



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНЦЕПЦИЯ

ЗА

**УСКОРЕНО СЪЗДАВАНЕ НА КАДАСТРАЛНА КАРТА И
КАДАСТРАЛНИ РЕГИСТРИ И ЗА УСКОРЯВАНЕ ПРОЦЕСА ПО
СЪЗДАВАНЕ НА ИМОТЕН РЕГИСТЪР**

Януари 2015 г.

I. УВОД

Ключов приоритет в Програмната декларация на правителството в раздел 7. „Електронно управление и държавна администрация“ е въвеждането на електронното управление като основна платформа за модернизация на държавата и електронизиране на процесите на функциониране и управление в публичните сектори с цел качествено предоставяне на услуги за гражданите. За целта е необходимо създаване на цифрови данни за основни регистри на електронното правителство.

Със Закона за кадастъра и имотния регистър е уредена организацията, финансирането, създаването, воденето и ползването на кадастъра и имотния регистър. Законът предвижда, че кадастърът и имотният регистър са свързани чрез двустранна връзка въз основа на идентификатора на недвижимите имоти. Основните данни за недвижимите имоти в имотния регистър се получават от кадастъра. Данните за правото на собственост и другите вещни права върху недвижимите имоти в кадастъра се получават от имотния регистър, който се състои от партидите на отделните недвижими имоти.

Независимо, че законът е в сила от 1 януари 2001 г. все още работата по създаването на партидите и обменът на данни между кадастъра и имотния регистър са сериозно затруднени. Липсата на връзка между отделните елементи на кадастъра и имотния регистър създава редица проблеми за гражданите като това, че за един имот могат да се получат няколко записа, а ползвателите не могат да определят за кой имот е отнесена информацията, както и противоречие в данните на двата регистъра.

Друг съществен проблем са бавните темповете за създаване на кадастрална карта. От започване на дейността си от 2001 г. до м. октомври 2014 г. са одобрени или са в процес на създаване кадастрална карта и кадастрални регистри за 2 010 305 ха, което представлява едва около 18 % от територията на страната.

Едновременно с това, Министерството на земеделието и храните поддържа картата на възстановената собственост, която обединява данните от плана за земеразделяне, картата на съществуващите стари реални граници, картата на възстановимите стари реални граници на земеделските земи, създадени по реда на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи, и картата на възстановената собственост върху гори и земи от горския фонд, създадена по реда на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд.

Поради тази причина, в настоящия момент обслужването на гражданите с кадастрална информация се извършва от три администрации – Министерство на земеделието и храните, общинските администрации и Агенцията по геодезия, картография и кадастър.

В резултат на това, липсва връзката между кадастралния и имотния регистър и не се изпълнява заложената в Закона за кадастъра и имотния регистър стратегия за развитието на регистрацията на недвижимата собственост в страната. Налице са различни стандарти на обслужване и заплащане за кадастрални услуги. Липсата на единен кадастър на територията на страната сериозно забавя реализирането на инвестиционни проекти.

За да отговори на нуждите на обществото и разрешаване на идентифицираните в практиката проблеми, настоящата концепция се фокусира върху два основни елемента - ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри в неурбанизираните територии и ускоряване процеса по създаване на имотен регистър.

II. УСКОРЕНО СЪЗДАВАНЕ НА КАДАСТРАЛНА КАРТА И КАДАСТРАЛНИ РЕГИСТРИ

A. Общи положения

Министерството на земеделието и храните поддържа в актуално състояние картата на възстановената собственост, която обединява данните от плана за земеразделяне, картата на съществуващите стари реални граници, картата на възстановимите стари реални граници на земеделските земи, създадени по реда на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), и картата на възстановената собственост върху гори и земи от горския фонд, създадена по реда на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд (ЗВСГЗГФ). Към момента МЗХ, чрез Областните дирекции „Земеделие“ и техните териториални подразделения - общинските служби по земеделие, обслужват населението с данни и извършват услуги, свързани с поддържането на КВС за 4 126 землища. Техническите дейности по поддържане на КВС се изпълняват по договор с външни изпълнители – правоспособни лица по ЗКИР.

Агенцията по геодезия, картография и кадастър създава кадастрална карта и кадастрални регистри по реда на ЗКИР, за територията на цялата страна, въз основа на данни от КВС, и данни от планове и карти, одобрени по реда на ЗЕКНРБ (отм.), ЗТСУ (отм.) и ЗУТ, както и чрез геодезически измервания. Дейностите по създаване на КККР се осъществяват

съгласно график, определен в Дългосрочната и Годишните програми на АГКК за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър. Кадастрална карта и кадастрални регистри са създадени за 18 % от територията на страната, като АГКК предоставя услуги и кадастрални данни за всички областни градове (в София за 16 административни района), 96 града - общински центрове и 502 други населени места. МЗХ предоставя услуги за останалата неурбанизирана територия на страната с одобрена КВС.

Към момента административно-техническото обслужване с кадастрални данни за гражданите, ведомствата, общините и дружествата, се осъществява от три административни структури в зависимост от вида на територията и наличието на КККР – общинска администрация (данни от кадастрални планове за урбанизирани територии), общинска служба по земеделие (данни от КВС) и АГКК (данни от КККР).

Създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри за цялата територия на страната по реда на действащия ЗКИР, изисква изпълнение на значителен обем дейности от голям брой специалисти за продължителен период от време и при наличие на достатъчен финансов ресурс.

В. Цел и задачи

Ускоряване на процеса по създаване на КККР за територията на цялата страна може да се реализира, чрез изработване на КККР за неурбанизираната територия, ползвайки данните от КВС.

В практиката на АГКК - в процеса на създаване на КККР и поддържане на вече одобрените КККР в актуално състояние, се констатира несъответствия в неурбанизираната територия, които са прехвърлени в КККР от КВС. При създаване на КККР се констатира несъответствия само в границите на контактната зона между урбанизираната и неурбанизираната територия. Тяхното отстраняване е нормативно регламентирано в ЗКИР и в ЗСПЗЗ.

При поддържане на КККР, несъответствията в неурбанизираната територия се констатира инцидентно – по повод на конкретни заявления от отделни заинтересувани лица. В голяма част от случаите, идентифицираните несъответствия са неточно отразени или липсващи топографски обекти с естествен или изкуствен произход – реки, дърета, пътища, техническа инфраструктура.

От случайно констатираните несъответствия не може да се направи обобщаващо заключение за качеството на КВС – както за едно землище, така и за всички землища на

територията на страната, както и в каква степен КВС може да послужи за преобразуването ѝ директно в КККР, без извършване на корекции.

С оглед ускоряване на процеса по покритие на територията на страната с КККР, АГКК може да изработи КККР за тази част от неурбанизираната територия на страната, за която след анализ на КВС – по землища, се установи, че същата отговаря на изискванията за съдържание и точност за създаване на КККР. За тези землища КККР може да бъде създадена в по-кратки срокове, намален обем от дейности и финансови ресурси.

Във връзка с избора на начина за коригиране на несъответствията в КВС е необходимо да се извърши оценка на точността и съдържанието ѝ по землища. Предмет на анализа са 4126 землища от територията на страната, за които няма създадени КККР.

Оценката на точността и съдържанието да се извърши въз основа на идентифицираните несъответствия в местоположението на линейни и площни обекти с антропогенен и естествен произход, отразени в КВС. Обект на анализа са:

1. Пътна инфраструктура

- Републикански пътища (РП);
 - Транспортни връзки от национално значение;
 - Транзит на дълги и средни разстояния;
 - Международен трафик;
 - Достъп до обекти от национално значение (летища, пристанища, курорти);
 - Регионални връзки
- Местни общински пътища (МОП):
 - Транспортни връзки от местно значение;
 - Връзки към РП;
 - Връзки между населени места;
 - Достъп до обекти от местно значение

2. Железопътна инфраструктура

3. Язовири, канали и други хидротехнически съоръжения

4. Реки и езера

5. Други големи стопански обекти с материализирани граници

Анализът да се извърши чрез съпоставяне на съвместено изображение на цифровата ортофотокарта (ЦОФК) и КВС по землища. Информацията за ЦОФК и за КВС се предоставя от МЗХ със заповед на министъра на земеделието и храните на МТИТС по тяхно искане и само за целите на проекта като данните за КВС съдържат графиката на КВС, със съответната

атрибутивна информация – вид територия, вид собственост и НТП. При необходимост могат да се използват и други планове, от които може да се установи вярното местоположение на анализирания обект. В случай че обект или части от него не могат да се идентифицират ясно на ортофотокартата, за установяване на местоположението му се извършват контролни геодезически измервания с ГНСС технология.

С. Очаквани резултати

Анализът следва да представи данни за:

- проверените обекти – описание, съгласно техническо задание за извършване на дейността;

- имотите по КВС, за които са констатирани несъответствията;

- ненаесени обекти или части от тях – местоположение и описание по параметри, определени в техническо задание;

- имотите по КВС, които се засягат от несъответствията в анализирания обект;

- несъответствията в анализирания обект, съгласно критерии за оценка на точността, определени в техническото задание за извършване на дейността;

- обектите по чл. 23, т. 2 от ЗКИР - местоположение и описание по параметри, определени в техническо задание;

Обектите по чл. 23, т. 2 от ЗКИР са сгради и съоръжения на техническата инфраструктура, в които има самостоятелни обекти, които ще се нанасят при всички случаи на създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри. Тяхното описание няма да е част от критериите, по които се оценява съдържанието и точността на КВС. Тези обекти не са били част от съдържанието на КВС, но са задължителна част от съдържанието на КККР.

- финансово предложение за средна стойност за изработване на КККР за всяка от териториите, за които землищата са групирани в група 1 или 2, и за коригиране на несъответствията в КВС за землищата, които попадат в група 3.

В резултат на извършения анализ, землищата с одобрена КВС следва да се разпределят най-малко в три групи:

1. Землища, в които анализирания линейни и площни обекти са нанесени вярно в КВС, съгласно изискванията за точност и съдържание за създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри. В тези землища няма необходимост от корекция при отразяване местоположението на анализирания обект или нанасяне на липсващи обекти, предмет на анализа.

Землищата от тази група се процедурат по „ускорена процедура“ в КККР от АГКК по ред, който ще бъде предложен със законодателна промяна.

