



МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ  
ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ПО ГОРИТЕ

София, бул. "Христо Ботев" №55, п.код 1040, тел. централа 98511199, факс 981 37 36

---

**ПРАВЕН АНАЛИЗ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ПО ГОРИТЕ  
ОТНОСНО ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ДЕЙСТВИТЕЛНА ПАЗАРНА ЦЕНА НА  
ЗАМЕНЕНИТЕ НЕДВИЖИМИ ИМОТИ В ГОРСКИ ТЕРИТОРИИ**

С Решение на Европейската комисия от 05.09.2014 г.<sup>1</sup> относно схема за помощ № SA.26212 (2011/C) и SA.26217 (2011/C), приведена в действие от Република България при разпоредителни сделки за замени на поземлени имоти в горски територии, е разпоредено на държавата (в случая МЗХГ) да възстанови държавната помощ по схемата. Преобладаваща част от административната работа по изпълнението на решението е прехвърлена на ИАГ, вкл. възлагане на пазарни оценки, изготвяне на актове за установяване на публични държавни вземания и съдебна защита от името на МЗХГ. В тази връзка, от страна на ИАГ в процеса на работа и на текущите съдебни процедури е установено, че основният проблем, стоящ в основата на казуса със замените на гори, е противоречивата нормативна, административна и експертна практика по изготвянето на пазарни оценки на имоти в България. По отношение на Решението на ЕК, този проблем създава риск от безкраен цикъл от наказателни процедури на ЕК, тежки и скъпи административни процедури в МЗХГ и ИАГ, тежки и скъпи съдебни дела, правна несигурност в бизнеса и щета за имиджа на държавата.

В тази връзка е изготвен настоящия анализ, който да помогне за обсъждане на проблема с изготвянето на пазарни оценки и противоречивата практика:

1. От една страна, имотите обект на Решението на ЕК са били оценявани по административни критерии, довели до занижаване на пазарните им цени според Комисията. От друга страна, граждански организации оспорват<sup>2</sup> пред МЗХГ и ЕК качеството на приетите от ИАГ пазарни оценки на „Агролеспроект“ ЕООД, изготвени с цел оценка наличието на държавна помощ, твърдейки че и тези оценки са занижени. От трета страна, в хода на текущите съдебни процедури, вещи лица към съдилищата изготвят експертизи, според които пък оценките на „Агролеспроект“ ЕООД са силно завишени.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/241189/241189\\_1586611\\_527\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/241189/241189_1586611_527_2.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.zelenizakoni.com/sites/default/files/attachments/analysis-zelenizakoni-report-by-agrolesporekt-on-forest-swaps\\_07042020\\_0.pdf](https://www.zelenizakoni.com/sites/default/files/attachments/analysis-zelenizakoni-report-by-agrolesporekt-on-forest-swaps_07042020_0.pdf)

2. Законната дефиниция на §1а, т. 2 ДР на ЗДС за определяне на пазарната стойност на недвижим имот-държавна собственост поставя ограничителни критерии, които оценителят следва да съобрази в хода на изготвяне на своето експертно заключение. Дефиницията обвързва оценителят да прилага методът на сравнимите пазарни продажби от реално вписани сделки в Агенция по вписвания. Поставените критерии изискват от оценителя да изследва пазарни аналози от вписани сделки, т.е. от събрани нотариални актове, обективиращи сключените сделки, които се приемат за действителни продажби на съпоставими имоти със сходни характеристики в съседни зони. Определянето на пазарна цена съобразно разпоредбата на §1а, т. 2 ДР на ЗДС препраща към сделки в службата по вписванията, като регламентираната дефиниция задължава оценителят и съдът да изследват и съпоставят вписаната стойност в съответния нотариален акт, **но тази стойност се явява най-чест приближена до размера на данъчната оценка и не отразява действителната пазарна цена.** Общозвестен факт е създадената практика страните по сключена вещно-прехвърлителна сделка да посочват възможно най-ниската цена с оглед намаляване на размера на местния данък и нотариална такса.

