

Гражданско обединение

Устойчиво ползване на пасища, мери и ливади

Анализ на законодателството в България

ПРАВНА РАМКА НА ОБЩИНСКИТЕ МЕРИ И ПАСИЩА

Автори:

Стойка Куртева, Юлия Стойкова

София, 2012

С ФИНАНСОВАТА ПОДДРЕПА НА
ПРОГРАМАТА ЗА МАЛКИ ПРОЕКТИ НА ГЛОБАЛНИЯ ЕКОЛОГИЧЕН ФОНД



СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ	3
Понятие.....	3
Метод.....	5
Структура	5
ЕЛЕМЕНТИ НА ЗАЩИТНИЯ ПРАВЕН РЕЖИМ НА ОБЩИНСКИТЕ МЕРИ И ПАСИЩА	6
Статут на публична общинска собственост.....	6
Граници на нормативната автономия	7
Специални режими на ползване върху публичната собственост.....	7
Безвъзмездно ползване на слабопродуктивни земи по чл. 26 ЗСПЗЗ.....	7
Регистрация на общинските мери и пасища.....	8
Контрол	9
Преобразуване на публичната общинска собственост върху мерите и пасищата в частна	10
Ползване на общинските мери и пасища за неземеделски цели.....	10
Защита на начина на трайно ползване на общинските мери и пасища	11
ПОЛЗВАНЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИ МЕРИ И ПАСИЩА.....	12
Ползване на мерите и пасищата за земеделски нужди.....	12
Подзаконова уредба за ползването на мерите и пасищата по предназначение	14
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	18
А. Дисбаланси при ползването на мерите и пасищата	18
Б. Обобщени характеристики на правния режим на мерите и пасища.....	21

I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

Понятие

1. Специалният правен режим на мерите и пасищата се основава на традиционното разграничаване на земеделските земи на обработваеми и необработваеми. Мерите и пасищата са обособена категория земеделски имоти според начина им на трайно ползване. Наред с обработваемите земи /ниви, ливади, лозя, овощни градини / мерите и пасищата са обхваната в общото понятие за земеделските земи.

В контекста на правната уредба на подпомагането от европейските фондове за ползването на земеделски земи възприета класификация следва разграничението обработваеми / необработваеми площи, но същевременно въвежда различаващи се дефиниции, съобразени с правото на ЕС в Закона за подпомагане на земеделските производители и в Наредба № 5 от 10.03.2010 г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по схеми за плащане на площ и за общите и регионални критерии за постоянни пасища. Това са понятията за земеделски площи и, използвани земеделски площи като част от земеделските площи. Начинът на трайно ползване е критерият за подразделянето на използваните земеделски площи на обработваема земя, постоянни пасища, трайни насаждения и семейни градини. **Постоянните пасища са понятие с по-широк обхват, в което се включват и ливадите, които според ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ са обособени в отделен според начина на трайно ползване вид имот. (Приложение 1)**

Начинът на трайно ползване е специфична характеристика на земеделските земи, която конкретизира конституционното изискване по чл. 21 КРБ те да се ползват по предназначение. Чрез нея се описват видовете ползване в рамките на предназначението на земеделските земи и поради това смяната на начина на трайно ползване не води до промяна на предназначението им. Определението за земеделско ползване по чл. 2, ал. 2 от Закона за опазване на земеделските земи разграничава предназначението на земеделските земи „за производство на растителна продукция и паша на добитък“.

2. Характерното за последните години ускорено развитие на правната уредба на ползването на земеделските земи засяга в особена степен правния режим на мерите и пасищата от общинския поземлен фонд и от държавния поземлен фонд. Измененията в периода 2007 – 2012 г. на основните закони и подзаконовни актове засягат главните аспекти от правния статут на общинските мери и пасища – вещноправното им положение, облигационните отношения за тяхното ползване, и административните правила за стопанисване и управление.

3. Развитието на нормативната база е провокирано от необходимостта да се даде адекватна уредба за включването с такива площи на земеделските стопани за подпомагане. по в схемата за единно плащане на площ и в други схеми и мерки от Програмата за развитие на селските райони (агроекологични плащания, плащания за планински и полупланински райони, плащания за Натура 2000) **като се държи сметка**

за основната правна характеристика на общинските мери и пасища – предназначението им за общо ползване от населението на съответното населено място. По конкретно това са:

1. схема за единно плащане на площ по чл. 39 от Закона за подпомагане на земеделските производители;
2. схеми за национални доплащания към директните плащания на площ по чл. 44 от Закона за подпомагане на земеделските производители;
3. мерките за подпомагане по Наредба № 11 от 2008 г. за условията и реда за прилагане на мярка 211 "Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони" и мярка 212 "Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г. (обн., ДВ, бр. 40 от 2008 г.; изм., бр. 97 от 2009 г.);
4. мярката за подпомагане по Наредба № 11 от 2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 "Агроекологични плащания" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г. (ДВ, бр. 29 от 2009 г.) с подмерки:
 - а) биологично земеделие;
 - б) управление на земеделски земи с висока природна стойност;
 - в) поддържане на характеристики на ландшафта;
 - г) опазване на почвите и водите;
 - д) традиционно животновъдство с направления - опазване на застрашени местни породи и традиционни практики за сезонна паша (пасторализъм).
 - е) Плащания по Натура 2000.

С такава цел са измененията на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) и Правилника за неговото прилагане (ППЗСПЗЗ) от 2007 г. и 2009 г. Съответно Законът за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) съобразно своя предмет на регулиране разширява понятието „земеделско ползване“ – освен дейностите за производство на растителна и животинска продукция, в него се обособява като самостоятелен елемент поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, съобразно изискванията за прилагането на схемите и мерките на Общата селскостопанска политика. Съгласно § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби към Закона за подпомагане на земеделските производители "Земеделска дейност" е производството на земеделски продукти, включително прибиране на реколтата, добив на мляко, отглеждане и развъждане на селскостопански животни за земеделски цели и/или поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние. В Наредба 5 понятието се конкретизира, като се обвързва със земеделската площ. (Приложение № 2)

4. Мерите и пасищата – общинска собственост представляват значителен част от територията на България и от дела на земеделските земи. Успешното провеждане на политиката за устойчиво екологично, икономическо и социално развитие изисква адекватна правна рамка, която да гарантира защитата на тази категория имоти чрез подходящо разрешаване на конкуренцията между тяхното земеделско и неземеделско ползване. Правният режим на общинските мери и пасища има подчертано защитна функция. Специалната правна защита се осъществява чрез:

- режима на публична общинската собственост върху мерите и пасищата;

- особената процедура за промяна на предназначението им, уредена в Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи, която заема положението на специална спрямо правилата в Закона за опазването на земеделските земи;
- особеният ред за промяна на начина на трайно ползване на мерите и пасищата – общинска собственост /за друг вид земеделско ползване/.

Метод

За целите на проекта оценката на действащия правен режим и насоките за усъвършенстването му се основават на анализ за съответствието **с целта за гарантиране на устойчиво развитие на общинските мери и пасища** с предлаганите правни разрешения при **конкуренцията между:**

- земеделското и неземеделското ползване на мерите и пасищата;
- различните форми и начини на земеделско ползване (индивидуално и общо; за паша на животни и за подържането в добро земеделско и екологично състояние).

Идентифицираните несъответствия се оценяват от гледна точка на въздействието им върху защитната функция на правния режим «слаби места» и се предлагат разрешения за отстраняването им.

Отчитат се други важни за устойчивото развитие характеристики на правния режим на мерите и пасищата:

- тенденция за унифициране на процедурите и финансовите условия за отдаване за ползване на общинските и на държавните мери и пасища и за създаване на единство в режима, която се проявява включително чрез предоставянето от държавата на държавни пасища за управлението им от общините и компетентност на министъра на земеделието и храните за издаване на подзаконов акт в тази насока - Заповед по чл. 37н ЗСПЗЗ № РД-09-116 от 21 февруари 2011 г. (обн., ДВ, бр. 23 от 22 март 2011 г.);
- нормативната автономия на общините (и за издаване на общи административни актове) във връзка с управление на мерите и пасища на територията на общината;
- усложнената структура на правния режим като неблагоприятен фактор за точното му прилагане (например, нарушаване на разпоредбите за отдаването за ползване на мерите и пасищата чрез състезателна процедура).

При преценката се отчита съдебната и административната практика.

Структура

Определя се от възприетия подход за изследване на защитния правен режим на мерите и пасищата и включва:

- Анализ на правната уредба на публичната собствеността върху мерите и пасищата от общинския поземлен фонд и нейните особености с предложения за усъвършенстване на режима
- Преглед на особената процедура за промяна на предназначението на общинските мери и пасища
- Преглед на ред за промяна на начина на трайно ползване на мерите и пасищата – общинска собственост / за друг вид земеделско ползване/ .
- Оценка на други особености на правния режим от значение за устойчивото управление на мерите и пасищата (нормативната автономия на общините; структурирането на правния режим).

ЕЛЕМЕНТИ НА ЗАЩИТНИЯ ПРАВЕН РЕЖИМ НА ОБЩИНСКИТЕ МЕРИ И ПАСИЩА

Статут на публична общинска собственост

Първоначално, при възстановяването на собствеността в ЗСПЗЗ не се отчита достатъчно характерът на общност на правата на жителите на населеното място върху общинските мери и пасища. Едва с изменението на закона от 2007 г. (ДВ, бр. 13) се предвижда статутът им на публична общинска собственост, с което се прави опит за преодоляването на пропуската. Изолирано специфичното предназначение на тази категория земи за общо ползване по-рано е предмет на Закона за допитването до народа (отм.).

Законът обвързва земите общинска собственост с начин на трайно ползване „пасище, мера” със съществена правна последица за режима на собственост – на това основание по силата на закона мерите и пасищата от общинския поземлен фонд се считат за публична общинска собственост. Земите от общинския поземлен фонд с начин на трайно ползване „ливади” не представляват публична собственост, но те имат качеството на постоянни пасища и се предмет на подпомагане по схемите и мерките за плащане на площ.

