|  |
| --- |
| **Частична предварителна оценка на въздействието** |
| **Институция:****Министерство на земеделието** | **Нормативен акт:**Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи |
|  |  |
| **Лица за контакт:**  | **Телефон и електронна поща:** |
| Даниел Йорданов – директор на дирекция „Поземлени отношения и комасация“, | телефон за връзка: 02 985 11 219ел. поща: DYordanov@mzh.government.bg |
| Даниела Вачева – държавен експерт в дирекция „Поземлени отношения и комасация“, | телефон за връзка: 02 985 11 432, ел. поща: dvacheva@mzh.government.bg. |
| Диана Филева – главен юрисконсулт в дирекция „Правни дейности и законодателство на Европейския съюз“ | телефон за връзка: 02 985 11 115ел. поща: dfileva@mzh.government.bg |
| **1. Проблем/проблеми за решаване:** Уреждане на обществени отношения, свързани с приключване на поземлената реституция в стари реални или възстановими граници в съответствие с промените в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), предложени в Пътната карта за изпълнението на осъдителните решения, постановени срещу Република България от Европейския съд по правата на човека. Разпоредба в ЗСПЗЗ, която създава проблеми на общинските служби по земеделие, като ги поставя в роля да определят на кого принадлежи правото на ползване при представяне за регистриране на вписан и невписан договор, както и при наличието на дублирани многогодишни договори (нотариално заверени и вписани в службата по вписванията), често сключени от различни съсобственици на имотите. Липса на ред в ЗСПЗЗ за регистриране в общинската служба по земеделие на правните основания за подпомагане по реда на ЗПЗП.*1.1.* *Кратко опишете проблема/проблемите и причините за неговото/тяхното възникване. По възможност посочете числови стойности.*С Решение на Министерския съвет на Република България № 586 от 6 август 2021 г. е приета Пътна карта за изпълнението на осъдителните решения, постановени срещу Република България от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), в която са включени необходими мерки за изпълнението на осъдителните решения на съда, свързани с прилагането на законодателството в областта на реституцията на земеделски земи. По тези дела ЕСПЧ е приел, че са нарушени чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията) и/или чл. 13 от Конвенцията поради прекомерна продължителност и необосновани забавяния в реституционни процедури, инициирани от жалбоподателите или техните наследодатели и липсата на вътрешноправни средства за защита, с които да се разрешат възникналите ситуации. На основание чл. 46 от Конвенцията, окончателните решения на ЕСПЧ по всяко дело, по което е установено нарушение, имат задължителна сила и подлежат на изпълнение под контрола на Комитета на министрите (КМ) към Съвета на Европа. Наблюдението на Комитета на министрите на изпълнението на решенията по делата, касаещи реституционни проблеми продължава повече от 10 години, като при непостигане на резултат с оглед изпълнението им, има реална опасност да преминат в засилена процедура по наблюдение, която води до фокусиране в много по-голяма степен на вниманието на Комитета на министрите върху тях.На 25 януари 2021 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие Резолюция № 2358 (2021), в която изразява сериозното си безпокойство от броя осъдителни решения на ЕСПЧ, чието изпълнение не е приключило и се наблюдава от Комитета на министрите на Съвета на Европа в продължение на повече от 5 години след постановяването им. Република България е цитирана като една от държавите членки на Съвета на Европа с най-висок брой неизпълнени решения, която все още има сериозни структурни или комплексни проблеми, някои от които не са били разрешени повече от 15 години.