

Гражданско обединение  
Устойчиво ползване на пасища, мери и ливади

## Предложения за усъвършенстване на правната рамка за устойчиво ползване на общинските мери и пасища



Гражданско обединение  
„Устойчиво ползване  
на пасища, мери и ливади“

Май, 2013 г.

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



## Въведение

Мерите и пасищата за общо ползване са историческа характеристика на животновъдството в страната, базираща се на правото на населението от дадено населено място да ги ползва за паша и изхранване на добитъка. Понастоящем се наблюдават две основни тенденции при ползването на тези поземлени ресурси, които водят до пряка загуба на биоразнообразието: отдалечените и планинските общински пасища се изоставят, докато тези, около населените места в чести случаи се преизпасват или се преобразуват в неземеделски земи или ниви. Целенасоченото прилагане на Общата селскостопанска политика и в частност на политиката за развитие на селските райони води до увеличаване и усложняване на законодателството и мерките за подкрепа, но обикновено се пренебрегват въпросите, свързани с правото на общо ползване на мерите и пасищата. Приспособяването на мерките и законодателството към „правото на общо ползване“ често пъти води до допълнителен натиск върху предоставяните от тях обществени блага. Ето защо, отчитайки новата рамка в политиките за развитие на земеделието и опазването на биоразнообразието, е много важно да се намери правилното решение за осигуряване на подходящи мерки за подкрепа на пасищата и мерите с висока природна стойност в Европа.

На 15 април 2013 г. в София се проведе кръгла маса на тема „Добри практики за устойчиво ползване на пасища, мерите и ливади в Западните Балкани и Европа“, където бяха представени резултатите от проект „Създаване на условия за устойчиво ползване на тревните местообитания в България“. Проектът се финансира от Програмата за малки проекти на Глобалния екологичен фонд в България. Основни партньори по проекта са Гражданско обединение за устойчиво ползване на пасища мери и ливади, Европейския форум за опазване на природата и пасторализма и Националното сдружение на общините в Република България. Пилотни общини по проекта бяха общините Кърджали, Ивайловград и Драгоман. Основните предложения и препоръки от дейностите по проекта бяха представени, обсъдени и окончателно обобщени след дискусиите по време на кръглата маса. Тези предложения и препоръки са представени в настоящият документ.

## **Основни предложения за промени в нормативната база по отношение на общинските пасища, мери и ливади в България**

### **1. Регулиране на собствеността и на промяната на предназначението на общинските мери и пасища**

Обявяването на общинските мери и пасища за публична общинска собственост по силата на закона е юридическа защитна мярка с вещноправен характер. Действието ѝ е установено в обществен интерес и се проявява чрез забраната за разпореждане с обекти – публична собственост предвид защитата на тяхната полезност и достъпност. Прилага се от 2007 г. за всички земеделски земи, които имат начин на трайно ползване мери и пасища към момента на влизане в сила на изменението на закона (ДВ, бр. 13 от 09.02.2007 г.). **Промяната на публичната общинска собственост върху мерите и пасищата в частна общинска собственост се осъществява се чрез промяната на предназначението на общинските мери и пасища – публична собственост по специалните спрямо Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) разпоредби на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи - чл. 25 (ЗСПЗЗ). Последната промяна в режима (чл.25, ал.3, т.2 от ЗСПЗЗ) е съобразена с измененията за приоритетен инвестиционен проект в Закона за насърчаване на инвестициите (ДВ, бр. 16 от 2013 г.) и съгласно нея се допуска промяната на предназначението на общинските мери и пасища по изключение в определени със закон случаи. Специалният режим дава разрешение на конкуренцията между земеделското ползване и неземеделското ползване на мерите и пасищата.**

**Наблюдават се и разпространени незаконосъобразни административни практики за заобикаляне на забраната за разпореждане с общински мери и пасища - чрез изменение на начина на трайно ползване от пасище-мера в друг вид, например „ливада“, „затревена нива“, „храсти“, обосноваващи решение на Общинския съвет (ОС) за преобразуване на имота от публична в частна собственост. Начинът на противодействие на тази практика е чрез **оспорване на решението на ОС пред съответния административен съд.** Съдебната практика приема, че нарушаването на специалния режим по чл. 25 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи е основание за **нищожност** на Решението на Общинския съвет.**

Декларираният приоритет на земеделското ползване се оказва изместен от широко формулираните изключения за промяна на предназначението на мерите и пасищата - за инвестиционни проекти, свързани със социалноикономическото развитие на общината. Отвореният характер на нормата - и в други случаи, предвидени със закон, също създава нормативни предпоставки за отстъпление от принципа за доминиращо значение на земеделското ползване на мерите и пасищата.

