментите на реализиращите тази технология субекти, промяната се свързва и с конкретни действия от страна на заинтересованите лица, регламентирани в чл.24 от Закона за опазване на земеделските земи, а именно:

а/ при влязло в сила решение за утвърждаване на окончателна площадка и/или трасе заинтересованото лице може да поиска разрешение за изработване на подробен устройствен план по реда на Закона за устройство на територията;

б/ при наличие на влязъл в сила подробен устройствен план заинтересованото лице предлага промяна на предназначението на необходимата земеделска земя за неземеделски нужди. Комисиите по чл. 17, ал. 1 в 30-дневен срок от предложението постановяват решение за промяна на предназначението на земеделските земи;

в/ промяната на земеделската земя може да се решава на етапи;

г/ решението по ал. 2 влиза в сила след заплащане на такса по чл. 30, ал. 1 или 2, освен в случаите по чл. 30, ал. 3 и ал.4 от Закона за опазване на земеделските земи.

Нормата на чл.30 урежда дължимите такси при промяна на предназначението на земеделска земя. Според текста на чл.30, ал.1 от Закона за опазване на земеделските земи, при промяна на предназначението на земеделска земя, когато не е от общинския поземлен фонд се заплаща държавна такса, определена с тарифа, утвърдена от Министерския съвет.

Таксата се заплаща от собственика на земеделската земя, поискал промяната на предназначението и, или от инвеститора на обекта за държавна или общинска нужда. Някои други специфики от тази тематика, са уредени в текстовете на ал.3 и ал.4 от посочения по-горе чл.30. Според текста на ал.2, при промяна на предназначението на земеделска земя от общинския поземлен фонд, включително в случаите по чл. 29, ал. 3 и 4 за земите от общинския поземлен фонд, се заплаща местна такса, определена от общинския съвет.

В текста на чл.29, ал.3 от Закона за опазване на земеделските земи е утвърден регламент, съгласно който, след утвърждаване на площадка (трасе) и при влязъл в сила подробен устройствен план за земите по ал. 1 (земеделски земи от държавния или от общинския поземлен фонд), Министърът на земеделието, храните и горите или оправомощено от него длъжностно лице, съответно Общинският съвет продава земите или учредява ограничени вещни права или сервитути върху тях.

Извън случаите по ал. 1 промяна на предназначението на земеделски земи от държавния или от общинския поземлен фонд за нуждите на физически или юридически лица може да се извършва, след като лицата ги придобият в собственост или им бъде учредено право на строеж върху тях или сервитути.

Съгласно текста на ал.3 от чл.30 на Закона за опазване на земеделските земи, не се заплаща такса за земите от държавния и общински поземлен фонд за строителство при условията на чл. 4, ал. 2 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (върху земеделските земи се разрешава строителство на сгради и съоръжения, свързани с ползването им, при условия и по ред, установени със Закона за устройство на територията и Закона за опазване на земеделските земи); за засаждане на горски дървесни видове; за земи, изключени от строителните граници на населените места, определени със застроителен и регулационен план или с околоръстен полигон, когато отново се иска включването им в същите граници; за строителство, свързано с прилагането на технологии и мероприятия по чл. 7 от Закона за опазване на земеделските земи (възстановяване и подобряване на ерозирани, замърсени, засолени, кисели и заблатени земеделски земи), както и в случаите по чл. 22а, ал. 12 от Закона

за насърчаване на инвестициите( за терени - частна държавна собственост и частна общинска собственост, предоставени от съответния компетентен орган по чл. 22, ал. 1, както и за терени, предоставени по реда на ал. 10, т. 2, при промяна на предназначението на земята за осъществяването на приоритетни инвестиционни проекти не се заплащат държавни такси).

Не се заплаща такса от държавата и от общините, когато се променя предназначението на земеделска земя от държавния или от общинския поземлен фонд за изграждането на обекти публична държавна или публична общинска собственост.

Решението за промяна, според нормата на ал.5 от посочения чл.24 от Закона за опазване на земеделските земи, може да загуби своето правно действие. Кога, при наличието на какви условия се осъществява този правен акт?

Това се случва, ако:

а/ в тримесечен срок от съобщаването по реда на чл. 24,,а“ не е заплатена таксата по чл. 30, или

б/ в тригодишен срок от влизането в сила на решението за промяна на предназначението не е поискано издаването на разрешение за строеж на обекта, или

в/ в 6-годишен срок от влизането в сила на решението за промяна на предназначението изграждането на обекта не е започнало.

