

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО / IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION

ПРИДОБИВАНЕ ПРАВО НА СОБСТВЕНОСТ ВЪРХУ ЗЕМЕДЕЛСКА ЗЕМЯ ОТ ЧУЖДЕНЦИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Христо Дочев

ACQUISITION OF TITLE TO AGRICULTURAL LAND BY FOREIGNERS IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Hristo Dochev

Abstract: *Agricultural land is a fundamental national resource, which enjoys the special protection of the Constitution of the Republic of Bulgaria. This paper explores the acquisition of agricultural land by foreigners and foreign legal entities. It also examines the prohibitions, limitations and some practical application of this statutory regime.*

Key words: *agricultural land; right of ownership; foreigners; constitutional law; European Union*

Земеделската земя е едно от основните блага за съвременното общество, вкл. и за българското. Неслучайно Конституцията на Република България (КРБ) определя земята като основно национално богатство и задължава законодателния орган да приема нормативни актове, с които да се гарантира специална закрила от страна на държавата и обществото¹. Един от начините за отстояване на националните интереси в тази насока е въвеждането на изричен правен режим спрямо придобиването на земеделска земя от чужденци. В последните няколко години у нас се наблюдава своеобразна динамика в нормативните основи на този режим, който понастоящем

е дотолкова усложнен, че създава редица неясноти при неговото прилагане в практиката.

Присъединяването на Република България към Европейския съюз (ЕС) е основният фактор, който наложи направените законодателни промени в последните години. След изтичането на 7-годишния преходен период на 01.01.2014 г., установен в Договора за присъединяване на РБ и Румъния към ЕС (ДПРБРЕС)², пред гражданите на ЕС, съответно юридическите лица (ЮЛ) със седалище в държави членки на ЕС, се отвори възможността свободно да придобиват земеделски земи в България. Междувременно с решение на Народното събрание (НС) тази свобода на придобиването на земя от чужденци е преустановена

¹ Вж. чл. 21 КРБ.

² Вж. § 3 „Свободно движение на капитали“, т. 1 и 2 от Приложение VI: Списъка по член 23 на Акта за присъединяване: Преходни мерки, България, от ДПРБРЕС, съгласно които България си запазва за срок от седем години от датата на присъединяване действащите в нейното законодателство ограничения към датата на подписване на Договора за присъединяване по отношение на придобиването право на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава членка, от гражданите на държавите, страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство (СЕИП), и от ЮЛ, учредени в съответствие със законите на друга държава членка или на държава, страна по СЕИП.

чрез налагане на мораториум³. Последният просъществува едва 38 дни, тъй като решението на НС за въвеждането му е обявено за противоконституционно с решение на Конституционния съд⁴. В резултат на това българският законодател, мотивиран от разбирането, че трябва да бъдат налице определени ограничения в режима на придобиване на земеделска земя от чужденци, скоро след това приема Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ)⁵. Тези изменения на ЗСПЗЗ регламентират настоящата правна рамка на придобиването на земя от чужденци в Република България.

КРБ и ЗСПЗЗ въвеждат генерална забрана за придобиване на право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ (чл. 22 КРБ и чл. 3 ЗСПЗЗ). По отношение на своя предметен обхват тази забрана се простира спрямо правото на собственост основно върху земеделска земя, но и върху горски територии⁶. Що се касае до субектния обхват, законът прави разграничение, като оформя две групи лица (субекти), които са адресати на ограничителния режим – 1) чужденци – граждани на държавите членки на ЕС и ЮЛ от тези държави, и 2) чужденци – граждани на трети държави и ЮЛ от тези държави. Като допълнителен критерий за прилагане на ограничителния режим за придобиване и притежаване на земеделски земи законодателят е възприел периода на пребиваване или установяване в Република България.

Анализирането на този ограничителен правен режим следва да бъде предшествано от изясняване на понятията „чужденец“ и „чуждестранно

юридическо лице“ в националното ни законодателство, което е от значение за правилното тълкуване и приложение на съответните действащи правни норми⁷. ЗСПЗЗ не съдържа текстове, които да изясняват смисъла на тази терминология. Ето защо нейното съдържание трябва да се търси в други нормативни актове, въпреки че този подход може да доведе до неяснота в тълкуването. Самият ЗСПЗЗ е необходимо да указва с изрични препащащи норми, когато това е възможно, или да съдържа си изрични формулировки за отделните понятия, тъй като това би допринесло за яснота и недвусмислие в режима на земеделските земи. Съгласно чл. 2 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) чужденец е всяко лице, което не е български гражданин, както и лице, което не е гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство. В Закона за убежището и бежанците понятието за „чужденец“ е с разширен обхват – това е всяко лице, което не е български гражданин или не е гражданин на друга държава – членка на ЕС, на държава – страна по СЕИП, или на Конфедерация Швейцария, както и лице, което не се разглежда като гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство⁸. В Закона за собствеността (ЗС) също се съдържат текстове, в които се използват понятията „чужденец“ и „чуждестранно юридическо лице“ (чл. 29 ЗС). Въпреки че също липсва препащаща норма, както и изрична легална дефиниция, следва да се приеме, че законодателят не влага различен смисъл в термина „чужденец“ и само по себе си това понятие няма нужда от специално изясняване. Това не важи за чуждестранните юридически

³ Вж. Решение за налагане на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (Обн. ДВ, бр. 93/2013 г.).