### **Какви са възможните промени в законодателната рамка :**

- Изчерпателно посочване на ограниченията в рамките на ЗСПЗЗ като отпадне възможността те да се разширяват и с разпоредби в други закони.
- Ясна регламентация на възможността мерите и пасищата – публична общинска собственост да се предоставят за обезщетяване на собствениците на земеделски земи. В някои случаи предоставянето на земи за обезщетяване на собствениците по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи мотивира общинските съвети да предприемат действия за промяна на начина на трайно ползване на мерите и пасищата, които са определили за обезщетяване, тъй като според съдебната практика публичният характер на собствеността изключва предоставянето им за обезщетяване.

В допълнение е възможно да се конкретизират забраните за промяна на начина на трайно ползване в общинските наредби по чл. 8, ал. 2 от ЗОБС за установяване на законосъобразна практика по прилагането на специалния защитен режим на мерите и пасищата като публична общинска собственост. В този случай не са необходими законодателни промени.

### **2. Регулиране на разпределението на ползването на мерите и пасищата**

Към момента законовата уредба установява две форми на ползване на мерите и пасищата - общо и индивидуално ползване, но обичайно е отдаването на мерите и пасищата за индивидуално ползване със задължението за осигуряване на достъп за паша на животни. В някои случаи не се спазва приоритетът на общото ползване пред индивидуалното. В други случаи се елиминира тръжната процедура. Една от причините за нарушаване на действащото изискване за провеждане на тръжна процедура е в усложнената многостепенна структура на правния режим. По същество състезателният ред за разпределение на пасищата и мерите за ползване не се оказва подходящ предвид характера на ресурса - за общо ползване. В действащия Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление няма формални основания за изключване на изискването за провеждане на тръжна процедура при разпределението на ползването на мерите и пасищата за индивидуално ползване. Съгласно чл. 54, ал. 1 се провежда общо събрание на населението за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет. Изискването за провеждане на тръжна процедура при разпределение на индивидуалното ползване на мерите и пасищата е нормативно установено. По отношение на общото ползване на мерите и пасищата демократичната форма за отдаване без търг е приложима.

**Не е уредена и методиката, по която се определят началните тръжни цени** за отдаване на пасището, които повсеместно са основани на единица площ, а не на животнска единица (ЖЕ). Такива методи съществуват и на практика се прилагат. Предвид обществения характер на имуществото и с оглед избягване на съмнения за (недопустима) държавна помощ, 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.

Често пъти проблем представлява и **периодът на ползване на общинските мери и пасища**. Формално няма законова пречка периодът на отдаване на общинските пасищата да е за 5 години - това зависи от общините, но практиката показва, че пасищата и мерите рядко се отдават за повече от 1 година

#### **Какви са възможните промени и предложения от кръглата маса:**

Формално няма пречка отношенията общо – индивидуално ползване да се детайлизират от Общинския съвет в общинска наредбата по чл. 8, ал. 2 от ЗОБС. Определянето на правата за подпомагане при общото ползване на имотите чрез допълване на законовата уредба е другата възможност.

#### **Необходимо е да се уточни:**

- Необходимо е да се въведат стандарти за разработване правила за ползването на пасищата и мерите и перспективни планове за паша, които да отчитат както състоянието на пасищата, определянето на частите от пасищата за общо и индивидуално ползване, така и режима 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;
- Началните тръжни цени на отдаване на пасищата и мерите да се определят по региони и съгласно категорията на пасищата;
- Да се въведе възможност за въвеждане на гратисен период за подобряване на тревостоя;
- В ЗОБС и ЗСПЗЗ да се въведе възможност за делба на големите физически блокове. Един от способите е за предоставяне на права за ползване върху идеални части.

На кръглата маса бяха направени и предложения за въвеждане на понятието „пасищна ферма” в законодателството, както и въвеждане на изискването общинските мери и пасища да се отдават за ползване само на животновъди, като предимство се дава на животновъдите от общината.

**В заключение** може да се посочи, че 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. 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 предлаганите мерки за неговата защита в контекста на бъдещото развитие на ОСП.

#### **Използвани съкращения**

ДВ	Държавен вестник
ЖЕ	Животински единици
ЗОбС	Закон за общинската собственост
ЗОЗЗ	Закон за опазването на земеделските земи
ЗСПЗЗ	Закон за собствеността и ползването на земеделските земи
ОС	Общински съвет
ОСП	Обща селскостопанска политика