Наблюдава се несъответствие на правния режим за приложното поле на публичната общинска собственост със защитната цел на режима. **За отстраняването му се предлага изрично да се включат и ливадите в предмета на публичната общинска собственост.**

Съгласно разпоредбата на чл. 25, ал. 1, изр. второ от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 13/2007 г.), 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 определените в ал. 3 на същата разпоредба случаи. Първоначалната редакция е по-радикална - не може да се обявява за частна собственост по реда на ЗОС.

Публичният характер на собствеността, установен в чл. 25 от ЗСПЗЗ, проявява защитната си функция чрез нормите на Закона за общинската собственост, които определят статута на публичната общинска собственост – в чл. 7, ал. 2 от ЗОС се съдържа изрична забрана за отчуждаване на имотите - публична общинска собственост и прехвърлянето им в собственост на трети лица.

По силата на закона (ex lege) имотите – общинска собственост с начин на трайно ползване „пасища, мери” придобиват характер на публична общинска собственост от 13.02.2007 г. - момента на влизане в сила на новата редакция на чл. 25, ал. 1 от ЗСПЗЗ.

Съгласно чл. 8 ЗОС придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи - общинска собственост, се извършват под общото ръководство и контрол на общинския съвет.

Граници на нормативната автономия

Съгласно чл. 8, ал. 1 и 2 от ЗОС редът за придобиване на право на собственост и на ограничени вещни права, за предоставяне за управление, под наем и за разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, и правомощията на кмета на общината, на кметовете на райони, на кметовете на кметства и на кметските наместници се определят с наредба на общинския съвет при спазване на разпоредбите на Закона за общинската собственост и на специалните закони в тази област, освен когато е приложим Законът за публично-частното партньорство. *(ЗПЧ влиза в сила от 01.01.2013 г. Евентуалното му въздействие върху мерите и пасищата от ОПФ ще се проучи допълнително.)*

Нормативната автономия на общините спрямо имотите от ОПФ – мери и пасища е рамкирана както от разпоредбите на ЗОС, така и на специалния закон – ЗСПЗЗ. В практиката за издаване на наредбите по чл. 8, ал. 2 ЗОС се наблюдават случаи на неправилно тълкуване на разпоредбите на ЗСПЗЗ по отношение на ползването на мерите и пасищата и неспазване на изискването за отдаването на ползването им само чрез търг.

Специални режими на ползване върху публичната собственост

Съгласно чл. 7, ал. 2 от ЗОС имотите - публична общинска собственост могат да се обременяват с вещни тежести в случаите, определени със закон. Пример за такава разпоредба е чл. 11 от Закона за пчеларството, по силата, на която е допустимо, за целите на този закон, право на ползване да се учредява върху земеделски и горски имоти, собственост на държавата и общините.

Безвъзмездно ползване на слабопродуктивни земи по чл. 26 ЗСПЗЗ

Съгласно чл. 26 ЗСПЗЗ общинските съвети могат да предоставят на гражданите безвъзмездно правото на ползване от общинския поземлен фонд върху слабопродуктивни земи и върху земи в обезлюдени райони, определени от Министерския съвет. Лицата, обработвали предоставената им земя повече от десет години, могат да придобият безвъзмездно правото на собственост по решение на общинския съвет. При липсата на уредба в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ за начина на предоставяне на правото на ползване върху тези земи, собственост на общината, каквато процедура е предвидена за земите от държавния поземлен фонд, предоставянето на правото на ползване върху тези земи се урежда от приетата от общинския съвет наредба, на основание чл. 8, ал. 2 ЗОС.

Съдебна практика

Според чл. 26 ЗСПЗЗ общинските съвети могат да предоставят на гражданите безвъзмездно правото на ползване върху слабопродуктивни земи от общинския поземлен фонд. В чл. 46, ал. 1 ППЗСПЗЗ е посочено, че правото на ползване по чл. 26 ЗСПЗЗ върху земи от общинския поземлен фонд се предоставя от общинския съвет. В ЗСПЗЗ и правилника за неговото прилагане не е разписана процедура за начина на предоставяне на правото на ползване върху тези земи, собственост на общината, каквато процедура е предвидена за земите от държавния поземлен фонд. Предоставянето на правото на ползване върху тези земи се урежда от приетата от общинския съвет наредба, на основание чл. 8, ал. 2 ЗОС. Съдът не е разгледал

относимите текстове от тази наредба, включително и правилника за работата на общинския съвет, за да установи разписаните задължения на общинския съвет в тях. Едва при проследяването на правомощията на съответните органи би могло да се даде отговор дали е налице мълчалив отказ или не. Изводът е за призната нормативна автономия на общината за регламентиране на тези отношения. *(Определение № 12628 от 06.10.2011 г. по адм. д. № 12634/2011 г., IV в отд. на ВАС.)*.

Тенденция към унифициране на режима по отношение на земите от остатъчния поземлен фонд (земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ)

Особеният статут на земеделските земи по чл. 19 ЗСПЗЗ (земите от остатъчния поземлен фонд) с изменението на ЗСПЗЗ в ДВ, бр. 62 от 2010 г. до голяма степен се уеднакви с правното положение на тези земи от общинския поземлен фонд, които са били общинска собственост и на това основание правата на общината върху тях са възстановени по реда и при условията на ЗСПЗЗ. Тази констатация обхваща и мерите и пасищата от общинския поземлен фонд.

Мерите и пасищата, включени в остатъчния поземлен фонд се считат за общинска собственост на основание чл. 2, ал. 1, т. 2 от Закона за общинската собственост - ЗОС във връзка с чл. 19, ал. 1 ЗСПЗЗ, тъй като са предоставени в собственост на общината със закон. Мерите и пасищата по чл. 25 ЗСПЗЗ са имоти, чиято собственост е възстановена на общината при условия и по ред, определени със закон - чл. 2, ал. 1, т. 3 ЗОС.

Една от действащите правни възможности с отражение върху защитата на общинските мери и пасища, е предоставянето на земи от общинския поземлен фонд за обезщетяване на собствениците на земеделски земи, чиито права не могат да бъдат възстановени. Мерите и пасищата от ОПФ, поради публичния си характер, не могат да се използват за обезщетяване. Това положение е потвърдено от съдебната практика. *(Решение № 15807 от 30.11.2011 г. на ВАС по адм. д. № 11157/2010 г., IV о.)*. Не са редки случаите, обаче, в административната практика, когато общините предоставят за обезщетяване именно мери и пасища.

Регистрация на общинските мери и пасища

Обща регистрация

Общината доказва правото си на собственост върху имотите публична общинска собственост с акт за публична общинска собственост, които трябва да бъдат вписан в Службата по вписванията. АОС се издават на основание скици от картата на възстановената собственост, съответно от кадастралната карта. Всички актове на управление и разпореждане се осъществяват въз основа на акт за общинска собственост и скица, представляваща извадка то КВС или от кадастралната карта – за землищата, за които такава е одобрена.

Съгласно чл. 5 от ЗОС общината удостоверява възникването, изменението и погасяването на правото си на собственост върху имоти с акт за общинска собственост.

По своята същност актът за общинска собственост е официален документ, който няма правопораждащо действие.

Защитните вещноправни последици от режима на общинските мери и пасища се свързва с начина на трайно ползване, отразен в картата на възстановената собственост (кадастралната карта – за землищата, за които е одобрена). Поради това точната регистрация в КВС на начина на трайно ползване и съответствието с действителния начин на ползване на имота е от съществено значение. На практика има разминаване между отразения в КВС начин на трайно ползване и действителното състояние на имота. Неблагоприятните ефекти от липсата на актуална регистрация на НТП в КВС се разглеждат в становището на Българско дружество за защита на птиците относно: Спешни мерки за разрешаване на проблеми при прилагане на ОСП в България, създаващи предпоставки за неефективно прилагане на Мярка 213 „Плащания по Натура 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/60/ЕО - за земеделски земи" и водещи до нарушения на Директивата за птиците и Директивата за хабитатите. Дружеството е изпълнило проект „Опазване на световно значимо биоразнообразие в пасища и ливади с висока природна стойност чрез подкрепа за традиционния местен поминък" се изпълнява от Българско дружество за защита на птиците и е с продължителност 4 години (юли 2007 – юни 2011). Финансирането е в размер на 950,000 щ.д., предоставени безвъзмездно от Глобалния екологичен фонд /ГЕФ/ чрез Програмата на ООН за Развитие /ПРООН/. Становището представлява интерес, и въпреки че част от препоръките са съобразени с измененията в Наредба № 5, поради близостта с настоящия проект е представено в приложение.

Специфична регистрация - за целите на подпомагането

За целите на подпомагането по схемите и мерките на ОСП общинските мери и пасища се регистрират в Система за идентификация на земеделските парцели - СИЗП. Несъвършенствата в регистрацията и екологичното им отражение също са изтъкнати в посоченото становище.

Контрол

На индивидуални административни актове

Съгласно чл. 32, ал. 2, изр. първо от Закона за администрацията (ЗА), областният управител може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Това негово правомощие е уредено в чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА, а изрично в чл. 8, ал. 11 от Закона за общинската собственост (ДВ, бр. 54 от 13.06.2008 г.) е регламентирано, че "актовете на общинския съвет и на кмета за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, подлежат на контрол и могат да бъдат оспорвани по реда на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация". Правото на областния управител да оспорва такива актове произтича пряко от закона, като в този смисъл е и приетото от Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд Тълкувателно решение № 5/10.12.2008 г. по тълкувателно дело № 20/2007 година.

Основната част от съдебната практика по отношение на мерките и пасищата от ОПФ е установена именно в рамките на този вид контрол.

На общи и нормативни административни актове

Възможността за оспорването на общи и административни нормативни актове, издадени от общинския съвет, произтича от АПК – глава трета, раздели II и III. Компетентен е съответният административен съд като първа инстанция и ВАС – като касационна.