⁴ Вж. Решение № 1 от 28.01.2014 г. на КС по к. д. № 22/2013 г. (Обн. ДВ, бр. 10/2014 г.). Съгласно чл. 151, ал. 2 КРБ решенията на КС влизат в сила три дни след обнародването им в Държавен вестник.

⁵ Вж. ЗИДЗСПЗЗ (Обн. ДВ, бр. 38/2014 г.).

⁶ Вж. чл. 23, ал. 3, вр. чл. 2 от Закона за горите.

⁷ Подобен подход не е чужд в правната ни литература – Вж. **Русчев, Ив.** Придобиване право на собственост и вещни права върху недвижими имоти от чуждестранни лица в България. Собственост и право, 7/2000, с. 17–18. Авторът анализира понятията „чужденец“ и производните му според действащото тогава законодателство. Други автори автоматично приемат, че използваните термини следва да се заимстват директно от други нормативни актове, без да се обосновават – Вж. **Куртева, Ст.** За новите положения в правния режим на земеделските земи. Собственост и право, 3/2015, с. 36–38. Считаю, че първият подход е по-удачен.

⁸ Аналогичен смисъл в понятието „чужденец“ влагат и други нормативни актове. Вж. Постановление № 33 на МС за условията за получаване на стипендии от учениците след завършено основно образование. Обн., ДВ, бр. 17 от 21.02.2013 г.; Наредба № 1 за условията и реда за включване на научноизследователски организации със седалище в РБ в националния списък на научноизследователските организации, които могат да приемат чужденци за разработване на научноизследователски проекти – обн., ДВ, бр. 21 от 27.02.2008 г.; Легални дефиниции на понятието „чужденец“ се съдържат и в редица Спогодби за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица.

лица, при които се наблюдават редица особености. Техният правен режим ще бъде разгледан по-долу.

Други два законодателни инструмента също имат отношение към сделките за придобиване право на собственост върху недвижими имоти от чужденци (земята се явява специален обект на правоотношения и се урежда от ЗСПЗЗ) – Закона за насърчаване на инвестициите (ЗНИ) и Валутния закон (ВЗ). До голяма степен по отношение на земеделската земя ЗС и ЗНИ уреждат еднакви правоотношения⁹ преди изменението на последния през 2004 г.¹⁰ и поради това глава V от ЗНИ „Права върху недвижими имоти“ е отменена. Това законодателно решение следва да бъде оценено като положително, тъй като действието на два нормативни акта с еднаква юридическа сила и уреждащи идентични обществени отношения създава затруднения и неясноти в правоприлагането. Валутният закон, от своя страна, регламентира сделките и плащанията между местни и чуждестранни лица (чл. 1, т. 1 ВЗ), които се извършват свободно (чл. 2, ал. 1 ВЗ). Прието е, че в тази категория сделки и плащания попадат и тези с недвижими имоти, в т.ч. и земеделска земя¹¹. За да се изключи от приложното поле на сделките с недвижими имоти действието на ВЗ, се налага задълбоченото му тълкуване. ВЗ допускаше ограничения в режима на тези действия, единствено ако са разписани в собственото му съдържание (на самия ВЗ). След изменението на ал. 1 на чл. 2 от ВЗ, което разреши с друг нормативен акт (закон) да се въвеждат ограничения в тези сделки, съществуващата неяснота е отстранена и евентуалното приложение на нормите на ВЗ, вече не стои на дневен ред. Пример за ограниченията в този смисъл (по отношение на сделките със земе-

делска земя) се явява именно ЗСПЗЗ. Ето защо не следва да се прави паралел и с понятието за „чуждестранно лице“, уредено в пар. 1 на Допълнителните разпоредби на ВЗ.¹²

Първата група ограничения в правото за придобиване на земеделска земя произтича от членствените отношения на България в ЕС. Както вече бе споменато, с влизането в сила на ДПР БРЕС на 01.01.2007 г. за Република България започват да действат преходни мерки, които запазват ограничителния режим спрямо придобиването на земя на територията на България в продължение на 7 години. След изтичането на този срок всички ограничения в националното законодателство отпадат по отношение на гражданите на държавите членки на ЕС и на страните по СЕИП¹³ (съответно – ЮЛ, регистрирани според правото на тези държави). ДПРБРЕС е част от първичното право на ЕС и представлява международен договор по смисъла на чл. 5, ал. 4 КРБ и като такъв неговите норми имат предимство спрямо нормите на националното ни законодателство, които му противоречат¹⁴. Ето защо, единствената правна възможност за продължаване действието на ограниченията за придобиване на собственост върху земя в България би могло да бъде изменението на самия ДПРБРЕС. Такава евентуална процедура по изменение трябва да бъде ратифицирана от всички държави членки на ЕС по съответния ред, разписан в техните национални основни закони. Следователно напълно основателно КС на Република България обявява „продължаването“ на забраната за придобиване на земя чрез налагане на мораториум от НС за противоречаща на Конституцията¹⁵. Чрез този акт

⁹ Русчев, И. Цит. съч., с. 17–19.