2. Землища, при които има изместване в местоположението на анализирани обекти при нанасянето им в КВС и/или има неотразени обекти, като площта, подлежаща на корекция, не надвишава 10 % от общата площ на засегнатите имоти. За землищата се провежда процедура по създаване на КККР от АГКК по предвидения ред в чл. 35 от действащия ЗКИР.

3. Землища, при които има изместване в местоположението на анализирани обекти при нанасянето им в КВС и/или има неотразени обекти, като площта, подлежаща на корекция, надвишава 10 % от общата площ на засегнатите имоти. За КВС, които в резултат от анализа попадат в тази група, МЗХ следва да сезира съответните ведомства за предоставяне на необходимите данни за отразяване на обектите.

Анализът задължително следва да съдържа съответните аргументи и мотиви (придружени от геодезическо заснемане съвместено с КВС, примерни разпечатки от обекти при съвместяване на ЦОФК с КВС), които дават основания да се процедира или да не се процедира съответното землище по ускорената процедура за създаване на КККР.

Създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри за неурбанизираните територии ще се осъществява поетапно, съгласно график, утвърден с годишната програма на АГКК по чл. 94, ал. 2 от ЗКИР.

Създаването на КККР за неурбанизираните територии по „ускорена“ процедура, ще доведе до следните положителни резултати:

- Бързо и качествено административно обслужване на гражданите с кадастрални данни;
- Увеличаване на обема на предоставяните кадастрални услуги, включително електронни такива;
- Осигуряване на данни за създаване на имотни партии и впоследствие за въвеждане на имотен регистър

Наличието на кадастрална карта и кадастрални регистри ще подпомогне процеса по гарантиране на правото на собственост на държавата, общините, физическите и юридически лица.

D. За реализиране на посочените дейности е необходимо:

1. Извършване на нормативни промени в Закона за кадастъра и имотния регистър. В

закона е необходимо да бъде регламентирана процедура за „ускорено“ създаване на КККР в неурбанизирани територии; КККР ще се създава въз основа на данни от КВС, в случаите, в които в резултат на извършения анализ е установено, че КВС е с много добро качество и може да бъде преобразувано в КККР; промяна на определението за „контактна зона“.

Във връзка със законовите промени ще следва да се извършат и изменения и допълнения на някои подзаконовни нормативни актове по прилагане на ЗКИР.

2. Осигуряване на средства за финансово обезпечаване на дейностите;
3. Увеличаване на числения състав на СГКК чрез прехвърляне от други

администрации;

4. Осигуряване на качествен и в пълен обмен на данните между МЗХ и АГКК.

За поддържането на ведомствения кадастър на МЗХ относно ползването на земеделските земи, е необходимо предоставянето на данните от АГКК да са в обем и вид, позволяващ работа с тях: предоставяне на данни за имотите – стар № от КВС, площ, НТП, собственици, коректно регистрирани вписани в СВ договори за ползване. Конкретният вид и обем следва да се опише при доработването на двата софтуера.

Е. Ред за създаване на КККР въз основа на КВС за землища, оценени като качествени

За КВС, за които в резултат на анализа е установено, че по качество отговарят на изискванията за съдържание и точност, и могат да служат за създаване на ККР.

- a. Изпълнителният директор на АГКК издава заповед за откриване на производство за създаване на КККР в неурбанизирана територия.
- b. Заповедта се обнародва в ДВ.
- c. Извършват се необходимите технически дейности за преобразуване на данните от КВС в КККР.
- d. Извършват се геодезически измервания и нанасяне и на обектите по чл. 23 от ЗКИР, които не са били част от съдържанието на КВС, но са задължителна част от съдържанието на КККР.
- e. Извършва се съвместяване на външната граница на КВС със строителната границата на населеното място/селищното образувание.
- f. В случаите, при които при съвместяването по б. „е“ се констатира наличие на „контактна зона“ се създава карта на контактната зона, която се приема от комисия, назначена от изпълнителния директор на АГКК.

- g. Решенията на комисията се отразяват в протокол, който заедно със списък на имотите, засегнати от контактната зона, се изпраща на МЗХ в случаите на явна фактическа грешка за отстраняването ѝ по реда на ЗСПЗЗ.
- h. КККР се приема от комисия, назначена от изпълнителния директор на АГКК.
- i. Приетата КККР се обявява със съобщение в ДВ и подлежи на възражения само относно имотите, попадащи в контактната зона.
- j. Възраженията се разглеждат от комисия, назначена от изпълнителния директор на АГКК.
- k. Приетите, основателни възражения се отразяват в КККР.
- l. Изпълнителният директор на АГКК издава заповед за одобряване на КККР.
- m. Заповедта се обнародва в ДВ и подлежи на съдебно обжалване в 14 - дневен срок, само в частта, относно имотите, засегнати от „контактната зона“.

III. УСКОРЯВАНЕ ПРОЦЕСА ПО СЪЗДАВАНЕ НА ИМОТЕН РЕГИСТЪР

A. Идентифициране на проблемите, свързани с въвеждането на имотния регистър у нас.

1. История на проблема.

1.1. Вписването у нас на актове относно прехвърляне на вещни права върху недвижими имоти е въведено през 1910 г., с приемането на Закона за привилегиите и ипотеките и съществува у нас в непроменен вид и до днес – вписването се извършва чрез подреждане на акта, с който се прехвърлят вещни права в нотариалните книги, като за прехвърлителя се открива персонална партида, в която се нанасят данни за извършените от съответното лице прехвърлителни сделки или вписани срещу това лице искови молби, възбрани и пр.