Преобразуване на публичната общинска собственост върху мерите и пасищата в частна

ЗСПЗЗ създава тясна нормативна връзка между публичния характер на собствеността и промяната на предназначението на мерите и пасищата – промяната на предназначението на общинските мери и пасища, които по силата на чл. 25, ал. 1 ЗСПЗЗ са публична общинска собственост, е предпоставка за трансформация на вида общинска собственост от публична в частна.

Чрез тези правила се разрешава конкуренцията между земеделското ползване и неземеделското ползване.

Уредбата е специална по отношение на общия Закон за опазване на земеделските земи и е създадена с цел да предоставя по-висока степен на защита при промяна на предназначението от общата защита на ЗОЗЗ, чрез който се провежда конституционният принцип за използване на земеделските земи само по за земеделски цели и за промяна на предназначението им по изключение.

Ползване на общинските мери и пасища за неземеделски цели

ЗСПЗЗ предвижда либерализиране на режима на публична общинска собственост за общинските мери и пасища, в сравнение с този, въведена през 2007 г. - ДВ, бр. 13 от 2007 г. В новата редакция на чл. 25 са посочени изключения за отстъпване на право на строеж, право на ползване или сервитути върху мерите и пасищата – публична общинска собственост при промяна на тяхното предназначение: изграждане на обекти на техническата инфраструктура по смисъла на Закона за устройство на територията, във връзка с инвестиционни проекти, получили сертификат за клас инвестиции А или Б по Закона за насърчаване на инвестициите, при жилищно застрояване и включването им в границите на урбанизирана територия, съгласно устройствен план на населеното място, както и за инвестиционни проекти свързани със социално-икономическото развитие на общината, и в други случаи, предвидени със закон. Процедурата позволява в тези случаи върху мерите и пасищата да се учредяват ограничени вещни права и сервитути.

Общинският съвет приема решение за изразяване на предварително съгласие за промяна на предназначението и за учредяване на ограничените вещни права и сервитути 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 общинският съвет определя и срока на валидност на предварителното съгласие. Промяната на предназначението на мерите и пасищата се извършва при спазване на условията и реда на Закона за опазване на земеделските земи.

Промяната на предназначението на мерите и пасищата за нуждите на юридическо и физическо лице се допуска, след като в тяхна полза бъдат учредени ограничените вещни права.

Критика търпи широко формулираните изключение за промяна на предназначението на мерите и пасищата - за инвестиционни проекти свързани със социалноикономическото развитие на общината, което на практика сериозно подронва защитния правен режим. Отворения характер на нормата - и в други случаи, предвидени със закон, създава възможност за намеса чрез други закони, за разлика, например, от данъчните закони, при които не се допуска такава намеса.

Защита на начина на трайно ползване на общинските мери и пасища

В ППЗСПЗЗ са създадени специални правила за изменението на начина на трайно ползване на мерите и пасищата.

Начинът на трайно ползване на мери и пасища - общинска собственост, или на части от тях може да се променя за други земеделски нужди по решение на общинския съвет, прието с мнозинство две трети от общия брой на съветниците. Решението се приема въз основа на скица проект с нанесени граници на площите, за които се предвижда промяна в начина на трайно ползване. Скицата проект представлява неразделна част от решението на общинския съвет.

Извършената промяна на начина на трайно ползване съобразно решението на общинския съвет се отразява в картата на възстановената собственост, а за имоти, разположени в землища, за които е одобрена кадастрална карта и кадастрални регистри - по реда на Наредба № 3 от 2005 г. за съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри. В случай, че в срок две години от приемането на решението на общинския съвет 1 кметът на общината не поиска отразяване на промяната на начина на трайно ползване, общинската служба по земеделие служебно заличава проекта за промяна на начина на трайно ползване. (Чл. 45и ППЗСПЗЗ).

Отразяване на промяната в начина на трайно ползване на пасища и мери

Кметът на общината подава заявление до общинската служба по земеделие за промяна на начина на трайно ползване на имота или на части от него за други земеделски нужди. 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. В случай че граничните точки на имота не са означени, проверката на място се извършва след трасиране на границите. 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 подалите заявления лица. Промените на начина на трайно ползване се отразяват в КВС при условията и по реда на Наредба № 49 от 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост, съответно – за землища с одобрена кадастрална карта се прилага Наредба № 3 от 2005 г. за съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри.(чл. 78а във връзка с чл. 45и).

ПОЛЗВАНЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИ МЕРИ И ПАСИЩА

След подписване на меморандум през м. август 2008 г. между Министерството на земеделието и храните с организации на животновъдите в ЗСПЗЗ са приети промени, насочени към обвързването на отдаването за ползване на мерите и пасищата с нуждите на животновъдството, с приоритет на лица, които отглеждат селскостопански животни или само за поддържането им в добро екологично състояние.

Отдаването под наем на пасищата се извършва като имотите се индивидуализират съгласно картата на възстановената собственост. Налице е двойствен режим - на предоставени за делегирано управление от общините и централно отдавани от МЗХ площи.

Определянето и режимът на пасищата за целите на подпомагането е предмет на Закона за подпомагане на земеделските производители.

Добрата практика за управление на този вид земи изисква допълнителен анализ и координация за разработването на програма. Като цел може да се посочи разширяването на програмата за агроекологични плащания върху всички пасища, а не само за включените в границите на защитени паркове.

Екологичната значимост на пасищата намира израз в изискванията на европейски директиви за оценката на въглероден запас на тези площи (задължение на МОСВ) и определянето на постоянен резерв от постоянно затревени площи (задължение на МЗХ).

Ползване на мерите и пасищата за земеделски нужди

Основните правила от съдържанието на уредбата за ползването на мерите и пасищата по предназначение се съдържат в закона, но наред с това, законодателят е делегирал права на Министерския съвет, на министъра на земеделието и храните и на общинските съвети да доразвият законовите положения в редица свои актове с нормативен и с общ характер. Уредбата е въведена с изменението на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 10 от 6 февруари 2009 г., в сила от 10 февруари 2009 г.)

1. Двустепенна система за управление на обществените мери и пасища

Законът предвижда, че първоначално министърът на земеделието и храните, по искане на общините, им предоставя за управление мери и пасища от държавния поземлен фонд за отглеждане на пасищни животни в съответствие с условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние в размери според броя и вида на отглежданите пасищни животни. На общинско ниво се извършва същинското управление - законът оправомощава общинския съвет да определя правилата за ползването на мерите и пасища на територията на общината (общинските и предоставените за управление на общината държавни мери и пасища), включително размера и местоположението на мерите и пасищата за общо и за индивидуално ползване в зависимост от броя и вида на отглежданите пасищни животни на територията на съответното землище. Така се установява **общ режим** за ползването на

държавните мери и пасища, които се предоставят на общините и на общинските такива.

На това основание до 50 на сто от приходите от наемните и арендните плащания за управляваните от общините държавни мери и пасища се предоставят на общините.

2. Общо и индивидуално ползване

В § 2д от допълнителните разпоредби **се съдържа легална дефиниция на понятието "общо ползване"** - традиционна практика на жителите от населеното място с дребни земеделски стопанства за пасищно животновъдство върху обществените мери и пасища, включително чрез образуване на едно или повече колективни стада.

Възможност за индивидуално ползване на мери и пасища по договори за наем и аренда е предоставено на големи стопанства. Критериите за определяне на големите стопанства се установяват от министъра на земеделието и храните със заповед – Заповед № РД-09-116 от 21 февруари 2011 г. (обн., „Държавен вестник”, бр. 23 от 22 март 2011 г.). Договорите за наем и аренда ще се сключват от общината с лица, които отглеждат пасищни животни за срок от 5 години (или по-кратък – по искане на арендаторите или на наемателите), а когато не са необходими за техните нужди – с лица, които поемат задължение да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние.

3. Пасищни животни

Към категорията „пасищни животни” законът причислява говедата, биволите, овцете и козите, както и еднокопитните животни (коне, магарета, мулета и катъри). За пасищни животни се считат и свинете от източнобалканска порода и нейните кръстоски, които се отглеждат съгласно изискванията на Закона за ветеринарномедицинската дейност.

4. Поддържане на мерите и пасищата

Поддържането на мерите и пасищата в добро земеделско и екологично състояние за общо и за индивидуално ползване е съответно за сметка на общината и за сметка на ползвателите.

5. Цена и инфлационен индекс

Цената за индивидуално ползване на мерите и пасищата не може да бъде по-ниска от пазарната цена.

Съгласно § 2г от допълнителните разпоредби „пазарна цена” е цената за предходната година по договори за наем или аренда на имоти с подобни характеристики от държавния поземлен фонд, намиращи се в близост до отдавания под наем или под аренда имот. В случай че не са сключени договори, както и когато пазарната цена не може да бъде определена или е по-ниска, минималната наемна или арендна цена е цената, определена от министъра на земеделието и храните. Пазарната цена или причините, поради които такава цена не може да бъде определена, се удостоверяват от директора на съответната областна дирекция "Земеделие".

Въведено е изискване в договорите за наем и аренда да се предвижда

увеличаване на наемната или арендна цена с официалния инфлационен индекс на потребителските цени, публикуван от Националния статистически институт.

6. Забрана за преотдаване

Не се допуска преотдаване за ползване на мерите и пасищата от трети лица – чл. 37л ЗСПЗЗ, **приложима забрана и за общинските мери и пасища на основание чл. 37п, ал. 2 ЗСПЗЗ.**

7. Контрол за поддържането на мерите и пасищата

Контролът за поддържането на мерите и пасищата в добро земеделско и екологично състояние се осъществява от министъра на земеделието и храните.

8. Правила за мери и пасища от ДПФ, които не са предоставени за управление на общините

Мерите и пасищата от държавния поземлен фонд, които не са предоставени за управление на общините, могат да се отдават от министъра на земеделието и храните за ползване само по предназначение под наем или под аренда на лица, които отглеждат пасищни животни или поемат задължението да ги подържат в добро земеделско и екологично състояние за срок 5 години по ред, определен с правилника за прилагане на закона.