¹⁰ ЗИДЗЧИ (Обн. ДВ, бр. 37, 2004 г.). С тази промяна в ЗНИ са отменени текстовете, които уреждат възможностите за чужденци и чуждестранни ЮЛ да придобиват недвижими имоти и съответния разрешителен режим. Легалните дефиниции, формулирани в ДРЗНИ, са приложими единствено по отношение на режима за насърчаване на инвестициите и въвеждането на изисквания към тези лица, за да бъдат стимулирани по съответния ред от държавата. Приложното поле на ЗНИ е разширено – не се прави разлика по критерий „чуждестранни“ и „местни“ инвестиции при прилагането на мерките за насърчаването им. – Вж. Мотиви към ЗИДЗЧИ. (<http://parliament.bg/bills/39/302-01-51.pdf>). Това води и до промяна на наименованието на закона – ЗНИ.

¹¹ Русчев, И. Цит. съч., с. 19.

¹² Пак там.

¹³ Държавите по СЕИП са Исландия, Норвегия и Лихтенщайн, както и държавите членки на ЕС. Вж. ДВ, бр. 13 от 8.02.2008 г.

¹⁴ Вж. Решение № 3 от 05.07.2004 г. на КС на РБ по конст. д. № 3/2004 г.

¹⁵ Липсват данни за това дали в периода на действие (38 дни) на решението на НС за налагане на мораториум е било приложено на практика (напр. да е отказано от нотариус изповядването на сделка с предмет земеделска земя, страна по която е гражданин на държава от ЕС като купувач). Въпреки това подобен отказ формално не би бил незаконосъобразен, тъй като „решенията на Народното събрание по своето естество са правни актове, които имат задължителна сила за всички държавни органи, организации и граждани“. – Вж. Решение № 2/1992 г. на КС, арг. от чл. 86, ал. 2 КРБ.

НС на практика едностранно изменя ДПРБРЕС в частта му за преходните мерки, което е недопустимо и нарушава принципа за правовата държава¹⁶.

Въпреки това, с последващ свой акт – ЗИДЗСПЗЗ, Народното събрание в изпълнение на правомощието си по чл. 84, т. 1 КРБ въвежда допълнителни изисквания към лицата, които придобиват земя на територията на Република България. Съгласно чл. 3в, ал. 1 ЗСПЗЗ право на собственост върху земеделски земи могат да придобиват физически или юридически лица, които са пребивавали или са установени в Република България повече от 5 години. Това може да бъде определено като специална форма на уседналост за гражданите и юридическите лица¹⁷.

Така уредените допълнителни условия, на които трябва да отговарят лицата, придобиващи право на собственост върху земеделски земи, следва да се възприемат не като ограничаване на възможността изобщо да се придобиват такива права, нито като ограничаване действието на ДПРБРЕС в този смисъл. Всички лица в ЕС претендират субективното право да придобиват право на собственост върху земеделски земи на територията на Р България, при условие че са изпълнени изискванията на националното ни законодателство (чл. 3в ЗСПЗЗ). В литературата е застъпено становище, че тези допълнителни изисквания представляват „забрана“, която „не може да се отнася до български физически лица“¹⁸. Забранителният характер на текста (чл. 3в, ал. 1

ЗСПЗЗ) е безспорен, но това само по себе си не трябва да се възприема като ограничаване възможността за придобиване право на собственост върху земеделска земя, съответно да се търси противоречие с правото на ЕС и с КРБ. Своетообразното изискване за уседналост (пребиваване или установяване) за повече от 5 години в Република България цели придобиващите право на собственост върху земеделски земи да демонстрират определена свързаност с националната ни правна система. Количественото измерение на тази свързаност е въпрос на законодателна преценка¹⁹. Буквалното тълкуване на чл. 3в ЗСПЗЗ може да доведе до извод, че български граждани биха били лишени от правото да придобиват земеделска земя, в случай че не са пребивавали поне 5 години в България. Практическото приложение на тази норма е твърде ограничено по отношение на лица с българско гражданство. Наистина „всеки български гражданин през различен период от живота си, включително и в детството, е пребивавал поне 5 години в страната“²⁰. Въпреки това в редица случаи може да се окаже, че лице с българско гражданство фактически не е пребивавало на територията на Република България повече от 5 години (например лице, родено и живяло в чужбина, на което поне единият родител е български гражданин)²¹. В този случай очевидно няма да бъде изпълнено изискването на чл. 3в ЗСПЗЗ и аргументите, посочени в Указа на президента за връщане за ново обсъждане на

¹⁶ Така и в Решение № 1 от 28.01.2014 г. на КС по к. д. № 22/2013 г. В решението се обосновава и пряко нарушение на чл. 22 КРБ от НС чрез приетото от него решение за налагане на мораториума.