Тази система на вписване, означавана като „персонална“, съществува в почти всички държави от романския правен кръг (Франция, Испания, Италия и др.).

Съществува и т.нар. „поимотна“ система за вписване – главно в страните от немския правен кръг, при която вписването се извършва не по персоналните партиди на лицата, а по партиди, създадени за всеки един имот. За да се извършва вписването по партидата на имота, а не по партидата на лицето (т.е. да бъде „поимотно“) трябва всеки имот да притежава такъв уникален номер, чрез който да бъде отграничен от всички останали имоти на територията на

страната, а за да бъде въведено поимотно вписване занапред трябва както собствеността, така и ограничените вещни права и тежести по отношение на всеки един имот да бъдат установени към момента на въвеждане на поимотното вписване. Тези две предпоставки – уникалност на имота и установено право на собственост по отношение на всички имоти към момента на въвеждане на поимотното вписване, са абсолютно необходими, за да се гарантира правната сигурност при прехода от една система за вписване – персоналната система, съществувала повече от 100 години у нас, към друга система на вписване – поимотната система за вписване.

Законът за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР), в сила от 01.01.2001 г., предвиди създаване на имотен регистър, който съгласно чл. 3, ал. 1 се състои от партидите на недвижимите имоти.

В имотния регистър е предвидено да се вписват *„актовете, с които се признава или прехвърля правото на собственост или се учредява, прехвърля, изменя или прекратява друго вещно право върху недвижими имоти, възбраните и ипотеките върху тях, както и други действия, обстоятелства и юридически факти, за които закон предвижда вписване.“* – чл. 3, ал. 2 от ЗКИР.

Детайлна уредба на вписванията имотния регистър – неговата организация, съдържание, създаване и пр., се съдържа в Част III на ЗКИР, озаглавена „Имотен регистър“.

Въвеждането на имотен регистър за съответния съдебен район става въз основа на Заповед на министъра на правосъдието по чл. 73, ал. 1 от ЗКИР, която се обнародва в „Държавен вестник“. Съгласно чл. 74, ал. 1, изр. 1 от ЗКИР *„до обнародването на заповедта по чл. 73, ал. 1 вписванията се извършват по досегашния ред.“*

Обнародвана в Държавен вестник Заповед на министъра на правосъдието по чл. 73, ал. 1 от ЗКИР няма за нито един съдебен район в страната.

Ето защо до момента на територията на Република България няма създаден имотен регистър за нито един съдебен район.

Поради това у нас към настоящия момент вписването на актове, свързани с вещни права върху недвижими имоти, се извършва а по досегашния ред, по реда на Правилника за вписванията, т.е. по персоналната система.

1.2. Преминването от „персонално“ към „поимотно“ вписване предполага създаването на имотния регистър, разбиран като съвкупност от партидите на отделните недвижими имоти.

Създаването на имотния регистър преминава през две фази:

- Откриване на производство по създаване на имотен регистър за отделен съдебен район, което се извършва със Заповед на министъра на правосъдието по чл. 70 от ЗКИР, и

- Въвеждане на имотния регистър за съответния район, което се извършва със заповед на министъра на правосъдието по чл. 73, ал. 1 ЗКИР, след като за територията на района е била одобрена и влязла в сила кадастрална карта и кадастрални регистри.

Към настоящия момент само в пет съдебни района (РС-Балчик, РС-Благоевград /Заповед № ЛС-04-68/01.02.2006 г., обн. в ДВ бр. 16/21.02.2006 г./, РС-Каварна /Заповед № ЛС-04-67/01.02.2006 г., обн. в ДВ бр. 16/21.02.2006 г./, РС-Добрич / Заповед № ЛС-04-66/01.02.2006 г., об. в ДВ бр. 16/21.02.2006 г./ и РС-Асеновград /Заповед № ЛС-04-918/10.10.2006 г., обн. в ДВ бр. 87/27.10.2006 г./) има издадени заповеди по чл.70 от ЗКИР от Министъра на правосъдието относно откриване производството по създаване на имотен регистър, но за нито един район не са създадени изцяло (за целия район) нито т.нар. предварителни имотни партиди по смисъла на чл. 71, ал. 1 от ЗКИР (в редакцията до ДВ, бр. 49/2014 г.), нито имотни партиди по чл. 65, ал. 3 от ЗКИР (в редакцията след изменението, извършено със ЗИДЗКИР от ДВ, бр. 49/2014 г.).

Вече 8 години след издаване на първите шест заповеди по чл. 70 от ЗКИР, в тези райони имотен регистър не е създаден.

Това наложи да се изследват причините, поради които създаването на имотен регистър у нас не се случва.

2. Проблеми пред създаването на имотен регистър у нас.

2.1. Създаването на имотен регистър е предвидено да се извършва за цял съдебен район, което на практика означава, че за целия съдебен район трябва да бъдат създадени предварителни имотни партиди (след обнародване на заповедта по чл. 70 от ЗКИР за района), за да може след това с последващата заповед по чл. 73 от ЗКИР Министърът на правосъдието да обяви преминаването към поимотно вписване чрез въвеждане на имотния регистър за района.