С цел преодоляване на натрупаните проблеми, през март 2021 г. със заповед на министъра на правосъдието е създадена междуведомствена работна група за изготвяне на Пътна карта за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу Република България, с участието на отговорните за изпълнението на мерките институции. Пътната карта беше изработена на базата на анализа на основните проблеми, произтичащи от установените нарушения на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа, съдържащ се в Годишния доклад до Народното събрание. Тя съдържа детайлен списък на установените от ЕСПЧ нарушения на Конвенцията по различните осъдителни решения, отбелязва необходимите мерки за тяхното преодоляване, посочва отговорните за тях институции в рамките на изпълнителната власт и обвързва изготвянето на законодателни или други предложения в тази връзка с конкретни срокове. Изготвянето на проект с предложените в Пътната карта законодателни промени, с които се въвежда срок за установяване на границите на имотите, с цел приключване на поземлената реституция в стари реални или възстановими граници, е крайно наложително най-късно до месец март 2022 г. Следва да се има предвид, че напредъкът по изпълнението на решенията на Съда по групите дела, по които са установени нарушения на Конвенцията, предстои да бъде разгледан на 1428-та среща на Комитета на министрите, предвидена за 8-10 март 2022 г., като е необходимо българското правителство да представи актуализиран план за действие относно предприетите индивидуални и общи мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ.На следващо място в процедурата по чл. 37в от ЗСПЗЗ, съществува проблем при съблюдаване на разпоредбата на чл. 37б, ал. 6 от ЗСПЗЗ (ал. 6 е приета със ЗИД на ЗСПЗЗ, обн., ДВ, бр. 42 от 2018 г.), приета повече от 15 години след основния текст.С цитираната разпоредба законодателят се е опитал да разреши колизията на права, която се установява от общинската служба по земеделие в случаите, когато през съответната стопанска година са представени два и повече договора за ползване на един и същи имот. Вместо разрешаване на възникналите спорове за ползване на земеделските имоти, разпоредбата създава проблеми на общинските служби по земеделие, като ги поставя в роля да определят на кого принадлежи правото на ползване при представяне за регистриране на вписан и невписан договор, както и при наличието на дублирани многогодишни договори (нотариално заверени и вписани в службата по вписванията), често сключени от различни съсобственици на имотите. Често са случаите, при които след като е приключила процедурата и масивите за ползване са разпределени с влязла в сила заповед на директора на областната дирекция „Земеделие“, се установява със съдебно решение, че първият по време вписан договор е нищожен или че спорът между вписан и невписан договор е решен в полза на невписания, т. е. точно обратно на уредените в ал. 6 две хипотези. В повечето случаи съдебните дела, заведени от участниците в процедурата, завършват след приключване на съответната стопанска година, което поставя в невъзможност тяхното реално изпълнение, като същевременно общинска служба по земеделие е задължена да измени заповедта, с която е одобрено споразумението, за да може установеното от съда действително правно основание да се отрази на съответния ползвател. Оттук възниква и следващия проблем, свързан с необходимостта от промяна на правните основания, подадени за подпомагане по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП). Предвид изложеното е видно, че с разпоредбата на ал. 6 на чл. 37б от ЗСПЗЗ не се разрешава колизията на права, възникващата при регистриране на договорите за ползване на земеделски земи, а напротив, нормата създава поредица от проблеми за общинска служба по земеделие, в ролята ѝ на регистърен орган на документите за ползване, а впоследствие проблеми и за Разплащателната агенция, когато за една и съща площ са подадени две или повече заявления за подпомагане и застъпването на площите не е отстранено своевременно. Не на последно място, най-големите проблеми са за земеделските производители, тъй като в тези случаи Разплащателната агенция намалява размера на плащането или отказва плащане по схемите за директни плащания. Следва обжалване на издадените от Държавен фонд „Земеделие“ административни актове, продължаващи с години съдебни дела, включващи множество експертизи, а оттук и излишно натоварване на съдебната система. С отмяната на нормата на чл. 37б, ал. 6 от ЗСПЗЗ, разрешаването на колизията кой от представените за регистриране 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, следва да се осъществява от страните по сключените договори, респ. от собствениците (съсобствениците) на имотите, а когато те не разрешат спора помежду си – от компетентния съд. По този начин ще се преодолее съществуващият натиск върху общинската служба по земеделие, областната дирекция „Земеделие”, Разплащателната агенция и министъра на земеделието, за разрешаване на спорове за ползване на земеделски земи, които са извън техните компетенциите.