¹⁷ Въпросът за уседналостта не е изяснен докрай в настоящото законодателно разрешение – не би могло се използва наготово тълкуване на това понятие в същия или подобен смисъл – нито от КРБ (Решение № 3/2001 г. на КС – относно изискването за кандидатите за президент да са живели в страната през последните 5 години), нито от Изборния кодекс – чл. 38, ал. 2, т. 8, където се касае за наличие на формално обстоятелство – регистрация по настоящ адрес, който подлежи на задължително заявяване в рамките на 30 дни от неговата промяна (чл. 99 ЗГР).

¹⁸ **Стоянов, В.** Общ преглед на измененията в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ бр. 38 от 2014 г.). – *Собственост и право*, № 5, 2014, с. 33. Авторът твърди, че терминът „пребиваване“ се отнася само до българските граждани, когато са в чужбина (и оттам изводът, че нормата на чл. 3в ЗСПЗЗ не е приложима към тях). Това разбиране не може да бъде напълно споделено. Наистина приведените примери обосновават подобно тълкуване, но при липса на изрично препращане в ЗСПЗЗ към съответните други законови текстове не следва да се правят категорични заключения. Още повече, че в свое тълкувателно Решение № 3/2001 г. КС използва термините „живеене“ и „пребиваване“ като алтернативни синоними, а именно – „пребивавал на територията на страната“ и „живеене в страната“. Не бива да се търси специална терминология в лексикалните знаци, употребени от законодателя в чл. 3в ЗСПЗЗ, което да обосновава различно тълкуване на цитираната норма.

¹⁹ В първоначалния законопроект за ЗИДЗСПЗЗ срокът по новия чл. 3в е бил фиксиран на 3 години (приет на първо четене на 11.03.2014 г.) <http://parliament.bg/bills/42/454-01-15.pdf>

²⁰ Вж. стенограма от осемнадесето извънредно заседание на НС от 29.04.2014 г. <http://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/50/ID/4761>

²¹ Съгласно чл. 25, ал. 1 КРБ български гражданин е всеки, на когото поне единият родител е български гражданин.

ЗИДЗСПЗЗ, могат да бъдат кредитирани²². Липсата обаче на конкретни критерии, по които да бъде изчислен прецизно периодът на пребиваване на територията на страната и обективната невъзможност в много случаи това да се направи (предвид свободното движение през националните граници на страните в ЕС), води до извода, че така въведеното изискване за уседналост на физическите лица няма особено голяма практическа приложимост. Все пак, за да бъде спазена буквата на закона, към нотариалните дела при изповядване на сделки за придобиване право на собственост върху земеделски земи се прилагат изрични декларации от правоприемниците. Нещо повече, в свое Решение №6/1996 КС²³ категорично обявява за противоконституционен текст от Закона за сделките с валутни ценности и за валутния контрол (отм.) поради факта, че в закона се съдържат ограничения при упражняване правото на частна собственост и се използва като критерий пребиваването им в чужбина.

В допълнение към гореизложеното трябва да се изтъкне, че нормата на чл. 3в, ал. 1 ЗСПЗЗ би могла да засегне и „лица, които наскоро са придобили българско гражданство и през първите години от пребиваването си в страната възможността е да използват земята под аренда или наем, за да се занимават със земеделска дейност“²⁴. Такова едно признание от страна на вносителите на законопроекта още веднъж показва, че текстът трябва да бъде прецизиран, при положение че създава твърде широки граници на възможните тълкувания, което, от своя страна, внася несигурност в регулираните отношения. Предвид нормативната забрана за въвеждане на дискриминационно третиране на лицата – граждани на страните от ЕС (чл. 18, пар. 1 от Договора за функциониране на ЕС), следва да се приеме, че не се допуска да

бъдат регламентирани правата за придобиване на собственост върху земеделски земи от гражданите на ЕС въз основа на национално гражданство. Следователно съществуващите ограничения на основание уседналост трябва да бъдат приложими и спрямо гражданите на другите държави членки и държавите по СЕИП.

Спрямо втората част от субектния обхват на забраната за придобиване на земеделска земя по чл. 3в ЗСПЗЗ, а именно – юридическите лица, до голяма степен важат съответно направените вече разсъждения относно забраната за физическите лица. Необходими са обаче няколко важни уточнения. Законът разрешава на юридически лица, които са „установени в Република България повече от 5 години“, да придобиват право на собственост върху земеделски земи. В литературата неточно се приема, че „под термина установени очевидно (к.м.– Хр. Д.) се има предвид тяхната регистрация“²⁵. Наистина това обикновено е така, но разяснено по този начин, не изчерпва всички възможни случаи на „установяване“²⁶. Юридическите лица на частното право (търговски дружества, кооперации, сдружения, фондации), съществуващи по националното ни законодателство, възникват като правни субекти от момента на вписването им в съответния регистър²⁷. Именно от този момент започва тяхното съществуване и съответно започва да тече и 5-годишният срок по чл. 3 в ЗСПЗЗ. В случай че дадено ЮЛ не е съществувало 5 години, то законът държи сметка за неговия персонален състав, т.е. дали „сдружниците в дружеството, членовете на сдружението или учредителите на акционерното дружество“ (чл. 3в, ал. 2 ЗСПЗЗ) са пребивавали в България повече от 5 години. Така формулирано обаче правилото по алинея 2 е твърде ограничаващо (дори дискриминационно) спрямо някои видове ЮЛ. Съдружници

²² Вж. Указ № 73 от 11.04.2014 г. обн., ДВ, бр. 34 от 15.04.2014 г.