Създаването на предварителни имотни партиди, обаче, предполага създаване на кадастрална карта и кадастрален регистър за района, в който се намират имотите.

За нито един от съдебните райони, за които е издадена заповед на министъра на правосъдието по чл. 70 от ЗКИР (за създаване на имотен регистър), не е създадена кадастрална карта и кадастрален регистър за целия район, а за отделни населени места, респ. за отделни общини или райони на общините с районно деление.

Поради това понастоящем имотни партии в съдебните райони със заповед по чл. 70 ЗКИР се създават само по разпореждане на съдията по вписванията по повод постъпили молби за вписване на актове, които имат за предмет сделки с недвижими имоти, за които е налице кадастрална карта и които имат идентификатор (чл. 71, ал. 2 ЗКИР).

2.2. Системно създаване на предварителни имотни партии от службите по вписванията, каквото се предвиждаше в чл. 71, ал. 1 ЗКИР (в редакцията до отмяната със ЗИДЗКИР, обн. в ДВ бр. 49/2014 г.), не се извършва.

Подобно системно създаване на предварителни имотни партии (каквото предвиждаше чл. 71, ал. 1 ЗКИР), се оказва невъзможно поради различни причини.

2.2.1. Липса на детайлна нормативна уредба, която да предвижда процедура за създаване на предварителната имотна партида, която впоследствие се преобразува в имотна партида на недвижимия имот при издаването на заповедта по чл. 73 ЗКИР, вкл. липса на уредба на правомощията на съдията по вписванията служебно да събира доказателства за установяване на правото на собственост върху имот, както и ограничените вещни права върху имота:

- към настоящия момент съдиите по вписванията нямат правомощия да изискват допълнително документи, напр. удостоверения за идентичност на недвижими имоти, удостоверения за наследници и идентичност на лица с различни имена (в някои съдебни райони има множество лица с различни имена през годините в резултат на определени обществено-политически събития), съответно нямат правомощие да назначават експертизи за установяване идентичност на имоти, когато такава идентичност не може да се установи от самите представени документи. Такива документи не е предвидено да се представят на съдията при вписване нито при създаване на имотна партида *ad hoc* (при искане за вписване на акт относно недвижим имот, находящ се на територията на район с одобрена кадастрална карта), нито при системното създаване на имотни партии за имоти, попадащи в район с издадена заповед по чл. 70 ЗКИР;

- до приемане на кадастрална карта и еднозначното означаване на имота чрез уникален за територията на страната номер (идентификатор), описанията на недвижимите имоти са извършвани по различен начин в различните документи за собственост и учредяване на вещни права – както по обективни причини (поради действието на множество регулационни и устройствени планове), така и по субективни причини – поради различно описание на имота в различни документи, подлежащи на вписване. Това налага да се установява идентичност на имота с идентификатор, с имоти, описани в предходни документи

за собственост по няколко различни начина. Само в някои съдебни райони и някои нотариуси доброволно, без да имат задължение по закон, описват в нотариалния акт имота не само с идентификатор, но го индивидуализират и по предходни регулационни и кадастрални планове и прилагат към акта предходни документи за собственост, скици и други документи, необходими за установяване на идентичност;

- Когато правото на собственост е придобито по наследство, за съдията по вписване е невъзможно без удостоверение за наследници да установи кои са лицата, които са наследници на посоченото в акта лице (само за пример ще посочим, че в голям брой решения на поземлени комисии възстановяването на земи се извършва в полза на наследниците на лицето, от което земите са били отнети, без да са посочени лицата, на които всъщност е възстановена собствеността);

- наличието на голям брой актове, които не са подлежали на вписване в определен период от време, поради което и не са вписани и не се намират физически в службите по вписване. Тези актове се вписват инцидентно само при извършване на сделка с имот, за който се отнасят с оглед изискването на чл. 586, ал. 4 ГПК (например договорите за продажба на държавни и общински недвижими имоти, сключвани преди 2001 г.), поради което и при създаване на имотна партида за имот винаги съществува възможност да съществува невписан акт.

- наличието на голям брой актове, при които липсва посочено ЕГН на лицата, които се легитимират като собственици или носители на ограничени вещни права (всички актове до 1973 г., когато е въведена системата ЕСГРАОН не съдържат ЕГН на страните по тях), което изключително много затруднява установяване на правоприемството назад във времето, особено при често срещани имена;

- липса на информация за вписани актове преди 1990 г. в информационните системи, водени в службите по вписване до въвеждане на програмния продукт ИКАР. Това налага проверката за собствениците на имота да се извършва по наличните в службите азбучни указатели, персонални партиди и вписани актове – често различните партидни книги са и в лошо физическо състояние, като проверката се извършва изключително бавно.

2.2.2. Неяснота въз основа на какъв акт съдията по вписвания установява кой е собственик на имота, респ. кои лица притежават ограничени вещни права върху имота, кои лица имат вписани права върху имота, черпени от ипотечни актове, възбрани, вписани исковни молби и пр. – в случаите, в които за един имот с документ за собственост разполагат две или повече лица.