В глава седма от Закона за опазване на земеделските земи са регламентирани условията, при които могат да бъдат отменени или изменени решенията свързани с осъществяване на строителни мероприятия върху земеделските земи. Според нормата на чл.34 от гореописания закон, решението за утвърждаване на окончателна площадка за проектиране на обект губи правно действие, ако след изтичане на една година от влизането в сила на подробния устройствен план заинтересованото лице не направи искане за промяна предназначението на земята. Когато обектът се изгражда на етапи, решението за утвърждаване на площадка или трасе губи правно действие, ако в едногодишен срок от влизането в сила на подробния устройствен план не бъде поискана промяна предназначението на земята за изграждане на първия етап.

Според текста на чл.35 от Закона за опазване на земеделските земи, решението за промяна на предназначението на земята се отменя или изменя, когато:

- размерът на земята надхвърля нуждите, за които е предоставена;
- нуждите от земята са отпаднали;
- в тригодишен срок от влизане на решението в сила не е започнала процедурата за отчуждаване на земята за държавни и общински нужди;
- в 6-годишен срок от влизането в сила на решението за промяна на предназначението изграждането на обекта за държавни и общински нужди не е започнало.

Решението на комисиите, които са оторизирани да разрешават промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди от Закона за опазване на земеделските земи, може да се отмени или измени и

когато се установи, че при издаването е допусната очевидна фактическа грешка или са настъпили промени в обстоятелствата, при които е издадено.

Кои субекти могат да правят предложение за отменяне или изменяне на решение на посочените по-горе комисии? Тези субекти са упоменати в текста на чл.37, ал.1 от Закона за опазване на земеделските земи, а именно:

- собственик на земеделската земя, министър, ръководител на ведомство, областен управител, кмет на община и други заинтересувани организации и лица.

В глава седма на разглеждания Закона за опазване на земеделските земи „Отмяна и изменяне на решения“, могат да бъдат намерени някои правни пороци, влизащи в противоречие с посочените текстове на чл.24 ал.5. Условно, тези пороци могат да бъдат обединени в две групи от гледна точка на причините за загубата на правно действие, а именно:

- обвързаност с Подробните устройствени планове;
- обвързаност с някои количествени и качествени параметри на земеделската земя.

В по-конкретен план, без претенции за изчерпателност, могат да бъдат посочени следните противоречия, произлизащи от правните пороци на глава седма от Закона за опазване на земеделските земи. На първо място стои противоречието между текстовете на чл.35 и текстовете на чл.24 ал.5, където правната консумация на промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди се обвързва главно с регламентирани срокове относно реализацията на разрешение за строеж и започване на същинското строителство. Следва да се отбележи, че тези срокове са също така правно регламентирани в Закона за устройство на територията.

От гледна точка на етапите в правната технология по промяната на предназначението, спазването на конкретни срокове е логично и необходимо.

Носещи елементи на нелогичност и елементи на правна порочност, обаче, са регламентирания условия от чл.35, тъй като се обвързват, както вече бе посочено, с влезлите в сила подробни устройствени планове. Това условие, като налично, трябва да бъде последвано от иска на заинтересованата страна за промяна на предназначението на земеделската земя – акт, който по-скоро е правен прецедент, отколкото практика.

Същото се отнася и до отменяне или изменяне решението за промяна на предназначението на земеделската земя, ако например, както е в текста на точка първа - размерът на земята надхвърля нуждите, за които е предоставена. Това също е порочно и нелогично обстоятелство, което би породило правен прецедент.

Във връзка с гореизложеното, възникват въпроси от типа на:

а/ какво се случва при загубата на правно действие?

б/ ако тази загуба е отразена в конкретен акт, какви ответни действия трябва да предприеме заинтересованото лице?

в/ как, с какви механизми могат да бъдат преодоляни посочените противоречия?

г/ и други подобни.

Загубата на правно действие, особено при прилагането нормата на

чл.35, подлежи на обжалване по Административно процесуалния кодекс, но това би било загуба и за самите заинтересовани лица от нереализираните техни проекти, в това число за строителство на земеделска инфраструктура. Освен това загубата на правно действие, предполага рестартиране на процеса за промяна на предназначението и рестартиране на инвестиционни намерения, нарушавайки въобще технологията на инвестиционния избор между отделни инвестиционни проекти (Aleksandrova, 2001). Загубата на правно действие е свързана и със претърпяване на имуществени и неимуществени вреди, например невъзстановена заплатена такса.