²³ Решение № 6 от 18.IV.1996 г. на КС по к.д. № 31/95 г., Обн. ДВ, бр. 40/1996 г.

²⁴ Вж. стенограма от осемнадесето извънредно заседание на НС от 29.04.2014 г.

²⁵ Стоянов, В. Цит. съч., с. 34.

²⁶ Относно установяването като признак в европейското дружествено право и критерий за определяне на правния статус на субектите. – Вж. Стефанов, Г. Европейско дружествено право, 2012, с. 63–64. Считам, че използването на термина „установени“ в ал. 1 на чл. 3в ЗСПЗЗ трябва да се преразгледа, тъй като подлежи на допълнително изясняване. Самият ЗСПЗЗ не дава ясно значение (единствено безспорно е, че законовият текст визира ЮЛ, а не ФЛ – Вж. Стоянов, В. Пак там). За случай на „установяване“ обаче може да говорим и при ФЛ – напр. Глава 2 от ДФЕС (чл. 49–чл. 55). Съгласно чл. 49 ДФЕС свободата на установяване включва правото на достъп до и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице, както и да се създават и ръководят предприятия, в частност дружества по смисъла на член 54, ал. 2, при условията, определени от правото на държавата, където се извършва установяването за нейните собствени граждани, при спазването на разпоредбите на главата относно капиталите. Вж. също и Закона за дейностите по предоставяне на услуги (обн. ДВ, бр. 15/2010 г.).

²⁷ По-подробно за образуването на юридическите лица вж. Стефанов, Г. Основи на гражданското право. 2007, с. 81–82.

в дружества са лицата, участващи в ООД, СД, КД; членовете на сдружение – участващите в сдружения с нестопанска цел; учредители на акционерно дружество – участвалите в учредяването на АД. Извън това ограничение сякаш остават новоприетите акционери в АД (които са различни от учредителите), фондациите, член-кооператорите в кооперация и пр. Поради това текстът на ал. 2 на чл. 3 в ЗСПЗЗ трябва да бъде прецизиран предвид факта, че се касае за изключения от ограничителна норма (ал. 1 на чл. 3в) и може да се стигне до нарушаване на правото за придобиване на земеделска земя на голям брой лица (такива, които не са попаднали в настоящата редакция на текста на закона). Изброяването в ал. 2 на чл. 3в ЗСПЗЗ трябва да е примерно, а не изчерпателно, каквото е звученето на текста към момента.

В допълнение трябва да се посочи, че съгласно чл. 62 от Закона за туризма (ЗТур), в случаите на свободно предоставяне на услуги на територията на Република България от туроператор или туристически агент, последният трябва да уведоми писмено министъра на туризма три месеца преди началото на предоставяне на услугите за първи път, в резултат на което съответното лице се вписва в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти (част от Националния туристически регистър). Това вписване в този нарочен регистър не е свързано с възникването на самото лице (регистрацията му), то съществува по законодателството на съответната държава членка. Въпреки това на практика такова лице се е установило на територията на Република България и извършва дейности (предоставя услуги), за които се изисква уведомяване и вписване в професионален регистър. Ето защо, подобно лице, което извършва туроператорска или туристическа агентска дейност в хипотезата на чл. 62 ЗТур в продължение на 5 и повече години, следва да се приеме, че е изпълнило изискванията на чл. 3в, ал. 1 ЗСПЗЗ и може да придобива земеделска земя, въпреки че няма първоначална регистрация

в България (нито самостоятелна, нито например чрез регистрация на клон по чл. 17а ТЗ).