Подзаконова уредба за ползването на мерите и пасищата по предназначение

Прилагането на действащия режим за ползване на мерите и пасищата се предхожда от преходен период – до приемането на актове от министъра на земеделието и храните и от общинските съвети.

До приемането на подзаконовите актове за подаването на заявления за подпомагане на земеделските стопани по съответните схеми и мерки се прилагат разпоредбите на отменения чл. 48а от Закона за допитване до народа и отменената ал. 11 на чл. 24 ЗСПЗЗ - §24, ал. 2 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ.

Законовата делегация обхваща следните подзаконови актове:

А. 1. Заповед на министъра на земеделието и храните № РД-09-116 от 21 февруари 2011 г. (обн., ДВ, бр. 23 от 22 март 2011 г. по чл. 37н ЗСПЗЗ, за определяне на условията и реда за отдаване под наем и под аренда на мерите и пасищата от ДПФ. Тези правила по силата на закона се прилагат и за мерите и пасищата от ОПФ.

Заповедта урежда:

- сключването, изменението и прекратяването на договорите за наем и аренда на мери и пасища от държавния поземлен фонд с лица, които отглеждат пасищни животни или са поели задължение да поддържат мери и пасища в добро земеделско и екологично състояние;

- числеността на селскостопанските животни, допускани на паша в държавните и общинските мери и пасища;

- критериите за определяне на големи стопанства, които могат да сключват договори за индивидуално ползване на мери и пасища;

- конкретния размер на отчисленията за общините (до 50 на сто) от приходите от отдаването под наем или под аренда на държавните мери и пасища;
- други изисквания за режима на управление и контрол за ползването на мерите и пасищата.

2. Заповед на министъра на земеделието и храните за определяне на размера на земята, която е заета с постоянни пасища. Актът следва да се издаде в изпълнение на изискванията на европейското законодателство (чл. 37р ЗСПЗЗ)

Следва да се въведе национален резерв на постоянни пасища.

Б. Законовата делегация към общинските съвети.

Те приемат:

1. Решение по чл. 37и ЗСПЗЗ за размера и местоположението на мерите и пасищата **за общо и за индивидуално ползване** в зависимост от броя и вида на отглежданите пасищни животни на територията на съответното землище;

2. Правила за ползването на мерите и пасищата на територията на общината по чл. 37и, ал. 3 ЗСПЗЗ, които съдържат:

- перспективен експлоатационен план за паша;
- частите от мерите и пасищата, предназначени за общо и за индивидуално ползване, и тяхното разграничаване;
- частите от мерите и пасищата, предназначени предимно за косене;
- прокарите за селскостопански животни до местата за паша и водопоите;
- мерки за опазване, поддържане и подобряване на мерите и пасищата, като почистване от храсти и друга нежелана растителност, противоерозионни мероприятия, наторяване, временни ограждения;
- ветеринарна профилактика;
- частите от мерите и пасищата, предназначени за изкуствени пасища, за засяване с подходящи тревни смеси;
- построяване на навеси;
- въвеждане и редуване на парцелно ползване на пасищни комплекси;
- охрана;
- режим на ползване, забрани и ограничения в зависимост от конкретните дадености на топографски, почвени, климатични и други физически условия, и на развитието на животновъдството на територията на общината;
- карта за ползването на мерите и пасищата по физически блокове, определени в Системата за идентификация на земеделските парцели.

Към момента липсват стандарти за разработването на посочените планови документи.

3. Решение (приема се ежегодно, представлява правно основание за ползването за целите на чл. 41 от Закона за подпомагане на земеделските производители) за предоставяне и актуализиране на ползването на мерите и пасищата, което съдържа:

- годишен план за паша;
- съгласие за предоставяне на мери и пасища за общо и за индивидуално ползване;
- задълженията на общината и на ползвателите за поддържането на мерите и пасищата.

МОГАТ ЛИ МЕРИТЕ И ПАСИЩАТА ОТ ОПФ ДА СЕ ОТДАВАТ ЗА ПОЛЗВАНЕ БЕЗ ТЪРГ ИЛИ КОНКУРС?

По общо правило за отдаване под наем на имоти – общинска собственост се изисква провеждането на състезателна процедура - търг или конкурс - чл. 14, ал. 2 от ЗОС. Законът за собствеността и ползването на земеделските земи има позицията на специален закон по отношение на ЗОС по въпросите за реда за приемане на решенията от общинския съвет в случай на отдаване под наем или аренда на пасища и мери от общинския поземлен фонд, за определяне размера и местоположението на мерите и пасищата, предоставянето им за индивидуално и общо ползване, както и правилата за това ползване.

Законът предоставя приоритет при конкуренцията на правата на ползване на общинските мери и пасища на ползването им по предназначение – за паша на животни. Само останалите мери и пасища след задоволяването на потребностите на земеделските стопани, отглеждащи пасищни животни в землището, могат да се отдават под наем или под аренда на лица, за да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние - чл. 37м, ал. 1 ЗСПЗЗ.

Както вече посочихме, Законът за общинската собственост предвижда състезателна процедура – търг или конкурс като способ за отдаването под наем на имоти – общинска собственост. Като специален закон по въпросите на управлението на общинските мери и пасища спрямо ЗОС, ще се прилагат разпоредбите на ЗСПЗЗ, защото специалният закон изключва прилагането на общия. Поради това е от съществено значение установяването на съдържанието и приложното поле на правилата, описани в ЗСПЗЗ за отдаването под наем и под аренда на мери и пасища от общинския поземлен фонд. Пряко отношение към процедурата, предписана от ЗСПЗЗ, имат разпоредбите на чл. 24а, ал.5 ЗСПЗЗ, на чл.37п, ал.2 във връзка с чл. 37и – 37о и чл.37н и издадената в негово изпълнение заповед на министъра на земеделието и храните. Действително, с §8 от ЗИД на ЗСПЗЗ, обн.ДВ бр. 62 от 10.08.2010 г. е създадена нова ал.4 на чл.24а от ЗСПЗЗ (ал. 5, след изменението на ЗСПЗЗ - ДВ, бр. 25 от 2012 г.), която разграничава процедурата за отдаването под наем и под аренда на общинските мери и пасищата и отдаването за ползване на останалите земеделски земи от общинския поземлен фонд. Разпоредбата гласи, че отдаването на земите от общинския поземлен фонд, **с изключение на мерите и пасищата**, под наем или аренда се извършва чрез търг или конкурс при условия и по ред, определени от общинския съвет. Въз основа на резултатите от проведенния търг или конкурс се сключва договор за наем или аренда. Но това правило не може да се прилага изолирано. От разпоредбите на чл. 37п във връзка с чл. 37и – 37о по силата на преpraщането включително и към чл. 37н ЗСПЗЗ може да се направи извод, че заповедта на министъра на земеделието и храните, която законът го задължава да издаде на това основание за реда за отдаване под наем и под аренда на земите от държавния поземлен фонд, е приложима и за земите от общинския поземлен фонд. На основание чл. 37п ЗСПЗЗ със Заповед № РД-09-116 от 21 февруари 2011 г. , министърът на земеделието и храните е предвидил, че отдаване под наем и под аренда на мерите и пасищата за индивидуално ползване се извършва чрез публично оповестен търг, **като началната тръжна цена за отдаване под наем или аренда за индивидуално ползване на мери и пасища от ОПФ не може да бъде по-ниска от началната тръжна цена за отдаването под наем или под аренда на мерите и пасищата от ДПФ.**

След анализа на специалните правила в ЗСПЗЗ за реда, по който се отдават под наем и под аренда мерите и пасищата от ОПФ, можем да заключим, че законодателят не е предвидил възможност в специалния закон отдаването под наем на мери и пасища да се извършва без търг или конкурс. Напротив, със заповедта си в изпълнение на чл. 37н и на основание чл. 37п ЗСПЗЗ министърът на земеделието и храните изрично е въвел изискване мерите и пасищата да се предоставят за ползване на правоимащите лица чрез **публично оповестен търг**. За да се предоставят мери и пасища от общинския поземлен фонд както на животновъди, така и на лица, които ще осъществяват агроекологични дейности, се изисква провеждането на търг. В този смисъл е и съдебната практика.

Алтернативи за развитие на правния режим на ползването

Правният режим е с усложнена многостепенна структура и това може да се определи като една от причините, допринасяща за същественото му нарушаване. Пример е практиката да се отдават за ползване мери и пасища без състезателна процедура, като не се отдават

По-добър баланс се изисква и при регулиране на отношенията общо – индивидуално ползване на мери и пасища. При действащите правила тези две форми на ползване са законоустановени, но обичайно е отдаването на мерите и пасищата за индивидуално ползване със задължението за осигуряване на достъп за паша на животни. Така собственици на животни могат да бъдат лишени от подпомагане по схемите за плащане на площ.

Алтернативите са две: формално няма пречка отношенията общо – индивидуално ползване да се детайлизират от Общинския съвет в наредбата по чл. 8, ал. 2 от ЗОС. Определянето на правата за подпомагане при общото ползване на имотите чрез допълване на законовата уредба е другата възможност. Изборът зависи от множество фактори, например, бъдещото развитие на ОСП, въвеждането на мерки за подпомагане на животновъдите, основани на плащания на глава животно. Демографските тенденции за обезлюдяване също би трябвало да се отчете.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

А. Дисбаланси при ползването на мерите и пасищата

1. Като основен в рамките на проекта се поставя въпросът за дисбаланса при ползването, изразяващ се в от една страна с интензивно ползвани пасища, а от друга – с пасища, които не се използват достатъчно. Въпреки противоположното си съдържание, тези две страни очертават профила на една и съща и тенденция, а именно поставянето под заплаха на биоразнообразието и свързаните с него специфично екологични услуги за обществото.