Отделно разпоредбата на §1а, т. 2 ДР на ЗДС поставя времеви критерий да се ползват пазарни аналози 12 месеца преди датата на оценката, като в настоящия случай времевият период се прилага преди датата на сключената сделка за замяна, като по този начин оценителят е ограничен да изследва аналози в този период и да изключва извън този период други сделки за имоти с идентични характеристики, намиращи се в близост до процесния имот, като съдът кредитира разширяване на времеви период единствено при липса на открити аналози. **Ето защо, възприетият законодателен механизъм за определяне на пазарна цена създава възможност да се определи числова стойност, която не отговаря на критерия за „действителна пазарна цена“.** Съдът е възпрепятстван да изследва реалната пазарна цена, като в хода на правоприлагане на законната разпоредба вътрешното убеждение на съда се изгражда от пазарни аналози от вписани сделки с отразени занижени цени. Правомощията на националния съд се свеждат единствено да тълкува и прилага създадените с разпоредбата ограничителни критерии, като извършва преценка кои от откритите от вещото лице вписани сделки следва да се включат в обхвата на определяне на средна пазарна цена. Определянето по този начин на пазарна цена се разминава с обективния критерий за пазарна цена, поставен от константната практика на Съда на Европейския съюз - при определяне на пазарна цена е „цената, която частен инвеститор, действащ в нормални условия на конкуренция би могъл да определи“ или „пазарната стойност, която собственикът може да получи, ако имотът

бъде продаден на свободния пазар.“ В практиката на Европейския съд по правата на човека се постановяват решения по дела образувани по жалби на български граждани срещу влезли в сила решения на Върховния административен съд за определяне на справедливо равностойно парично обезщетение при отчуждаване на имотът им за държавни цели. Европейският съд посочва в своите мотиви, че определеното обезщетение не е съобразено с действителната пазарна цена на имота, като е налице „фрапантно разминаване“ между действителната пазарна цена и предвиденото обезщетение за отчуждаване, поради което приема, че същественото разминаване се приравнява на липса на обезщетение. В друго свое решение съдът посочва, че „начинът по който се оценява размерът на обезщетението е подчинен на предвидените в закона условия“. /*Vistins and Peprjokins v.Latvia*, № 71243/01, §36р ЕСПЧ 2014, делото Костов и други срещу България/жалби № 66581 и 25054/15/.

3. В хода на образуваните висящи съдебни производства относно оспорването на направената оценка на заменените държавни горски имоти и полученият размер на държавната помощ (в изпълнение на Решението на ЕК от 2014 г.), като основен процесуален похват за оспорване на АУПДВ е искането за изготвяне на съдебно-оценителска експертиза. По този начин, чрез назначаването на вещи лица от съда се осъществява съдебен контрол върху извършената оценка от „Агролеспроект“ ЕООД. Като пример могат да се посочат изготвени шест съдебно-оценителски експертизи за определяне на размера на получена държавна помощ от бенефициерите „Патрай“ ЕООД „Боил“ ООД, „Ви ен жи Конфорт“ ООД, „Радита“ ООД, Георги Димитров Ласков и „Аква Истейт“ ООД.

При направен анализ на оценителския доклад на „Агролеспроект“ ЕООД, съпоставен със съдебно-оценителската експертиза на вещото лице за определяне на пазарна оценка на получения държавен имот от жалбоподателя „БОИЛ“ ООД, се установява, че доклада на „Агролеспроект“ ЕООД е изготвен, съгласно прилаганата национална разпоредба на §1а, т. 2 ДР на ЗДС за определяне на пазарната стойност като *„осреднените цени от всички сделки с имоти за покупко-продажба, замяна, учредяване на вещни права или прехвърляне на собственост срещу задължение за строителство, ипотека - обезпечаваща покупко-продажба на имот, продажбите чрез търг от държавни и частни съдебни изпълнители, държавните институции и общините, както и други възмездни сделки, с изключение на тези с предмет идеални части от имоти, по които поне една от страните е търговец, сключени в рамките на 12 месеца преди датата на възлагане на оценката и вписани в службата по вписванията по*