В нормата на чл.38, ал.3 и ал.4 от Закона за опазване на земеделските земи са разписани текстове касаещи възмездяването или невъзмездяването на потърпевшите лица в ситуация, когато се отмени решението за промяна предназначението на земята. При отмяна на решението за промяна предназначението на земята за държавни или общински нужди на собственика се заплаща от държавата или общината обезщетение за причинените вреди и пропуснатите ползи. В тази норма обаче не е упомената наредба, по която да е утвърдена методология за изчисляване на въпросните причинени вреди и пропуснати ползи.

Според текста на чл.38, ал.4 от Закона за опазване на земеделските земи, при отмяна на решението за промяна на предназначението на земята, както и в случаите по чл. 24, ал. 5, т. 2 и 3, заплатената такса по чл. 30, ал. 1 или 2 не се възстановява. Когато реализирането на инвестиционното намерение не може да бъде осъществено поради наложени с нормативен или общ административен акт забрани и решението за промяна на предназначението на земеделската земя бъде отменено по искане на заинтересованото лице, заплатената такса по чл. 30, ал. 1 или 2 се възстановява. От втората част на текста не става ясно как заинтересованото лице ще бъде възмездено за пропуснатите ползи от нереализирано инвестиционно намерение – обстоятелство, което в никакъв случай не може да бъде компенсирено с възстановените такси.

### **ИЗВОДИ**

Разгледаните по-горе правни пороци на нормата на глава седма от Закона за опазване на земеделските земи, при тяхното практическо приложение оказват сериозно негативно влияние върху:

- осъществяването на необходими за аграрния сектор устройствени мероприятия;
- изграждането на съвременна инфраструктура върху земеделските земи;
- осъществяване на ефективна и целенасочена инвестиционна политика на национално и местно ниво.

Всички посочени негативни влияния дават съответно и своето негативно влияние върху устойчивостта на аграрния сектор.

Какво е необходимо за преодоляване на посочените правни пороци?

- Безспорно, основна ревизия и актуализиране на текстовете в глава седма и тяхното синхронизиране с текстовете на глава пета от Закона за

опазване на земеделските земи и някои текстове от Закона за устройство на територията;

- Разработване и внедряване на единна национална дигитална платформа от Министерството на земеделието, храните и горите за статуса на земеделски земи;

- Координираност, както в нормативен, така и в практико-приложен план между Министерството на земеделието, храните и горите и Агенцията по геодезия, картография и кадастър, относно отразване на всякакви промени в статуса на земеделските земи в кадастралните регистри;

- И други

#### REFERENCES

*Aleksandrova, M.*, Optimizatsiya na investitsionniya izbor, str.180-182, izd.,Trakia M“- Cofia,2001, ISBN 954-9574-78-4;

*Velkovska, G.*, Ustroystvo na teritoriyata. Zakonodatelni I prakticheski aspekti, str.90-93, izd.,Niko-96“- Kazanlak,2014, ISBN 978-619-7145-04-5;

*Nikolova, M.*, Sastoyanie na pazara na zemedelski zemi v Republika Balgariya, str.262, доклад vkljuchen v sbornik ot mezhdunarodna praktisheska konferentsiya „Sastoyanie I problemi pri upravlenieto I razvitiето na selskoto stopanstvo“, organizirana ot S.A.,D.A. Tsenov“-Svishtov, Fakultet, „Proizvodstven I targovski biznes“, Katedra „Agrarna ikonomika“, AI „Tsenov“ Svishtov, 2019. ISBN 978-954-23-1762-3

*Zakon za opazvane na zemedelskite zemi*, obn.DV.br.35 ot 24 April 1996r., dop. DV.br.21 ot 12 Mart 2021;

*Zakon za sobstvenostta I polzvane na zemedelskite zemi*, , obn.DV.br.17 ot 1 Mart 1991, izm. i dop. DV.br.13 ot 16 Fevruari 2021;

*Zakon za ustroystvo na teritoriyata*, v sila ot 31.03.2001, obn.DV.br. 1 ot 2 Yanuari 2001, izm. i dop. DV.br.21 ot 12 Mart 2021;

*Zakon za nasarchavane na investitsiite*, obn.DV.br.97 ot 24 oktombri 1997, izm. i dop. DV.br.21 ot 12 Mart 2021.;

[www.lex.bg](http://www.lex.bg)