2.2.3. Неяснота за какъв период назад във времето съдията по вписванията изследва наличието на ограничени вещни права и тежести върху имота, за който създава имотна партида (вписани ипотeki, възбрани, искиви молби и др.);

2.2.4. Липса на кадрова и материално-техническа обезпеченост на процеса по създаване на имотен регистър¹ (липса на достатъчен брой съдии по вписванията; недостатъчен брой подготвени и квалифицирани служители от Агенция по вписванията, които да подпомагат дейността на съдиите по вписване по създаване на имотни партиди чрез издирване и копиране на съответните актове, относими към имота; липса на копирна и сканираща техника, както и на помещения, в които да се съхраняват създадените имотни партиди и партидните дела).

2.2.5. Липса на достъп до програмния продукт ИКАР и до Търговския регистър на всички съдии по вписванията, както и до Национална база данни „Население”, както и до други публични регистри, в които се съдържат данни, необходими за създаване на имотни партиди и проверка на данните, подлежащи на попълване в имотната партида (към настоящия момент достъпът се осигурява на доброволен принцип и инцидентно – при обучение). Такъв достъп е необходим с оглед това съдията по вписванията да извърши справка дали е създадена имотна партида и в зависимост от това да разпорежи актуализиране на създадена партида или създаване на такава; да разпорежи разделяне или обединяване на партиди.

2.2.6. Несъобразеност на програмния продукт ИКАР с действащата система за персонално вписване, извършвано съгласно Правилника за вписванията и функционалната невъзможност програмата ИКАР да регистрира в електронен вид едновременно извършване на вписванията както по персоналната система, така и по имотните партиди – където такива са в процес на създаване.

2.2.7. Проблеми, произтичащи от т.нар. „нотификации” (служебно откриване и закриване на партиди на имоти, най-често при обединяване и разделяне на имоти), извършвани от АГКК. Към настоящия момент те са недопустими и незаконосъобразни, тъй като представляват вид служебно вписване, което обаче предполага наличието на заповед за въвеждането на имотен регистър, а такава няма в нито един съдебен район.

2.2.8. Проблеми, произтичащи от неточно отразяване като самостоятелни обекти на кадастъра, означавани с идентификатори, на части от недвижими имоти, които нямат

¹ Според данни от АГКК поземлените имоти в България са около 20 млн. В рамките на урбанизираните територии в един поземлен имот често има повече от един обект на собственост, а в някои случаи могат да надминат 150 обекта на собственост.

характер на самостоятелни недвижими имоти и отделни обекти на право на собственост и други права.

Масово отделни идентификатори получават стаи, кухни, сервизни помещения, общи части на сграда (стълбища, коридори и пр.), което води и до създаване на имотни партии за несамостоятелни обекти на собственост. Съдията по вписвания без представяне на архитектурен проект не е в състояние да прецени дали означения с идентификатор имот има характер на самостоятелен обект на правото на собственост или не.

2.2.9. Когато собственик за земята е собственик и на сградите върху нея, следва да се създава една имотна партия, съгласно чл. 10, ал. 2 от Наредба № 2/21.04.2005г. за воденето и съхраняването на имотния регистър. Това е естествено продължение на принципа на приращението (чл. 92 ЗС). Тази разпоредба не се спазва и практически не се прилага, като за всеки един отделен обект, за който има идентификатор (за поземления имот, за всички изградени в него сгради, респ. за всички обекти в сградата), се създават отделни и самостоятелни имотни партии, дори когато всички тези имоти имат един и същ собственик и съгласно чл. 10, ал. 2 от Наредба № 2/21.04.2005 г. следва да се създаде една единствена имотна партия.

Очертаните проблеми в хода на създаването на имотен регистър показват, че без извършването на анализ, законодателни изменения и без адекватно ресурсно обезпечаване на процеса, няма как да бъде създаден имотен регистър.

В. Предложения, насочени към разрешаване на възникналите проблеми в практиката и ускоряване на процеса по въвеждане на имотен регистър у нас.

Имотният регистър може да замени съществуващата персонална система на вписванията, само ако гарантира същата сигурност относно правата върху недвижимите имоти. Имотен регистър не може да бъде въведен в действие преди да бъде изграден така, че в него да се съдържа цялата правно-релевантна информация от нотариалните книги, водени до момента по персоналната система. Създаването на предварителни имотни партии прави възможно съпоставката на съдържащата се в тях информация с тази в нотариалните книги.

Една от основните цели на създаването и поддържането в актуално състояние на кадастрална карта и кадастрални регистри (КККР) е създаването и воденето на имотния регистър. Практиката по воденето на т.нар. имотни партии до сега категорично показва, че без идентификатор на имотите съдържащата се в имотните партии информация е не само безполезна, но по-често объркваща. При липсата на еднозначна идентификация на имотите

на практика за един и същ имот се създават множество имотни партии, между които е практически невъзможно да бъде установена връзка.

Настоящата концепция изхожда от разбирането, че без недвижимия имот да е получил идентификатор не може да се изготвят предварителни имотни партии, които впоследствие да бъдат преобразувани в имотни партии при издаване на заповедта по чл. 73 от ЗКИР за въвеждане на имотен регистър в определен район.

Конкретните ни предложения за разрешаване на възникналите проблеми в практиката и за ускоряване въвеждането на имотен регистър са следните:

1. Изготвянето на предварителни имотни партии да се извършва *инцидентно* – по повод вписване на акт, който има за предмет недвижим имот, находящ се на територия, за която има одобрена КККР, и *системно* – в случаите, в които за съдебния район има издадена заповед на министъра на правосъдието по чл. 70 от ЗКИР за създаване на имотен регистър.