местонахождението на имота. Ако в рамките на 12 месеца преди датата на възлагане на оценката в службата по вписванията по местонахождението на имота са вписани повече от 20 сделки, при определяне на пазарната цена се вземат предвид последните 20 вписани сделки. Осредняването се извършва въз основа на не по-малко от две относими сделки.“ Видно от оценителския доклад на „Агролеспроект“ ЕООД в 12-месечния период, преди датата на замяната, считано от 25.07.2008 г. до 25.07.2007 г. не се установяват пазарни аналози в горски територии. Вследствие на това оценителят е разширил времеви период, като е изследвал пазарни аналози, в периода преди и след датата на сделката, за времеви период 2007-2009 г. Приблизително една година след датата на сделката е открита една сделка в горски територии сключена на 08.04.2009 г. в землището на гр. Несебър, различно от землището, в което попада оценявания имот. След като единствената сделка не може да се определи като достатъчен сравнителен аналог са ползвани от оценителя открити пазарни аналози за 32 броя реално сключени сделки за земеделски земи във времеви период от 19.07.2007 г. до 26.06.2009 г. Определената пазарна цена на държавния имот от „Агролеспроект“ ЕООД е в размер на 119 024.86 лв. при административна цена по договор за замяна в размер на 91 378.20 лв. Определената реална пазарна цена на частния имот е в размер на 82 236.94 лв. при определена административна цена по договор за замяна в размер на 107 287.42 лв. След прилагане на методиката, описана в съображение 173 от решението на ЕК за количествения размер на държавната помощ оценителят е получил положителна величина в размер на **52 697 лв.** От изготвената първа съдебно-оценителска експертиза по конкретното дело се установява, че вещото лице също не открива в 12 месечния времеви период пазарни аналози за сключени сделки в горска територия, като използва разширен времеви период за 2007-2009 г. и открива 1 сделка за имот, находящ се в горска територия, сключена на 11.12.2008 г. По силата на тази сделка са закупени два поземлени имота, които вещото лице е съпоставил като два отделни самостоятелни пазарни аналога, независимо, че са предмет на една сделка, в противоречие със съдебната практика, че за определяне на пазарна цена е необходимо ползването на поне две реално сключени сделки, за да се формира извод за цената на всяка една от тях, които не са предмет на продажба в един нотариален акт. Независимо от това обстоятелство, вещото лице не е ползвало като сравнителен материал пазарни аналози за земеделски земи. Според заключението на вещото лице определената пазарна цена на държавния поземлен имот е в размер на 49 276.18 лв., като същият размер от 49 276.18 лв. е определен и за частния имот, с което обосновава заключение за липса на дължима държавна помощ. Повторната оценителска

експертиза възложена по образуваното съдебно производство също е констатирала една сделка за имот в горска територия и поради липса на открити други аналози е определил пазарна цена при условията на действащата Наредба за определяне на базисни цени, цени за изключени площи и учредяване на право на ползване и сервитути върху гори и земи от горския фонд. Определената пазарна оценка на държавния имот от второто вещо лице е в размер на 31 975 лв. Направеният съпоставителен анализ показва, че двете съдебно-оценителски експертизи са определили пазарна цена, която е под пазарната стойност на получената оценка от „Агролеспроект“ ЕООД и като резултат стигат до обратния извод, **че не е налице предоставена държавна помощ.**