Втората група ограничения в правото за придобиване на земеделска земя обхваща чужденци – граждани на трети държави и ЮЛ от тези държави (със седалище, регистрирано в съответната държава). Спрямо тях действа общата забрана за придобиване на земеделска земя, като законодателят е въвел редица изключения и особени случаи. Съгласно чл. 22 от Конституцията чужденци и чуждестранни юридически лица могат да придобиват право на собственост върху земя по силата на международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България. Процедурата по ратифициране включва допълнително изискване за квалифицирано мнозинство (2/3 от всички народни представители – чл. 22, ал. 2 КРБ), което трябва да бъде постигнато при гласуването за приемане на закона за ратифициране на международния договор. Изрично е предвидено, че тази възможност за придобиване на земя от чужденци действа само за напред и не се прилага към заварените международни договори към момента на влизане в сила на закона за изменение и допълнение на Конституцията. Приемането на такъв закон за ратифициране на международен договор на практика прави тази възможност за придобиване на земя ограничена, тъй като постигането на конституционно мнозинство (по смисъла на чл. 155, ал. 2 КРБ) в Народното събрание в годините откакто действа Конституцията е изключително трудно и е един от основните фактори за стабилността на основния закон. Допускането на придобиване на земеделска земя от чужденци чрез международен договор, ратифициран по реда на чл. 22 КРБ, го приравнява на приемане на изменения в Конституцията, което представлява допълнително доказателство за специалния режим, който е налице спрямо земеделската земя и е израз на особената закрила на държавата в изпълнение на чл. 21 КРБ²⁸.

²⁸ Такъв международен договор представлява Договорът между Република България и САЩ за насърчаване на и взаимна защита на инвестициите, приет от НС на 01.04.1993 г. (ДВ, бр. 30/1993 г., в сила от 02.06.1994 г.). Този международен договор обаче не следва да се причислява към международните договори, които допускат придобиване на право на собственост върху земеделска земя от чужденци, тъй като измененията на КРБ (ДВ, бр. 18 от 2005 г.) изрично предвиждат действие занапред, т.е. че тази възможност не се прилага към заварените международни договори. Преди влизането в сила на новата редакция на чл. 22, ал. 1 КРБ действа генерална забрана за придобиване право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ, като единственото изключение касае наследяването по закон. В този смисъл изводите на Великотърновския окръжен съд, направени по гр. дело № 293/2017 г. (Решение № 240 от 21.06.2017 г.), следва да се окачествят като неправилни, тъй като в мотивите на решението се приема, че „забранителният режим в националното законодателство е отпаднал, поради което остава общото правило в Договора между РБългария и САЩ“. Съдът стига до този извод след анализ на разпоредбата на чл. 3 ЗСПЗЗ с измененията ѝ от 2007 г. (ДВ, бр. 24/20.03.2007 г.), които обаче са породени именно от промените в чл. 22

Допълнителна абсолютна забрана за придобиване и притежаване на земеделска земя е предвидена за няколко специални категории ЮЛ – 1) търговски дружества, в които съдружниците или акционерите са пряко или косвено дружества, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим (чл. 3, ал. 7, т. 1 ЗСПЗЗ); 2) търговски дружества, в които съдружници или акционери са чужденци – (чл. 3, ал. 7, т. 2 – извън случаите, когато е налице ратифициран международен договор по чл. 22 КРБ или се касае за лице от държава членка на ЕС или СЕИП); 3) акционерни дружества, които са издали акции на носител (чл. 3, ал. 7, т. 3 ЗСПЗЗ).

По отношение на **първата подгрупа** – законодателят има за цел да бъде разширена прозрачността спрямо собствениците на земеделски земи, тъй като в повечето от случаите дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, дават значителна (но не и абсолютна) анонимност на техните реални собственици. Предвид спецификата на терминологията логично е да се възприемат понятията, въведени и използвани от други два нормативни акта – Закона за корпоративно подоходно облагане (ЗКПО) и ЗИФОДРЮПДРСТЛТДС²⁹. Такива са дружествата, които отговарят на специалните изисквания на § 1, т. 64 от Допълнителните разпоредби на ЗКПО. Списъкът на държавите/териториите се утвърждава със заповед на министъра на финансите по предложение на изпълнителния директор на НАП и се обнародва в ДВ³⁰. Следва да се приеме, че заповедта на министъра на финансите има декларативен ефект, т.е. в случай че се променят обстоятелствата спрямо дадена държава/територия и бъдат спазени (или не) изискванията на ЗКПО, то от съответния момент

ще се приема, че държавата/територията е с преференциален данъчен режим или не (а не от момента на влизане в сила на заповедта или нейното обнародване).

Неправилно в литературата се приема, че тази забрана е приложима и в случаите, когато съдружниците (акционерите) са регистрирани в държава с преференциален данъчен режим и последните са част от ЕС или са държави от СЕИП³¹. ЗКПО изрично изключва от приложното поле държавите членки на ЕС. Държавите по СЕИП също не попадат в хипотезата на „юрисдикции с преференциален данъчен режим“, тъй като за тях е приложима нормата на чл. 3, ал. 5 ЗСПЗЗ. Преценката за това дали в дадена юрисдикция действа преференциален данъчен режим принадлежи на орган на изпълнителната власт – министъра на финансите след дадено становище от НАП, което се обективира чрез нарочен акт – заповед, която въпреки декларативния си характер е актът, към който следва да се обръщат правоприлагащите органи. Чрез заповедта си министърът на финансите утвърждава списъкът на юрисдикциите с преференциален данъчен режим, след като е направена проверка за това дали са налице условията по т. 64 от § 1 ДРЗКПО.