Така по естествен път по повод сделка ще бъдат създавани имотни партии за имотите, които са станали предмет на сделка и когато министърът издаде заповед по чл. 70 от ЗКИР – което ще сложи началото на *системното* сазъждане на имотни партии, за част от имотите в района вече ще има създадени *инцидентно* имотни партии.

2. Откриването на производство по създаване на имотен регистър да се извършва със Заповед на министъра за съдебен район, независимо дали е приета и одобрена КККР за целия съдебен район или не. Достатъчно е КККР да са изработени за населено място, включително за землището на населеното място или за район – за общините с районно деление.

В тези случаи за конкретното населено място или район, за които има одобрена КККР ще се създават *системно* предварителни имотни партии, а преминаването от персонално към поимотно вписване с издаването на заповед по чл. 73 от ЗКИР ще се извърши след като за целия съдебен район бъде приета КККР и бъдат изготвени предварителни имотни партии.

По този начин паралелно с изработването на КККР за част от територията на определен съдебен район, ще се изготвят предварителни имотни партии за частта от територията, за която има одобрена КККР, без да се изчаква изработване на КККР за целия район, което да бъде предпоставка за издаване на заповед по чл. 70 ЗКИР.

3. В ЗКИР е необходимо да бъде уредена подробна процедура за начина на създаване на предварителни имотни партии и правомощията на съдиите по вписванията в хода на изготвяне на имотни партии както при инцидентното създаване на предварителни имотни партии, така и при системното създаване на имотни партии за

райони с издадена заповед по чл. 70 ЗКИР, както и задълженията на други органи и лица по повод създаването на предварителните имотни партиди.

4. Основните насоки на уредбата следва да бъдат:

4.1. Въвеждане на задължение на съдиите по вписванията да изследват собствеността върху имота назад във времето по линия на праводаването с цел установяване на обстоятелството дали върху имота има ограничени вещни права и тежести (възбрани, ипотеки, вписани иски молби и др.), данни за които следва да бъдат попълнени в предварителната имотна партида.

4.2. Периодът, за който следва да се извърши това изследване на собствеността, ограничените вещни права и тежестите върху имота, трябва да бъде за периода от 17.12.1951 г. *(влизане в сила на Закона за собствеността, въз основа на който е издаден действащия ПВп и са одобрени образците и начина на вписване и водене на нотариалните книги, въз основа на които ще бъде извършено това установяване на собствеността, ограничените вещни права и тежестите върху конкретния имот)* до датата на изготвяне на предварителната имотна партида.

4.3. Предоставяне на правомощия на съдиите по вписване във връзка с изготвяне на предварителните имотни партиди да изискват информация, да извършват справки в публични и други регистри, да изискват представяне на документи от други органи и лица, включително предоставяне на възможност да назначават вещи лица с цел установяване на данните, необходими за нанасяне в предварителните имотни партиди.

4.4. Въвеждане на задължение за нотариусите при изготвяне на нотариални актове за недвижими имоти, находящи се на територия с одобрени КККР, за който имот няма създадена предварителна имотна партида и до момента на сделката имотът не е бил индивидуализиран чрез идентификатор, да описват имота освен с данни по КККР и с данни по предходни актове с цел установяване идентичност на имота, предмет на сделката, с имота, описан в предходни актове, съставени преди приемане на КККР. По този начин значително ще бъде облекчена дейността на съдиите по вписване по установяване идентичност на имотите и попълване на част от данните в предварителните имотни партиди, а нотариусите – за да установят правото на собственост, така или иначе задължително трябва да изследват съответствие и идентичност на имота, предмет на сделката, с имота по документ за собственост, съставен преди приемане на КККР.

4.5. Задължение на Министерство на земеделието и храните, респ. за общините, при направено искане от съдия по вписванията да издават Удостоверение за идентичност на

имотите преди приемането на КККР, придружено с комбинирана скица за период назад във времето, изискан от съдията по вписване.

4.6. Инцидентно създаване на предварителни имотни партиди се извършва когато за пръв път се иска вписване на акт за недвижим имот, който попада на територия, за която има одобрена КККР. Това следва да се прави не само при прехвърлителни сделки, но и при всички актове и обстоятелства, които подлежат на вписване и съдържат достатъчно пълни данни, необходими за създаване на пълноценна имотна партида.

В този случай, едновременно с разпореждането за вписване на акта по персоналната партида на лицата, съдията по вписване разпорежда и изготвяне на предварителна имотна партида, на която дава номер. Попълването на имотната партида във всичките ѝ части следва да се извърши в срок до 6 месеца от създаването ѝ.

Считаме, че срокът от 6 месеца е напълно достатъчен за изготвяне на предварителна имотна партида при инцидентното им създаване, като в този срок съдията по вписване чрез предоставените му правомощия и съответно чрез предвидените задължения на други държавни и общински органи и лица да предоставят документи и информация, ще бъде в състояние да попълни имотната партида във всичките ѝ части.

След изтичане на срока или след попълване на всички данни в предварителната имотна партида, с нарочно Разпореждане съдията по вписване констатира/обявява, че за конкретния имот е попълнена предварителна имотна партида. С този акт ще приключва процедурата по инцидентно създаване на предварителна имотна партида.