Видно от следващия оценителски доклад за бенефициера „Радита“ ООД се констатира, че в 12 месечния период към датата на замяната 20.01.2009 г. до 20.01.2008 г., както и в годината на сделката няма вписани към Агенция по вписвания реално сключени сделки за горски територии, което обосновава оценителят отново да използва разширен времеви период 2007-2009 г. Открити са 6 броя сделки в горски територии, приблизително пет и шест месеца след датата на сключения договор за замяна, включително е ползвана допълнително като сравнителен пазарен аналог реална сделка сключена на 23.10.2006 г., т.е. почти четири години преди датата на замяната. Всичките предоставени от АВ пазарни аналози се намират в землища, различни от землището, в което попада имотът. Предвид отдалечения период се позовава и на открити 3 сделки с поземлени имоти в земеделски земи, находящи се в непосредствена близост в съседно землище. Пазарната цена на държавния имот, определена от „Агролеспроект“ ЕООД е в размер на 87 792 лв. при административна цена по сключен договор за замяна е в размер на 70 200 лв., съответно определената пазарна цена за частните имоти е в размер на 81 961.45 лв. при административна цена в размер на 74 541 лв. Съгласно изготвената съдебно-оценителска експертиза за бенефициера „Радита“ се констатира, че в 12 месечния период не са открити реално сключени сделки, като за целите на експертизата ползва откритите от „Агролеспроект“ ЕООД пазарни аналози в горски територии. Допълнително се изследват още 4 броя сделки, без да се уточнява видът на територията-горска или земеделска. Според заключението на вещото лице пазарната цена на държавния имот е в размер на 27 11.03 лв., а за частният имот пазарната цена е в размер на 31 351.23 лв., като след прилагане на разликите в стойностите между пазарна и административна цена получава разлика за частният имот в размер на 43 189.77 лв., докато за държавния имот получава разлика в размер на 43 088.87 лв, поради което обосновава заключение **за липса на държавна помощ.** Видно от направения сравнителен анализ със оценителската експертиза отново се

установява количествена стойност на пазарна стойност под стойността, определена от „Агролеспроект“ ЕООД.

От оценителския доклад на „Агролеспроект“ ЕООД за бенефициера „Патрай“ ЕООД се констатира, че оценителят не е намерил сделки в горски територии, включително при условие на разширен времеви период, поради което ползва пазарни аналози за земеделски земи, съответно 447 броя за с. Коняво и 119 броя за с. Дворище, в землищата на които попадат и оценяваните заменени имоти. Определената пазарна цена за държавните имоти от „Агролеспроект“ ЕООД е в размер на 120 027 лв. при административна цена по договора за замяна е в размер на 124 171 лв. Определената пазарна цена за частните имоти е в размер на 130 340.52 лв. при административна цена в размер на 159 028 лв. Според изготвената по делото съдебно-оценителската експертиза се посочва, че не открива пазарни аналози за горски имоти, поради което ползва събраните от „Агролеспроект“ аналози за земеделски земи. Вещото лице изрично посочва, че съобразно сравнителният метод в Германия се допуска ползване на пазарни аналози за земеделски земи, в случаите на определяне на пазарна цена за поземлени имоти в горски територии, сравними по големина на населено място, гъстота на население, почвено плодородие, като цената на горската земя се счита за близка до цената на постоянно затревените площи /ливади, пасища, мери/. Според предоставеното от вещото лице заключение пазарната цена на държавните имоти е в размер на 87 379 лв., докато за частните имоти пазарната цена е в размер на 148 950 лв. Вследствие на приложената от него формула определя **отрицателно число /-26 714/ лв., с което констатира липса на заплащане на държавна помощ.**

На следващо място, от изготвения оценителски доклад на „Агролеспроект“ ЕООД за бенефициера „ВИ ЕН ЖИ КОМФОРТ“ ЕООД се констатира, че оценителят е ползвал 9 броя пазарни аналози за горски територии, отново извън времеви 12 месечен период, считано преди датата на замяната 27.10.2008 г. до 27.10.2007 г., като е допълнил изготвената оценка с изследвани пазарни аналози за земеделски земи в съседни землища. Определената пазарна цена за държавния имот от „Агролеспроект“ ЕООД е в размер на 224 068.63 лв., при определена административна цена по договора за замяна е в размер на 207 252 лв., докато за частните имоти пазарната цена е в размер на 55 609.25 лв., при административна цена в размер на 209 566 лв. Съгласно приложената по делото съдебна експертиза се установява, че в разширения времеви период 1 година след замяната и две години преди датата на замяната, ползван като времеви период и от първоначалния оценител, според заключението пазарната цена на държавния имот е в размер на 21 357