Със Закона за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители (обн. ДВ, бр. 18 от 2018 г.) е изменен чл. 41, като в ал. 3 е регламентирано, че земеделските земи, включени в заявлението за подпомагане, трябва да са на разположение на земеделските стопани към 31 май на съответната календарна година, съгласно чл. 36, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1307/2013, което се удостоверява с правно основание за ползване, регистрирано по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи. Това изменение предполага съответна промяна в ЗСПЗЗ, но такава не е направена, което създава много проблеми за общинските служби по земеделие. Земеделските стопани считат, че при регистрирането на представените договори действа редът, регламентиран в чл. 37б, който урежда друга процедура, съответно с други срокове, цели и последици. В тази връзка е необходимо създаването на ред в ЗСПЗЗ за регистриране в общинската служба по земеделие на правните основания за подпомагане по реда на ЗПЗП.В ЗСПЗЗ, в чл. 37б е предвидено задължение за 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. Задължението по чл. 37б от ЗСПЗЗ на общинските служби по земеделие да регистрират в информационната система „FERMA WIN“ документите, даващи права за ползване на земеделските земи от ползватели (наематели, арендатори) и собственици, се отнасят до процедурата за създаване на масиви за ползване. Ползвателите на земеделски земи, които желаят да участват в процедурата по чл. 37в, имат възможност в **срока до 31 юли**, да подадат в общинската служба по земеделие заявление за участие в споразумение за създаване на масиви за ползване, към което да приложат опис на имотите за включване в масивите, съгласно регистрираните в общинската служба по земеделие договори и/или документи за собственост. *1.2. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).*Проблемите не могат да бъдат решени в рамките на действащата нормативна уредба или чрез промяна в организацията на работа.*1.3. Посочете защо действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема/проблемите.*Законодателят не е определил в ЗСПЗЗ краен срок за приключване на административните производства по поземлена реституция, на което се дължат констатираната от ЕСПЧ прекомерна продължителност и необосновани забавяния в реституционни процедури.Освен това в ЗСПЗЗ не са въведени и срокове за установяване границите на земеделските имоти от правоимащите лица – бивши собственици или техни наследници, на които правото на възстановяване е признато с влязло в сила решение на общинската служба по земеделие в съществуващи или възстановими стари реални граници или със съдебно решение. Следва да се има предвид, че издадените т. нар. „признавателни решения“, нямат конститутивно действие по отношение на правото на собственост, като за издаването на „възстановителните“ решения, с които приключва производството за възстановяване правото на собственост, е необходимо границите на имотите да бъдат установени на място от техните собственици, респ. от наследниците им.*1.4. Посочете задължителните действия, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или актове от правото на ЕС.*Не се налагат действия, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или актове от правото на Европейския съюз.Налице е необходимост от изпълнението на осъдителните решения, постановени срещу Република България от Европейския съд по правата на човека, в които са предложени общи и индивидуални мерки, свързани с прилагането на законодателството в областта на реституцията на земеделски земи. По тези дела ЕСПЧ е приел, че са нарушени чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията) и/или чл. 13 от Конвенцията поради прекомерна продължителност и необосновани забавяния в реституционни процедури, инициирани от жалбоподателите или техните наследодатели и липсата на вътрешноправни средства за защита, с които да се разрешат възникналите ситуации. *1.5. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?* Не са извършвани последващи оценки на нормативния акт, както и анализи за изпълнението на политиката. |
| **2**. **Цели:****Цел 1** „Приключване на поземлената реституция“.**Цел 2** „Освобождаване на общинските служби по земеделие от задължението за разрешаването на колизията на права при регистрацията на договорите за уедрено ползване на земеделски земи.“ **Цел 3** „Създаване на ред в ЗСПЗЗ за регистриране в общинската служба по земеделие на правните основания за подпомагане по реда на ЗПЗП“. |