Анализът на причините за този феномен е показателен за съществуването му в множество от страните в Европа, като у нас той възниква особено отчетливо в резултат от прилагането на схемите и мерките за подпомагане от фондовете на ЕС. По-конкретно във връзка с подготовката за моделиране на финансирането за изтичащия сега програмен период 2007-2013 г. са били изследвани седем характерни териториални области, разположени в различни географски ареали от северните еленовъдни територии, през области в полските Татри и алпийските пасища на Бавария и Швейцария, до средиземноморските пасищни области в Испания. Повсеместен е спадът в използването на отдалечени и по-труднодостъпни пасища, недостигът на пастири поради отлив на младите поколения от този вид дейност, за сметка на интензификацията при използването на по-близките до населените места пасищни площи.

Отчита се необходимостта да бъдат намерени алтернативни пътища за стабилизирането на просъществуващите векове практики за пасищно животновъдство, предвид тяхната неocenима роля както за запазването на биоразнообразието и ландшафта на териториите, така и предвид специфичните продукти от преработката на млякото, чиито качества далеч надминават произведени с индустриални методи техни аналози.

При оформянето на модела на програмата за развитие на селските райони се анализира взаимодействието по линията ECOL – ECON, която определя трите основни оси за програмата. При определяне на териториалната привързаност на определени финансови инструменти се отчита наслагването и разминаването в границите на защитените територии, защитените зони Натура и се въвежда интегралната категория на площите с висока природна стойност, в границите на които именно се осъществява подпомагането за агроекологични дейности за пасищното животновъдство. Чрез тази категория се опосредяват и съществуващите значителни регионални различия по отношение на определящите природни фактори.

2. Вторият установен дисбаланс е по линията на ползването на държавните мери и пасища и на общинските мери и пасища. Игнорира се приравняването на режима за предоставяне на ползването на общинските мери и пасища, с този на държавните. Нормативно заложената в ЗСПЗЗ йерархия на правилата, се пренебрегва на практика: общините предоставят ползването на мерите и пасищата без състезателна процедура, а това води и до разлики в цените за ползване на държавните и общинските пасища и мери, защото в резултат на пренебрегването на изискването за

провеждане на публично оповестен търг не се спазват и общите финансови условия – изискването началните тръжни цени при отдаването за ползване на мерите и пасищата от ОПФ да са идентични с тези за мерите и пасищата от ДПФ.

3. Дисбаланс се наблюдава и по линията на общото и на индивидуалното ползване на общинските мери и пасища.

Въведеното със ЗСПЗЗ разграничаване на двата вида ползване върху общински мери и пасища – общо ползване за нуждите на местните жители, и индивидуално ползване на договорна основа, има за цел да защити правата на местната териториална общност, която изконно е колективен носител на правата за паша върху общинската мера. Легалното определение регламентира разпределението на правата за паша, и да осигури приоритета на местните нужди, като ограничи достъпа, тогава когато тя не е достатъчна (без обаче да ограничава същността на публичната собственост на цялата мера/пасище като общо притежание на жителите на съответното населено място). Когато тези нужди са минимални, какъвто изглежда е случаят в някои общини, то приоритетът им отстъпва на отдаването на пашата за индивидуално ползване. Така, вместо първо да се задели частта за общо ползване, в наредбата на община Х за общо ползване се отрежда остатъкът след провеждане на процедурите за индивидуално ползване.

При действащите правила тези две форми на ползване са законоустановени, но се превръща в обичайна практика отдаването на мерите и пасищата за индивидуално ползване със задължението за осигуряване на достъп за паша на животни.

В наредбите на община Силистра без да се предвижда териториално обособяване на част от пасището за общо ползване, на индивидуалните ползватели се възлага задължението да осигуряват достъпа до паша и на селскостопанските животни на жителите на населеното място. По този начин общото ползване се урежда като елемент от индивидуалното, подобно на уредбата при ползване на други природни ресурси, каквито са например минералните води. Съгласно (чл. от ЗВ) концесионерът е длъжен да осигури общо ползване от източника в определено количество.

В община Кърджали наредбата предвижда общото ползване да се осъществява безвъзмездно за ползвателите, но същевременно се предвижда, че разходите за общо и за индивидуално ползване се поемат от съответните ползватели. Последното предвиждане не е съобразено с изричната разпоредбата на чл. ЗСПЗЗ, според който се заплаща такса за ползване, а разходите за поддържане на площите за общо ползване са за сметка на общината.

Така собственици на животни нямат достъп до подпомагане по схемите за плащане на площ.

При определянето на правилата за ползване на пасищата е от значение да се отбележи като общоприето схващането, че общото ползване на земите за паша е икономически по-ефективно от ползването им като частна собственост. Съществуващата уредба на ЗСПЗЗ се придържа към същия принцип, но не в резултат от икономическия анализ, а основно по съображения за правна традиция и

приемственост. Икономиката на общите блага, каквито могат да бъдат не само природните ресурси, но и човешки творения като автомагистралите например, се основава на съотношението им с интензитета на търсенето за тяхното потребление. При определено нарастващо търсене е необходимо да се въведат правила, регулиращи достъпа, които да предотвратяват преексплоатацията на ресурсите, но едновременно с това и прекомерните разходи за контрол за тяхното спазване.

Макар и наложил се по икономически съображения, подходът за умереност при експлоатация на пасищата чрез общо ползване, пренесен през вековете, в различните си форми съдържа доказан ефективен модел за запазването на природните ресурси за бъдещите поколения, в съответствие с концепцията за устойчивото развитие. Именно това сходство го прави особено ценен инструмент за постигането и на екологичните цели за защита на биоразнообразието и ландшафта, и обосновава неговото проучване в контекста на проекта.

Липсата в много от случаите на териториално ситуиране на правата за общо ползване на пасищата от местните общности, поставя въпроса за метода, по който тези права върху общинското пасище/мера следва да се определят във връзка с включването им като права на плащане при следващия планов период на подпомагане от ОСП.

Алтернативите са две: формално няма пречка отношенията общо – индивидуално ползване да се детайлизират в наредбите на общинските съвет по чл. 8, ал. 2 от ЗОС. Определянето на правата за подпомагане при общото ползване на имотите чрез допълване на законовата уредба е другата възможност. Изборът зависи от множество фактори, например, бъдещото развитие на ОСП, въвеждането на мерки за подпомагане на животновъдите, основани на плащания на глава животно. Демографските тенденции за обезлюдяване също би трябвало да се отчете.

4. Ползване на допустими и на недопустими за подпомагане мери и пасища

Очаквано съобразно икономика на поземлените отношения, повлияна съществено от европейските субсидии, в наредбите намира място разграничаването на ползването на мери и пасища, които са в допустимия слой на СИЗП и на такива, които са извън него. Например в наредбата на община ... се предвижда, че съответно цената е 8 лв. /дка и 1 лв./дка. Този финансов критерий формално е свързан със статута на пасището, но е белег и за степента на интензивност при неговото използване.

5. Конфликт на изисквания по различните охранни режими за пасища

Наредби на МЗХ

Наредба № 3 от 23 февруари 2011 г. За условията и реда за прилагане на мярка 213 "Плащания по Натура 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/60/ЕО - за земеделски земи" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г.

Чл. 3. (1) Всеки кандидат за подпомагане е длъжен да:

1. спазва забраните и ограниченията, разписани в заповедта за обявяване на съответната защитена зона от Натура 2000 за заявените за подпомагане по мярка 213 по парцели;

2. спазва режимите, разписани в плана за управление на защитената зона от Натура 2000 след утвърждаването му по реда на наредбата по чл. 28, ал. 1 ЗБР;

3. спазва условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, одобрени съгласно чл. 42 от Закона за подпомагане на земеделските производители.

(2) При противоречие между изискванията на т. 3 и т. 1 и 2 от предходната алинея, земеделският стопанин е длъжен да спазва изискванията по т. 1 и 2.

Общински наредби

Забрана или ограничаване на внасянето в почвата на минерални торове (наредба на Кърджали)

Б. Обобщени характеристики на правния режим на мерите и пасища

Урежда гражданскоправни и административноправни отношения и е твърде динамичен – за последните години е предмет на чести законодателни промени. Има специален характер по отношение на земеделските земи - общинска собственост с друг начин на трайно ползване – обособен е според начина на трайно ползване : така се осъществява правна защита на мерите и пасищата – общинска собственост. Необходимостта от специалния режим се обосновава със значителния дял на общинските мери и пасища от земеделските земи (статистически данни), което определя важното им икономическо и екологично значение . Дуалистичен е режимът на мерите и пасищата – държавна и общинска собственост, с тенденция за преодоляване чрез съсредоточаване на правата по управлението в един субект – общината. При практическото му прилагане се наблюдават сериозни отклонения от законовите изисквания. Пример за това е пренебрегването на състезателната процедура при предоставянето на общински мери и пасища за ползване от общините.

1. Структурни недостатъци

Обособяването на специални правила за подпомагането на земеделските стопани във връзка с пасищата са със сложна диференциация : защитни режими по схемата за единно плащане на площ, с агроекологични плащания, плащания за планински райони и други необлагодетелствани райони, различни от планинските, плащания по Натура 2000. Тази нееднородност на законодателството определя не само терминологични, но и структурни несходства, на съответните инструменти КВС/СИЗП например:

Имот в КВС/физически блок в СИЗП

Начин на трайно ползване КВС /класификация по ползване в СИЗП (Наредба № 5 от 10 март 2010 г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по схеми за плащане на площ и за общите и регионални критерии за постоянни пасища)

На свой ред несъответствията пораждат юридически проблеми, т.к. договорите се сключват по имоти в КВС, представляващи единицата за собственост, докато подпомагането се основава на система със собствен референтен парцел физически блок, който е отделен от собствеността. *Предвиждането за изграждането на модел, който обединява двата слоя на КВС и СИЗП, информацията от който да е публично достъпна, не е реализирано.*

Не е уредена методиката, по която се определят началните тръжни цени за отдаване на пасището, които повсеместно се основани на единица площ, а не ЖЕ. Такива методи съществуват и на практика се прилагат. Предвид обществения характер на имуществото и с оглед избягване на съмнения за (недопустима) държавна помощ, в случаите, когато не се провежда търг, е уместно да бъдат регламентирани. В тази насока особено значение добива воденето на редовни записи за състоянието на пасището и ползването на пашата.