Въпреки сложността в правния режим на държавите с преференциален данъчен режим би могло да се предвиди изрично изключение в предмета на ограниченията за придобиване на земеделска земя, в случай че по безспорен начин се установи кое лице/кои лица са действителни собственици на съответното дружество. Това може да се реализира с представяне на специална декларация от лицето, вписано като номинален собственик, в която се заявява неговото привидно

КРБ (изм. – ДВ, бр. 18 от 2005 г., в сила от 1.01.2007 г.), но не е отчетено ограничението по отношение на заварените международни договори. Некоректните разсъждения на съда не се отразяват на крайните изводи при постановяване на решението му за потвърждаване на решението на първоинстанционния съд за обявяване на относителна недействителност по реда на чл. 135 ЗЗД.

²⁹ ЗИФОДРЮПДРСТЛТДС – Закон за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици (обн., ДВ, бр. 1 от 3.01.2014 г.). Именно в чл. 3, т. 28 на същия закон е предвидена забраната за придобиване на собственост върху земи и гори, а в чл. 4 са уредени и изключенията, при които тази забрана не се прилага. Ограниченията по ЗСПЗЗ следва да се прилагат заедно и независимо от изключенията, предвидени в чл. 4 ЗИФОДРЮПДРСТЛТДС.

³⁰ Към настоящия момент държавите/териториите с преференциален данъчен режим са **26** – Вж. Заповед № ЗМФ-1303/21.12.2016 г. (обн. ДВ, бр. 103/27.12.2016 г.). В средата на 2016 г. са били общо **37** – вж. Заповед № ЗМФ-558/24.06.2016 г. (обн. ДВ, бр. 50/1.07.2016 г.), а в края на 2015 г. са били **50** – вж. Заповед № ЗМФ-1311/21.12.2015 г. (обн. ДВ, бр. 102/29.12.2015 г.).

³¹ Вж. Куртева, Ст. Цит., съч. с. 37.

участие в дружеството за сметка на реалния собственик³².

Втората подгрупа касае всички чужденци и чуждестранни ЮЛ, които не попадат в изключенията на забраната за придобиване на земеделска земя – лица от ЕС или от държави по СЕИП, както и лица, които принадлежат към държави, с които е налице действащ международен договор по смисъла на чл. 22 КРБ. Законодателят изрично е предвидил, че забраната за придобиване на земя се простира и спрямо еднолични търговски дружества, които са учредени от посочената група чужденци. Текстът следва да се тълкува разширително, тъй като забраната ще се прилага не само спрямо едноличните търговски дружества, учредени от чужденец или чуждестранно ЮЛ от тази категория, но и ако е било извършено прехвърляне на дялове или акции от едноличния собственик на друго лице – чужденец (чуждестранно ЮЛ) от тази категория. Когато се установи, че е допусната сделка за придобиване на земеделска земя, правоприменик по която е чужденец, то тази сделка трябва да бъде обявена за нищожна на основание чл. 26, ал. 1 ЗЗД³³.

Третата подгрупа при ограниченията за придобиване на земеделска земя се отнася към специален вид ЮЛ – това са акционерни дружества, които са издали акции на приносител. Такъв вид търговски дружества също не могат да придобиват и да притежават право на собственост върху земеделски земи. Забраната се обосновава от факта, че издадените акции на приносител обуславят анонимност на лицето, което ги притежава. Следва да се приеме, че тази забрана се отнася единствено до акционерни дружества, които не са регистрирани в България, нито в страна от ЕС или в държава по СЕИП³⁴. Що се отнася до случай, при който е налице международен договор, ратифициран със закон по реда на чл. 22, ал. 2 КРБ и позволяващ придобиването на земеделска земя, е необходимо да бъде предвидено изрично, че забраната не касае акционерните дружества, издали акции на приносител. Анонимността за собственика на акциите, издадени на приносител, се явява за законодателя сериозна предпоставка за несигурност в отношенията на

собственост и експлоатация на земеделската земя, което пък е достатъчно основание да въведе настоящата забрана, която сама по себе си е израз на особената закрила на държавата и обществото по смисъла на чл. 21 КРБ. Систематическото тълкуване на чл. 3, ал. 7 ЗСПЗЗ показва, че въведената забрана по отношение на АД с издадени акции на приносител не следва да се причислява към общите ограничения, въведени в чл. 3в ЗСПЗЗ, които (както стана ясно по-горе) са относими към ЮЛ със седалище в държави от ЕС и в държави по СЕИП. Чл. 3 ЗСПЗЗ съдържа изрични изключения по отношение на лицата от ЕС и от държавите по СЕИП, следователно забраната по ал. 7 на същия чл. 3 не следва да ги засяга. С оглед последващо либерализиране на режима може да се конкретизира при каква част от капитала на АД, материализирана с акции на приносител, следва да се прилага забраната за придобиване и притежаване на земеделска земя, тъй като сегашната редакция на текста предполага абсолютна забрана – дори при незначително малък размер на записания капитал чрез акции на приносител, забраната ще бъде приложена. При нарушаване на чл. 3, ал. 7 ЗСПЗЗ на всяко търговско дружество, което притежава право на собственост върху земеделски земи, се налага имуществена санкция в размер на 100 лв. на притежаван декар земеделска земя. Също така, ако в продължение на три месеца след налагане на санкцията търговското дружество продължава да притежава право на собственост върху земеделски земи, се налага имуществена санкция в троен размер на първоначално наложената санкция.