- От момента на даване на номер на имотната партида всички актове, касаещи този имот, включително актовете, заявени за вписване преди да е приключила процедурата по създаване на предварителната имотна партида, ще се нанасят освен по персоналната система, и в тази партида.

4.7. Системно създаване на предварителни имотни партиди се извършва в случаите, когато за определен съдебен район е издадена заповед по чл. 70 от ЗКИР и АГКК е предала на съответната служба по вписване изготвените КККР за населено място, включително землището на населеното място или за район при градовете с районно деление.

Системното създаване на предварителни имотни партиди се извършва в съответствие с годишните програми, приети от МС по реда на чл. 94, ал. 2 от ЗКИР, които програми трябва да предвиждат конкретни срокове (графици) за изготвяне на предварителните имотни партиди.

Следва да бъде въведено задължение на съдиите по вписванията да изследват собствеността върху имота назад във времето по линия на правораздаването с цел установяване на обстоятелството дали върху имота има ограничени вещни права и тежести (възбрани, ипотeki, вписани иски молби и др.), данни за които следва да бъдат попълнени в предварителната имотна партида.

Считаме, че графици трябва да изхождат от реалистичното разбиране, че за изследване на собствеността, ограничените вещни права и тежестите върху конкретен недвижим имот, е необходим период от поне 6 месеца, в който период съдията по вписвания да извърши справка както по книгите, водени по ПВп, които се намират при него, така и да изиска документи и данни от други органи и лица.

Понеже имотите в едно населено място са значителен брой, е необходимо в рамките на общия брой на имотите, за които е налице КККР и за които ще се изготвян системно предварителни партиди, да бъде направено вътрешно разпределение (график) за изготвянето им, съобразен с обичайната натовареност на конкретната служба по вписване (свързана основно с вписване на актове и издаване на удостоверения за вещни тежести).

Аналогично на инцидентното създаване на имотни партиди, с Разпореждане на съдията по вписване следва да се констатира попълването на всяка една предварителна имотна партида, създаване систематично.

4.8. Предвиждане на възможност допуснатите грешки и непълноти в предварителните имотни партиди да се отстраняват от съдията по вписване по искане на заинтересованите лица, както и служебно – при констатиране на очевидни фактически грешки.

Такава възможност предвиждаше разпоредбата на чл. 74, ал. 2 от ЗКИР до отмяната ѝ, но след издаване на заповедта по чл. 73 от ЗКИР, с която предварителните имотни партиди се преобразуват в имотни партиди и се въвежда имотен регистър за района.

Считаме за удачно в хода на изготвяне на предварителните имотни партиди да бъде уредена възможност всяко заинтересовано лице да може да иска попълване на партида с вписани по досегашния ред актове – т.е. преди предварителната имотна партида да стане окончателна, установените грешки и непълноти да могат да бъдат поправени.

4.9. С цел гарантиране правата на лицата с вписани актове по персоналната система, при преминаването от персонално вписване към поимотно вписване да бъде въведено

изрично правило, че вписаните по персоналната система актове запазват своето действие, независимо дали са нанесени в имотната партида или не.

Не може неотразяването в имотната партида на акт, надлежно вписан по персоналната система, да доведе до загубване правата на титуляра по акта (както практически предвиждаше чл. 74, ал. 2 от ЗКИР до отмяната му).

Ако актовете не са нанесени в предварителната имотна партида, преобразувана в имотна партида по реда на чл. 73 ЗКИР, и от това произтекат вреди за трети лица, които са се доверили на данните във въведения имотен регистър, отговорността следва да бъде за държавата.

5. За постигане на целите е необходимо:

5.1. Изготвяне на нормативни промени в съответствие с предложението на работната група.

5.2. Анализ на необходимите процеси и дейности по идентификацията на имот в съответствие с правилата за идентификация.

5.3. Анализ и оценка на необходимите времеви, човешки, технически и финансови ресурси за обезпечаване на процеса.

5.4. Анализ на потенциалните възможности, ползи, недостатъци и рискове (SWOT анализ) при аутсорсинг на определени **технически** дейности;

5.5. Разработване на процедура за създаването на имотен регистър, която включва:

- задължения и отговорности на АВ;
- задължения и отговорности на АГКК;
- задължения и отговорности на съдии по вписване и служители в АВ, включително създаване на механизъм за контрол на дейността на служителите на Агенция по вписванията от страна на съдиите по вписванията и търсене на отговорност от служителите на агенция по вписванията;
- задължения и отговорности на нотариуси;
- задължения и отговорности на други организации;
- анализ и оценка за пределни срокове за реализиране и изпълнение на ключови процеси;
- изисквания при избор на организационна структура и процесен модел за систематично идентифициране на имоти, включително задължения и отговорности;

5.6. Реализиране на интерфейси и интеграции между системи

- Реализиране на двупосочна интеграция между АГКК и Агенция по вписванията за обмен на информация и изпълнение на задълженията на всяка една от администрациите по повод процеса по създаване на предварителни имотни партиди;
- Интеграция и автоматичен обмен на данни с други регистри и информационни масиви за подпомагане на дейностите по идентифициране на имотите;
- Реализиране на интерфейси за отворени данни в машинно-четим формат.