| **3. Заинтересовани страни:** Министерски съвет на Република БългарияМинистерство на земеделиетоМинистерство на правосъдиетоМинистерство на финанситеДържавен фонд „Земеделие“Областните дирекции „Земеделие“ – 28 Общинските служби по земеделие – 249Наследници на бившите собственици на земеделски земи, които не са установили границите на част от признатите за възстановяване имоти – поне 1 млн.Земеделски стопани, участващи в процедурата за комасирано ползване на земеделските земи – 80 000Земеделски стопани, които кандидатстват за подпомагане по схеми и мерки по Общата селскостопанска политика – около 120 000**Косвено заинтересовани страни**Други граждани, чиито права могат да бъдат засегнати.*Посочете всички потенциални заинтересовани страни/групи заинтересовани страни (в рамките на процеса по извършване на частичната предварителна оценка на въздействието и/или при обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове), върху които предложенията ще окажат пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи/общини и др.).* |
| **4. Варианти на действие. Анализ на въздействията:** |
| **Вариант 1** „**Без действие“:****Описание:**Вариантът „Без действие“ се характеризира с непредприемане на никакви действия. Ще продължат осъдителните решения на ЕСПЧ срещу Република България, съответно плащането на присъдените парични обезщетения от държавния бюджет. Остава риска делата да преминат в засилена процедура по наблюдение, която води до фокусиране в много по-голяма степен на вниманието на Комитета на министрите върху тях. Включването на в засилена процедура по наблюдение има за последица факта, че изпълнението му се поставя на вниманието на КМ минимум веднъж годишно, а в много случаи и по-често, като от държавата се очаква да положи особени усилия за разрешаването на установените проблеми. При продължаваща липса на напредък, КМ може да прибегне до приемането на междинни резолюции. Това се случва, когато е установен повтарящ се структурен проблем, по който държавата не е предприела мерки в продължителен период от време. Междинната резолюция е едно от най-сериозните средства за политически натиск в инструментариума на Комитета и има негативен ефект върху имиджа на съответната държава.Остава натискът върху общинските служби по земеделие за разрешаването на колизията на права при регистрацията на договорите за уедрено ползване на земеделски земи. Няма да е указан в ЗСПЗЗ реда за регистриране в общинската служба по земеделие на правните основания за подпомагане по реда на ЗПЗП. **Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:**Няма идентифицирани положителни въздействия.**Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:**Приемане на междинни резолюции от КМ при продължаваща липса на напредък. Няма да има нормативно основание за разрешаване на колизията на права за ползване на земеделски земи и за реда за регистриране в общинската служба по земеделие на правните основания за подпомагане по реда на ЗПЗП. **Специфични въздействия:****Въздействия върху малките и средните предприятия:**Няма въздействие върху малки и средни предприятия. **Административна тежест:**Няма идентифицирана административна тежест. **Вариант 2 „Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи“** Този вариант ще доведе до приключване на поземлената реституция, съответно до отпадане на риска, образуваните пред ЕСПЧ дела да преминат в засилена процедура по наблюдение от Комитета на министрите.Ще се създаде нормативно основание за разрешаване на колизията на права за ползване на земеделски земи, както и за реда за регистриране в общинската служба по земеделие на правните основания за подпомагане по реда на ЗПЗП. **Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:**Ще приключи продължаващата вече 30 годишна поземлена реституция, като ще се увеличи площта на ползваните на правно основание възстановени имоти, съответно ще нарасне възможността за получаване на доходи от тях. На земеделските стопани и местната общност се предоставя възможност да управляват земите си и да поемат отговорност за стопанисването ѝ, децентрализираната собственост върху земята дава по-равноправни икономически възможности на хората от селските райони и им създава по-голямо чувство за лична отговорност, съответно малките собственици биха използвали по-малко интензивни методи на обработване на земята, което от своя страна намалява неблагоприятното въздействие върху околната среда. Много по-вероятно е собствениците на земеделски земи да са заинтересовани да инвестират в нещо полезно за местната общност и гражданите ѝ, когато за задоволяване на потребностите си разчитат на местни предприятия и фирми за услуги.