Извън разгледаните забрани и ограничения законодателят е предвидил специален режим относно наследяването по закон. Съгласно чл. 3б ЗСПЗЗ чужденци, които придобият право на собственост върху земеделски земи при наследяване по закон, но не отговарят на условията, предвидени в ДПРБРЕС, или друго не е предвидено в международен договор, ратифициран по реда на чл. 22, ал. 2 КРБ, са длъжни в тригодишен срок от откриване на наследството да прехвърлят собствеността на лица, които имат право да при-

³² Обикновено такава декларация се подписва от номиналния собственик и се съхранява от реалния такъв, който може по всяко време да разкрие, че лицето, вписано като номинален собственик на капитала на дружеството, не е реалният собственик. Също така тази декларация служи за гарантиране на реалния собственик срещу злоупотреби от страна на номиналния такъв. Чрез представянето ѝ обаче се загубва анонимността на този вид дружества.

³³ Така и гр. д. № 349/2015 г. – РС Свиленград.

³⁴ Така и Стоянов, В. Цит. съч., с. 32.

добиват такива имоти. Същото задължение тежи и върху собствениците на земя, която им е била възстановена, като тригодишният срок започва да тече от момента на възстановяването. Непълнението на това задължение в предвидения срок обаче няма за последица загубване на правото на собственост, тъй като то е абсолютно вещно право и при липса на изрична разпоредба в закона в горния смисъл, такава правна последица не може да се предполага³⁵.

Разгледаният режим за придобиване на право на собственост върху земеделски земи от чужденци е от изключителна важност както за националните интереси на България, така и за цялата съвкупност от обществени отношения в тази сфера³⁶. Ето защо по отношение на въпросите относно статута на земеделските земи и в частност – възможността за тяхното придобиване от чуждестранни лица, трябва да действа ясна и категорична, съобразена с правото на ЕС, правна рамка, която да е лесна за тълкуване и правоприлагане както от правораздавателните и правоохранителните органи, така и от всички лица с българско и чуждо гражданство. За съжаление, видно е от гореизложеното, че към момента се наблюдава един твърде фрагментиран правен режим, който в отделни негови части е и правно-логически неиздържан, несъгласуван с основни принципи на националното гражданско и търговско законодателство, а също и влизащ много често в противоречие с първичното и вторичното право на ЕС. Опитите на законодателя да коригира всичко това чрез отделни законодателни инициативи се оказват част от тази проблемна ситуация, а не средство за нейното изправяне. Правото на собственост само по себе си не е единствен и

определящ фактор за земеделските производители с оглед стопанисването и обработването на земя, налице са и други правно издържани способности за постигане на сходни последици, присъщи за собствеността. Следователно не е ясно доколко въведените ограничителни мерки ще имат желанния ефект³⁷. Предложените тълкувания и отделни предложения в изложението на настоящата разработка целят да допринесат за по-лесното правоприлагане на законодателството по отношение на правото на собственост върху земеделска земя, а защо не и до евентуална бъдеща цялостна и непротиворечива законодателна уредба в тази област.

БИБЛИОГРАФИЯ

Куртева, Ст. За новите положения в правния режим на земеделските земи, *Собственост и право*, № 3, 2015. // **Kurteva, St.** Za novite polozhenia v pravnia rezhim na zemedelskite zemi, *Sobstvenost i pravo*, № 3, 2015.

Русчев, Ив. Придобиване право на собственост и вещни права върху недвижими имоти от чуждестранни лица в България, *Собственост и право*, №7, 2000. // **Ruschev, Iv.** Pridobivane pravo na sobstvenost i veshтни prava varhu nedvizhimi imoti ot chuzhdestranni litsa v Balgaria, *Sobstvenost i pravo*, №7, 2000.

Стефанов, Г. Основи на гражданското право. 2007 // **Stefanov, G.** Osnovi na grazhdanskoto pravo. 2007.

Стефанов, Г. Европейско дружествено право. 2012. // **Stefanov, G.** Evropeysko druzhestveno pravo. 2012.

Стоянов, В. Общ преглед на измененията в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр. 38 от 2014 г.), *Собственост и право*, № 5, 2014. // **Stoyanov, V.** Obsht pregled na izmeneniyata v Zakona za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (DV, br. 38 ot 2014 g.), *Sobstvenost i pravo*, № 5, 2014.

³⁵ Вж. Реш. № 307 от 07.01.2013 г. на ВКС по гр. д. № 435/2012 г., II г. о., ГК.

³⁶ Така и в Реш. № 1 на КС по к. д. № 22/2013 г.

³⁷ Подобно мнение вж. и при **Стоянов, В.** Цит. съч., с. 32.