2. Начини за усъвършенстване на уредбата

Поради усложнената структура на уредбата, която е пречка за точното прилагане, може да се мисли за радикални решения – създаването на отделен Закон за пасищата в по –далечен план.

В близък план за усъвършенстването на уредбата е от значение отговорът на въпроса до каква степен проблемите могат да се решат чрез нормативните актове на самите общински съвети и на подзаконово ниво, и кои изискват законодателни промени.

От съдържателна страна е важно да се държи сметка за насоките на развитие на Общата селскостопанска политика за периода 2014 - 2020 г. В частност, че изключение от предвиждането за прилагане на горна граница - таван, и прогресивно намаление за всички директни плащания са „зелените плащания" или плащанията за селскостопански практики от полза за климата и околната среда (диверсификация на култури, поддържане на постоянните пасища и 7% приоритетни екологични площи). Прогресивното намаление и горна граница съгласно предложението на ЕК се прилага единствено за директните плащания (с изключение на зелените плащания). Плащанията по Втори стълб няма да бъдат засегнати от таван.

ТЕРМИНОЛОГИЧНИ УТОЧНЕНИЯ

Мери и пасища и постоянни пасища (постоянно затревени площи)

Мерите, пасищата и ливадите са категории земеделски имоти, **рзграничени според техния начин на трайно ползване**. Начинът на трайно ползване допълнително конкретизира ползването по предназначение на земеделските земи. Например, определените за **частната** земеделска земя категории са четири: нива, ливада, лозе, овощна градина. Това подразделяне е исторически установило се в българската законодателна практика и е възприето от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) в две насоки: при определяне на имотите, върху които се възстановява собствеността; при очертаване на обема на правомощията на възстановения собственик, за свободно определяне на начина на трайно ползване на земеделската земя. В него не се включени мерите и пасищата от общинския поземлен фонд и от държавния поземлен фонд. Възприетите в практиката норми за обособяване на отделни имоти от земи с начин на трайно ползване „пасища мери“ са като тези за земи с начин на трайно ползване „ливади“.

„Мери и пасища“ е наименование, пренесено като двойка от употребата му в контекста на начин на трайно ползване при възстановяването на собствеността по реда на ЗСПЗЗ. В по-старото законодателство се прави законодателно обособяване според географски признак - надморската височина на тяхното разположение, което определя и привързаност към определена местна териториална общност (община) или липса на такава. Общинските мери и пасища са предмет на Закон за селските и градски мери, докато високопланинските и алпийски пасища се уреждат в Закон за горите, последователни редакции непосредствено след Освобождението до Закона от 1925 г., действал до 1947 г. По силата на тези закони се отчуждава отстъпеното върху високопланинските пасища ограничено право на ползване на паша и водопой в летните пасища (земи яйлак).

Използването на държавните пасища („соват“) се е извършвало чрез търг и традиционно е било ориентирано към паша за угояване на стадата. В по-ново време през 1941 г. е бил приет специален Закон за високопланинските и горски пасища, който е предвиждал отдаване на пасищата за дългосрочно ползване на търг при „специални поемни условия“.

«Постоянни пасища» и «постоянно затревени площи»

За целите на субсидиране на земеделието в предприєдинителния период, в Закона за подпомагане на земеделските производители § 1, т. 22 съдържа дефиниция за постоянно затревени площи, впоследствие - за постоянно пасище. През 2010 г. вече при прякото действие на регламентите от правото на ЕС, е приета и Наредба № 5 от 10.03.2010 г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по схеми за плащане **на площ и за общите и регионални критерии за постоянни пасища**.¹

„Държавен поземлен фонд“ и „общински поземлен фонд“. Тези понятия са възприети в ЗСПЗЗ по традиция от по-старото законодателство, но със значителни различия в правната характеристика. Номинално запазено, понятията имат смисъл повече на синоним на земеделските земи, които са държавна или общинска собственост, но без специфичното предназначение, което е елемент от правната характеристика на фонда в общ смисъл. В процеса на възстановяване на собствеността общинските служби имат задължението служебно да установят земите от държавния и **от общинския поземлени фондове** (ДПФ).

1 Наредбата е издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 22 от 19.03.2010 г., в сила от 19.03.2010 г., изм. и доп., бр. 34 от 2010 г. и бр. 56 от 2011 г., бр.21 от 13 Март 2012г.

Правата на държавата като собственик на земеделска земя, включително върху мерите и пасищата от държавния поземлен фонд се упражняват от министъра на земеделието и храните по реда на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ и със субсидиарното прилагане на ЗДС. Правата на собственика върху мерите и пасищата от общинския поземлен фонд се упражняват от общинския съвет по реда на Закона за общинската собственост.

За разлика от мерите и пасищата от ОПФ, които са публична общинска собственост по силата на закона, мерите и пасищата от ДПФ са частна собственост и само когато попадат в някоя от категориите защитени територии (чл. 10 от Закона за защитените територии), т. е. те не се ползват на собствено основание със статут на публична собственост.

Имотите – публична собственост на държавата и общините не могат да се придобиват по давност. По силата на изрична разпоредба, чл. 24 ЗСПЗЗ, земите от държавния поземлен фонд не могат да се придобиват по давност и от тази гледна точка се ползват със същата защита, както и тези от общинския поземлен фонд, въпреки различния правен механизъм за осъществяването им. Не могат да се придобиват по давност и земите от общинския поземлен фонд и горските територии – общинска собственост, по силата на изрична правна разпоредба на чл. 7, ал. 1 ЗОС. Но степента на защита на мерите и пасищата от ОПФ е по-висока поради публичния характер на собствеността, водещ до съществени **забрана** за разпореждане и обременяване с ограничени вещни права и ипотечи, които не се прилагат за имотите – частно притежание на публичните субекти - държава и община – чл. 7, ал. 2 ЗОС.

„Общински поземлен фонд“. С това колективно понятие се означават земеделските земи, които са собственост на всички общини, както и на всяка една от общините. Различават се режимите на земите, притежавани от общините като частно имущество, и мери и пасища, представляващи публична собственост по силата на закона. Разграничението е традиционно познато – мерите и пасищата са собственост на общността на населението, живеещо на територията на общината. Историята на българското законодателство разкрива последователно приемани закони, посветени на селските и градски мери и пасища, които в своята последователност са регулирали ползването и прехода от обществена към частна собственост при разработването на тези земи (Закон за запазване, използване и подобрене на селските и градски мери от 1943 г., с който се отменя Законът за запазване, измерване и използване на селските и градските мери от 25 февруари 1912 г., изменен през 1937 г.)

Сравнение в статута на мерите и пасищата от ДПФ и ОПФ е предоставено в Приложение 3.

„Трайното предназначение на земеделската земя“. Уредено е като част от съдържанието на основните кадастрални данни за поземления имот (чл. 27, ал. 1 ЗКИР), които се обхващат от презумпцията за вярност на кадастралната карта и регистри. Всеки поземлен имот има трайно предназначение на територията, в границите на която се намира. Границите на земеделските територии се определят от плановете и картите, одобрени в процеса на възстановяването на правото на собственост по реда на ЗСПЗЗ. Легално определение на понятието "трайно предназначение на територия" се съдържа § 1, т. 3 ДР на ЗКИР – това е постоянният й статут, определен по реда на закон.

Понятието „трайно предназначение на земеделската земя“ не бива да се смесва с друго основно понятие, характеризиращо ползването на земеделската земя – **„начин на трайно ползване“**.

Приложение 2 към Анализ на законодателството

<p>ПАСИЩА, МЕРИ Начин на трайно ползване по ЗСПЗЗ, ППЗСПЗЗ, ЗОЗЗ и КВС</p>	<p>ПОСТОЯННО ПАСИЩЕ Начин на трайно ползване по ЗПЗП и Наредба № 5 от 10 март 2010 г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по схеми за плащане на площ и за общите и регионални критерии за постоянни пасища и по СИЗП</p>
<p>Начинът на трайно ползване (НТП) е характеристика на земеделската земя, която конкретизира ползването ѝ по предназначение - за земеделски цели . Тя спада към основните кадастрални данни. Мерите и пасищата са необработваеми земи.</p> <p>Номенклатурата на начина на трайно ползване според ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ се прилага при описанието на имотите в документите, възстановяващи и удостоверяващи правото на собственост върху земеделските земи, отразяващи разпоредителни сделки с тях (решенията и скиците на ОСЗ, актовете за държавна и за общинска собственост; констативните нотариални актове за правото на собственост върху зем. земи; нот. актовете за сделки със земеделски земи), както и сделки свързани с тяхното ползване : договорите за наем и аренда на земеделски земи. НТП според ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ са: ниви, ливади, лозя, овощни градини (трайни насаждения). Това са подразделения на обработваемите земи. Правното значение на НТП се изразява в следните насоки:</p>	<p>ЗПЗП "Постоянно пасище" е земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин (самозасяване) или чрез култивиране (засяване), която не е била включена в сеитбооборота на стопанството в продължение на 5 или повече години, с изключение на земите, оставени под угар в съответствие с чл. 22, 23 и 24 на Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета от 17 май 1999 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) и за изменение и отмяна на някои регламенти, и земи, оставени под угар в съответствие с чл. 39 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Трева и други тревисти фуражни култури са всички тревисти растения, които се срещат традиционно на естествените пасища или обикновено са включени в смесите от семена за пасища или ливади, независимо дали се използват или не се използват за паша на животните.(т. 22 към ДР към ЗПЗП).</p> <p>Използвани земеделски площи са тази част от земеделските площи, която е заета от обработваема земя, постоянни пасища, трайни насаждения и семейни градини, независимо от вида на собствеността и дали се използват за производство на земеделска продукция. (чл. 40, ал. 3 ЗПЗП)</p> <p>Като постоянно пасище се класифицира използвана земеделска площ, която се ползва постоянно за 5 или повече години за отглеждане на тревни фуражни култури чрез култивиране (засяване) или чрез естествено самозасяване и не е включена в сеитбооборота на стопанството. Постоянното пасище може да се използва за пасище или да се коси. Като тревни фуражни култури се класифицират всички тревни растения, които се срещат традиционно на естествените пасища или обикновено са включени в смесите от семена за пасища или ливади в България,</p>