Ще се освободят общинските служби по земеделие от задълженията, свързани с разрешаване на колизията на права относно представените за регистриране договори ползване на земеделски земи.В ЗСПЗЗ ще се уреди реда за регистриране в общинската служба по земеделие на правните основания за подпомагане по реда ЗПЗП.**Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:**Не са идентифицирани отрицателни въздействия.**Специфични въздействия:****Въздействия върху малките и средните предприятия:**Няма въздействие върху малки и средни предприятия**Административна тежест:**Няма идентифицирана административна тежест. |
| **5. Сравняване на вариантите:****Степени на изпълнение по критерии:** 1) висока; 2) средна; 3) ниска.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Вариант 1****„Без действие“** | **Вариант 2** |
| ***Ефективност*** | Цел 1:  | Ниска | Висока  |
| Цел 2:  | Ниска | Висока  |
|  | Цел 3: | Ниска  | Висока  |
| ***Ефикасност*** | Цел 1:  | Ниска | Висока  |
| Цел 2: | Ниска | Висока |
|  | Цел 3: | Ниска | Висока |
| ***Съгласуваност*** | Цел 1:  | Ниска | Висока |
| Цел 2:  | Ниска | Висока |
|  | Цел 3: | Ниска  | Висока |

 |
| **6. Избор на препоръчителен вариант:****Вариант 2 „Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи“** |
| **6.1. Промяна в административната тежест за физическите и юридическите лица от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми):** |
| **6.2. Създават ли се нови/засягат ли се съществуващи регулаторни режими и услуги от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?***1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на избрания вариант.**1.2. В случай че се предвижда създаване нов регулаторен режим, посочете неговия вид (за стопанска дейност: лицензионен, регистрационен; за отделна стелка или действие: разрешителен, уведомителен; удостоверителен и по какъв начин това съответства с постигането на целите).*Не се създават нови регулаторни режими.*1.3. Мотивирайте създаването на новия регулаторен режим съгласно изискванията на чл. 3, ал. 4 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.**1.4. Посочете предложените нови регулаторни режими отговарят ли на изискванията на чл. 10 – 12 от Закона за дейностите по предоставяне на услуги.**1.5. Посочете изпълнено ли е изискването на § 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за дейностите по предоставяне на услуги.*Проектът на закон не се налага да бъде нотифициран.*1.6. В случай че се изменят регулаторни режими или административни услуги, посочете промяната.*Не се изменят регулаторни режими или административни услуги. |
| **6.3. Създават ли се нови регистри от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?** |
| **6.4. По какъв начин препоръчителният вариант въздейства върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)(включително по отделните проблеми)?** |
| **6.5. Потенциални рискове от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми):**Не са идентифицирани. |
| **7. Консултации:**Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи ще бъде публикуван на интернет страницата на Министерство на земеделието и на Портала за обществени консултации за срок от 14 дни, тъй като на 1428-та среща на Комитета на министрите, предвидена за 8-10 март 2022 г., е необходимо българското правителство да представи актуализиран план за действие относно предприетите индивидуални и общи мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ.  |
| **8. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?** |
| **9. Изисква ли се извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието поради очаквани значителни последици?** |
| **10. Приложения:**Няма  |
| **11. Информационни източници:**Няма |
| **12. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за извършването на частичната предварителна оценка на въздействието:****Име и длъжност:** Даниел Йорданов – директор на дирекция „Поземлени отношения и комасация“**Дата: 22.02.2022 г.****Подпис:**  |