<p>- индивидуализира земеделските земи; - очертава кръга на допустимите действия за земеделското ползване на имота. - норма за делимост на имотите: ниви, ливади, лозя, овощни градини (при доброволна делба и разпоредителни сделки имотите не могат да бъдат с размери по-малки от 3 дка – за ниви; 2 дка – за ливади; 1- дка – за трайни насаждения. В регистъра на имотите към картата на възстановената собственост начинът на трайно ползване е отразен съобразно номенклатурата за видовете НТП, за поддържане на КВС в актуално състояние, която е детайлна, но се базира на това основно разграничение.</p>	<p>независимо дали се използват за паша на животните.</p> <p>Видове постоянни пасища Съществуващи - новосъздадени 1. земи, които не са включвани в сеитбооборота в продължение на 5 и повече години; 2. земи, които няма да бъдат включвани в сеитбооборота най-малко 5 последователни години от датата на промяната на начина на трайно ползване (новосъздадени пасища).</p> <p>Според продуктивността им са : 1. продуктивни пасища; 2. слабопродуктивни пасища.</p> <p>Според местоположението им и дейностите за поддържането им (косене/ паша) ливади и мери ;</p> <p>Като продуктивни пасища се класифицират постоянни пасища върху почви от 1-ва до 7-а категория, с плътна тревна покривка, които се ползват за паша на селскостопански животни. На тях може да се извършва коситба като алтернатива на пашата или като метод за опазване на заобикалящата среда или за борба с плевелите.</p> <p>Като ливади се класифицират постоянни пасища, върху почви от 1-ва до 7-а категория, с плътна тревна покривка, които се ползват за добив на сенаж или сено чрез коситба или за паша на селскостопански животни.</p> <p>Като мери се класифицират постоянни пасища, разположени в близост до населени места, които се ползват за паша на селскостопански животни или се косят като метод за опазване на заобикалящата среда или за борба с плевелите.</p> <p>Като слабопродуктивни пасища се класифицират постоянни пасища, включително ливади и мери, върху почви от 8-а, 9-а или 10-а категория, които обикновено не са обект на наторяване, култивация, презасяване или дренаж и обикновено могат да се използват за екстензивна паша и не се косят или се косят по екстензивен начин. Екстензивна е пашата до 1 животинска единица на хектар.</p>
---	--

Разликата в обхвата на понятията „пасища мери” и ливади и „постоянни пасища” има следното правно значение:

1. Ливадите са самостоятелна категория по ЗСПЗЗ/КВС, която не се обхваща от НТП „пасище, мера”. Това означава, че:
 - постоянните пасища, когато по КВС са с начин на трайно ползване „ливада” не попадат под режима на публичната общинска собственост и се ползват с по-ниска степен на вещноправна защита.
2. Няма изрична норма за делимост на пасищата и мерите при делби и разпоредителни сделки . В практиката се приравняват към нормата за ливади – 2 дка, но има и случаи на заобикаляне на забраната за раздробяване на имотите. Оценява се също като създаваща предпоставки за неблагоприятен ефект върху защитата им.

СРАВНЕНИЕ НА РЕЖИМА НА ПАСИЩА И МЕРИ ОБЩИНСКА И ДЪРЖАВНА СОБСТВЕНОСТ

ПАСИЩА И МЕРИ ОТ ОПФ	ПАСИЩА И МЕРИ ОТ ДПФ
Публична собственост на общината с режим по ЗОС и ЗСПЗЗ	Частна собственост на държавата, с изключение на случаите по чл. 10 ЗЗТ по ЗСПЗЗ
Специален режим за промяна на предназначението в ЗСПЗЗ спрямо Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ)	<i>Предназначението им се променя по реда на ЗОЗЗ</i>
Специални правила за промяна на начина на трайно ползване в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ	НТП се променя по общите правила в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ
Отдават се за ползване на собственици на пасищни животни и/или на лица, които да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние за срок от 5 г., или по-кратък, със съгласие на кандидата	Отдават се за ползване на собственици на пасищни животни и/или на лица, които да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние.
	Предоставят се за управление на общини по административна процедура в ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ
Отдават се за ползване чрез състезателна процедура - търг.	Отдават се за ползване чрез търг или конкурс.

Исторически преглед на ползването на мерите и пасищата в България

За разлика от страни като Швейцария, където първият писмен регламент за ползването на пасището Torbel е просъществувал от 1485 г. насам, то за нашата страна са характерни политическите катаклизми и в резултат значителни процеси на преобразуване на собствеността през кратки исторически периоди. Въпреки това мерите и пасищата се запазват и техните ресурси по размер на общата си площ се нареждат на второ място след горите, което е добра предпоставка за политика на устойчиво развитие.

Погледът назад в миналото преди Освобождението разкрива разнообразие от традиционни практики основно в пасищното овцевъдство, които са били регулирани от неписаните норми на обичайното право.

По-конкретно такива са например особеностите на организация на овцевъдството в Добруджа, където през втората четвърт на 19 век отрасълът достига разцвета си и представлява доходен поминък. Централно място заема „къшлата“ – сдружение на 5-10 до 30-40 души за взаимно подпомагане в изхранването на стадата, млекопреработването, стригането и продажбата на вълната и млечните продукти. Начело на къшлата стои най-богатият сред овцевъдите „чорбаджията“, който е председател и представител на дружината. Негова отговорност са организацията на общите дейности, както и воденето на сметките. Приходите са се отчитали диференцирано, като от млякото са се разпределяли само върху млечните овце, докато разходите са се отчитали по равно за всяка овца или шиле. Сметките се преглеждат два пъти годишно - на Гергьовден и Димитровден когато се извъшва „лъчитба“ – разлъчване на стадата на всеки от отделните собственици. В по-големите къшли има помощник, който се нарича кехая. Съществува вътрешно разпределение на дейностите между овчари, мандраджии, и одаджии (готвят и пекат хляб). С нарастването на консумативните потребности в Османската империя и развитие на стоково овцевъдство дружината все по-ясно се разслоява имуществено и социално. Порядките в общността на къшлата впрочем може да си припомним от тяхното описание в първите страници на знаменитото произведение на Захари Стоянов „Записки по българските въстания“.

Известни са и сезонните практики на планинско овцевъдство с преходите на различна височина за избягването на летните горещини в зависимост от настъпването им, характерни за районите на Стара планина или зимуването на стадата от Родопите изцяло на открито в близки географски райони с по-мек климат (Беломорието).

Независимо от специфичната организация, основният белег в тези практики е общото ползване на мерите и пасищата в лицето на колективната (териториална) общност на българските общини, регулирани основно от нормите на обичайното право, доколкото остават извън шериатското и светско право на Османската империя.

Някои от конкретните правила намираме в книга четвърта „Народно обичайно право“ в сборника „Жива старина“, съставен от Димитър Маринов през 1894 г., където им е посветен специален раздел „Паша“. Селското пасище се определя като неизорано място около селото, което е оставено, за да пасат овци, коне, волове от същото село. В него се включват и онези земи и места, които са оставени да почиват и по които „стоката селска“ пасе. В пасището на едно село може да пасат добитъкът и свинете само на селяните от това село. Добитъкът на друго село не може да пасе в това пасище, освен ако за това има съглашение между двете села. Общо пасище между две или няколко села се образува „по общо тяхно съглашение и по нужда“ и поради нарасналата гъстота на населението, когато става невъзможно да се запази стоката да не навлиза в чуждата мера. Като примери за такова сливане се посочват селата

Влашка и Сталишка махали, Ломска околия, селата Василевци и Дондуково, Котеновци и Прогорелец. Критерий за такова сближаване е, че пространството, което ги дели е по-малко от един „фрълък место“, представляващо мярката за привързването на мерата към определено село според турския Закон за земите.

Числото на допустимите за паша овце, коне, волове и свине не е ограничено и всеки селянин може да го определя сам, били те развъдени или купени от него. Единственото ограничение е тези овци и пр. е: а) овците и пр. да са негови, а не на друго някога и б) да са за тамазък (развъд), а не за браница, т.е. купени за продаване за сметка на друго, на когото той е калаузин (комисионер). В този последния случай за „браницата“ трябва да се плати на общината. Пример: за да пасат на селското пасище, събрани за касапин в София 120 овни за клане трябвало е да заплати за всеки овен по 50 ст. И то за овните, които е събрал от съседните села, защото тези, събрани от същото село и ако не бяха купени, щяха да си пасат на същото пасище.

Общината има право да откаже „ако пасището е тясно“ дори и при заплащане да пасат животни, които са на селяни от други села. „Такъв добитък чужд селският пъдар не е задължен да пасе със селските говеда.“

Специални правила съществуват за паша в частна ливада, но под различен режим за полски и планински местности. Тъй като в полските райони, които са „по-пространни“ и когато не се напояват, се косят само веднъж, то след окосяването им в тях се допуска неограничена паша „всякой пътник или цял керван“.

В планинските села, където ливадите са тесни и се напояват тревата може да се коси и два или три пъти. Втората и третата трева се казва отава. В такива отави не се допуска паша.

Нормативната уредба на ползването на пасищата след Освобождението

Закон за определение държавните земни пасища (совати), обн. ДВ, бр. 11 от 1885 г.
Комисия, обнародване в ДВ, оспорване до 6 месеца

Закон за разглеждане разпри за пасища и браница между села и общини ДВ, бр. 45 от 1897 г.
Съдебно административна комисия за всеки случай отделно, делата се предават в съответния съд след приключването им, отменя предходен Закон за разглеждане спорове (распри) между села или общини за мери или други земи от 22.12.1884 г.

Законопроект за яйляците и мотиви към него 11.12.1898 г.

В Родопите и Рила планина съществуват едни „пасбища“ отчасти голи, отчасти покрити с търсите непроходими иглолистни гори, които пасбища от времето на Турското владичество са отстъпени по разни начини за вечно ползване на известното Юрушко племе, за някои негови войнствани походи срещу християните тия пасбища носят и у нас названието яйляци.

За правоползване от тревата и водата във въпросните пасбища юруците са били снабдени с документи, в които изрично са изброени техните права в случая.

От освобождението до днес, по-голямата част от Юруците продаде своето право на честни жители и общини и по тоя начин Юруците престанаха да дохождат пролетно време със своите стада в нашите планини. Юруците са се ползвали само от тревата и водата в своите яйляци, но не и от самораслите дървета, находящи се в яйляците, защото те не са считали тия дървета за своя собственост и защото съгласно чл. 2 от правилника по Турския закон за горите от 1293 г. по Егира, „правовладетелни документи, издадени преди 16 Шевал 1286 г., т.е. преди

обнародването на закона за горите, трябва да се считат за законни само ония, които са издадени само „за лес или млада гора“ и пр. каквито документи прочее първоначалните стопани на яйляците не са имали.

От няколко време насам, обаче, купителите на тия права от Юруците захванаха да претендират да се ползват не само от тревата и водата в яйляците, т. е. от това що са купили, но и от самораслите дървета в границата на същите яйляци, и то въз основа на едно султанско ираде от 1870 г. , което гласи, че самораслите дървета са собственост на стопаните на земята.

....

От друга страна, чрез безразборното пасение на добитък из младите гори в яйляците отстрана на правоимеющите подновяването като на старите, така и на опожарените гори, постепенно се осуetyава, старите гори застрашават да изчезнат съвсем, а незалесените хълмове скоро се блеснат със своите скали. Нека за това послужат за пример боровите насаждения, в които дървото в последно време се е намалило до такава степен, че се видях принуден да спра неговото сечение до когато оголените площи не се залесят отново. Освен това възползвания от правата, които стопаните на яйляците имат върху тревата и водата на яйляците, те не дават на гората никаква почивка. В нея постоянно се пасе, дърветата постоянно се опустошават, не остава вече нито една место в гората да не е засегната и нанесен по какъвто начин и да е значителен удар на растителността.

Тия и други обстоятелства, които считам за излишно да изброявам тук подробно застрашават поминъка на местното население, те угрожават да лишат от гори най-красивия край на нашето отечество и до го тласкат с това в една грозна немотия. Прочутите по своята хубост гори в Родопите и Рила, които до сега са биле извор на богатство, извор на благо за нашия народ, днес грозят да изчезнат, и аз съм напълно убеден, че ако това положение продължава още само късо време, то ние ще се лишим от тях безвъзвратно. За да се предвари злото, което грози да сполети хубавите Родопи и Рила планина, за да може свободно да се нареди рационално ползване, както от тревата, така и от дърветата в яйляците, та от това да се извлече отговаряюща полза и за хазната и за местното население, аз приготвих настоящия законопроект, който постановява, щото държавата да откупи от стопаните на яйляците правата им върху тревата и водата в същите (яйляци). Чрез това горите в яйляците ще могат да се запазят от грозното опустошение на което са изложени днес.

Закон за разработване на мерите от 1903 г. , Закон за допълнение от 1907 г.,

Правилник за прилагане Закона за разработване на мерите, 1904 г.

Закон за запазване, измерване и използване на селските и градските мери, 1910 г.

Закон за увеличение размера на държавните земи, 1920 г.

Основни разграничения в развитието на уредбата

В законодателната практика през 90-те година, първоначално се заличава специализацията на нормативната уредба под общия знаменател на понятието за земеделски земи. Така от Закона за обработваемите земи и пасищата в редакцията му от 1996 г. като Закон за опазване на земеделските земи категорията на пасищата отпада като самостоятелен обект на защита. Впоследствие, тази защита се възобновява със закъснение с промените чл. 25 ЗСПЗЗ чрез поставянето на пасищата под режима на предвидената в новата Конституция публична общинската собственост.

Всъщност НТП мери и пасища е обобщаващо понятие за определянето както за същинските пасища, които юридически се възстановяват на общината въз основа на документи по чл. 25 ЗСПЗЗ, така и за земи, причислени като общински по реда на чл. 19 ЗСПЗЗ, често представляващи изоставени обработваеми земи, превърнали се по естествен път в трайно затревени площи.

С изменения на ЗСПЗЗ се провежда децентрализация при определяне на условията за стопанисването на пасищата, като правомощията за това се прехвърлят на общините. С оглед да се оползотворят субсидиите за тези земи по схемата за плащане на площ се развива нормативната уредба. С новия чл. 48а от Закона за допитването до народа се предвижда ред за разпределянето на правата за ползване на пасищата с въвеждане на участие на общо събрание на населението с оглед характер на предназначението на собствеността за общо ползване преди всичко от местните жители на съответното населено място. При липса на кворум правомощията се прехвърлят към Общинския съвет.

Следващото развитие на законодателството е, когато по политически критерии материята се преурежда със ЗСПЗЗ с по-голяма степен на детайлизиране. Предвиждат се основните планови документи, чрез които общините да осъществяват управлението на предоставените им от държавата пасищни ресурси. Съответно промените са отразени в новата част на ППЗСПЗЗ. Междувременно се издават и подзаконови актове (наредби на МЗХ) въз основа на Закона за подпомагане на земеделските производители, които определят условията за получаване на субсидии, основаващи се на площ, както по Схемата за плащане на единица площ, така и по мерките от втория стълб агроекология, необлагодетелствани райони, Натура 2000.

КЪМ ПОНЯТИЕТО „ЗЕМЕДЕЛСКО ПОЛЗВАНЕ“

<p>Конституцията на Република България</p> <p>Закон за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ)</p>	<p>Закон за подпомагане на земеделските производители и Наредба № 5 от 10 март 2010 г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по схеми за плащане на площ и за общите и регионални критерии за постоянни пасища и по СИЗП</p> <p>Земеделска дейност</p>	<p>Закон за собствеността и ползуването на земеделските земи</p> <p>Правилник за прилагането на ЗСПЗЗ</p>
<p>Земя</p> <p>Земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото. (чл. 21, ал. 1)</p> <p>Обработваемата земя</p> <p>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. (чл. 21, ал. 2 КРБ)</p> <p>ЗОЗЗ</p> <p>Земеделските земи са основно национално богатство и се използват само за земеделски цели.</p> <p>Промяната на предназначението на земеделските земи се допуска само по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени с този закон.</p> <p>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 на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството.</p> <p>Опазването от увреждане, възстановяването и подобряването на плодородието на земеделските земи се прилагат и за земеделски земи, включени в строителните</p>	<p>Земеделски площи</p> <p>Като земеделски площи се класифицират тези части от територията на страната, които:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. притежават природни дадености, правещи ги пригодни за извършване на земеделска дейност; 2. са включени в Системата за идентификация на земеделските парцели по Закона за подпомагане на земеделските производители като част от физически блокове земеделски площи; 3. могат да бъдат използвани за извършване на земеделска дейност съгласно действащото в страната законодателство. <p>Не са земеделски площи:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. необработваемите площи - храсти и затревени площи, дерета, оврази, полски пътища, прокари и просеки; 2. териториите, заети от гори, с изключение на горските територии, за които са издадени разрешителни за паша по чл. 50, т. 5 от Закона за защитените територии; 3. урбанизираните територии - градски структури, застроени площи извън населените места и зоните за спорт и отдих; 4. водните площи - реки и речни корита, езера, язовири, блата, канали и гранични водни площи; 5. нарушените терени - кариери, открити рудници и табани, сметища и хвостохранилища; 6. транспортната инфраструктура - пътищата с трайна настилка и прилежащите към тях територии, 	<p>Земеделски земи</p> <p>Земеделски земи са тези, които са предназначени за земеделско производство и:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. не се намират в границите на урбанизираните територии (населени места и селищни образувания), определени с подробен устройствен план, или с околоръстен полигон; 2. не са включени в горския фонд; 3. не са застроени със сгради на: промишлени или други стопански предприятия, почивни или здравни заведения, религиозни общности или други обществени организации, нито представляват дворове или складови помещения към такива сгради; 4. не са заети от открити мини и кариери, от енергийни, напоителни, транспортни или други съоръжения за общо ползуване, нито представляват прилежащи части към такива съоръжения. (чл. 2 ЗСПЗЗ)

<p>граница на населените места, както и за горски територии, които се използват за производство на растителна продукция и за паша на добитъка. (чл. 2, ал. 1 и 3-5)</p>	<p>железопътни линии и прилежащите към тях територии; 7. голи и ерозирани терени - заети от пясъци, чакъл и голи скали.(чл. 2 от Наредба № 5)</p>	
<p>ЗОЗЗ Предназначението на земеделските земи е за производство на растителна продукция и паша на добитък по начин, неувреждащ почвеното плодородие и здравето. (чл.2, ал. 2)</p>	<p>ЗПЗП "Земеделска дейност" е производството на земеделски продукти, включително прибиране на реколтата, добив на мляко, отглеждане и развъждане на селскостопански животни за земеделски цели и/или поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние. (т. 25 от ДР към ЗПЗП). Наредба № 5 Земеделска дейност е: 1. производство на земеделски продукти, включително прибиране на реколтата от трайни насаждения и производство на биомаса; 2. поддържането на земята под угар; 3. използването на земята като постоянно пасище за паша на животните или косене независимо дали коситбата се извършва за добиване на сенаж или сено или като метод за опазване на заобикалящата среда. (чл. 9, ал. 2)</p>	<p>ЗСПЗЗ Собственикът свободно избира начина на ползуване на земеделските земи според тяхното предназначение. При ползуване на земята той е длъжен да не уврежда почвата и да спазва санитарно-хигиенните, противопожарните и екологичните норми. (чл. 4 ЗСПЗЗ)</p>