лв., съответно пазарната цена на частния имот е в размер на 24 163 лв., съответно изключва ползване за сравнителен материал пазарни аналози за земеделски имоти. **Вещото лице неоснователно е допуснало ползване на два нотариални акта за пазарни аналога, представляващи сключена сделка между роднини по права линия.** Според константната съдебна практика сделка между свързани лица, се приема, че договорената между тях пазарна цена не може да се приеме за пазарна цена на имота. При направена съпоставка между оценителския доклад на „Агролеспроект“ ЕООД и съдебно-оценителската експертиза се установява, че размерът на получената помощ е под установения ценови размер от първоначалния оценител. Със същия извод са изготвените съдебно-оценителски експертизи за **Георги Димитров Ласков и „Аква Истейт“ ООД.**

4. Направеният съпоставителен анализ по отношение на оценителските доклади на „Агролеспроект“ ЕООД и съдебно-оценителските експертизи, приложени в съдебните производства, обосновава извод, че са спорни твърденията за наличие на занижени пазарни цени. По отношение на обвинението на вещите лица, че „Агролеспроект“ ЕООД се е позовал на земеделски имоти като пазарни аналози, от направеният подробен съпоставителен анализ между оценителските доклади и съдебните експертизи за държавни имоти в горски територии се констатира, че в относимия 12-месечен период, съгласно §1, т.2 от ДР на ЗДС няма сключени сделки с горски имоти за процесните държавни имоти с оглед определяне на пазарна цена. Предвид горепосочения факт, оценителят е разширил 12-месечния времеви период преди и след датата на сделката за замяна за поземлени имоти в горски територии. Отделно, в повечето оценителски доклади се отбелязва, че не се открива наличие на сключени сделки в горски територии или се открива една сделка, която не покрива условието за наличие на най-малко две относителни сделки, тъй като се възпрепятства възможността да се определи средна пазарна цена, защото при една сделка цената е равна на една сделка, а не на средната цена, получена от две и повече сделки. В съответствие с разпоредбата на чл. 32, ал 3 от Закона за държавната собственост, когато не могат да се определят пазарни цени на имоти с подобни характеристики, поради липса на извършени не по-малко от две сделки в съответната служба по вписванията, равностойно парично обезщетение се определя по реда на т. 3. (изм. - ДВ, бр. 19 от 2011 г., в сила от 09.04.2011 г.) **наредбата по чл. 86, ал. 2 от Закона за горите - за горските територии.**

Съгласно разпоредбата на чл. 6, ал. 2-7, във връзка с чл. 23, ал.1 от Наредба за оценка на поземлени имоти в горски територии се регламентира алинея (2) (Изм. - ДВ, бр. 34 от 2016 г.) Оценителят определя пазарна цена за поземления имот в горска територия,

като среднопретеглена от цените на пазарни аналози по метода на сравнимите продажби.

(3) Пазарен аналог е сделка с имот, подобен на оценявания, който се намира в землището на същото населено място. Съгласно алинея (5) когато оценителят не може да определи цена по ал. 2, поради липса на информация, могат да се използват пазарните цени за поземлените имоти в горски **или земеделски територии** за населеното място, в което попада имотът. (7) (Нова - ДВ, бр. 34 от 2016 г.). Редакцията на чл.6 от Наредбата, действаща към момента се определя по широк времеви период за определяне на паричен израз на осреднени сделки, като изрично се посочва, че пазарната цена на поземлени имоти в горска територия е паричният израз на осреднени цени от сделки с поземлени имоти в горски територии от различни видове възмездни разпоредителни сделки, сключени в рамките на 24 месеца преди датата на възлагане на оценката и вписани в службата по вписвания по местонахождение на имота.

**Отделно от горното изложение, следва да се има предвид, че в националното законодателство се допуска сравнение на поземлени имоти – горска територия с поземлени имоти в земеделска територия с оглед целите на данъчното законодателство.** Съгласно чл. 19, ал.3 от Закона за местните данъци и такси земи от горския фонд се оценяват като гори върху земеделски имоти. Съгласно чл. 19, ал.4 от ЗМДТ данъчната оценка на видовете земи от горския фонд се определят към категорията земеделски земи като се приравнява типът месторастене на земите от горския фонд към категорията земеделска земя.

В тази връзка оценителят „Агролеспроект“ ЕООД е констатирал в своите оценителски доклади, че както в изследвания 12-месечен времеви период, преди датата на сключения договор за замяна, поставен като условие за изследване, съгласно националната разпоредба на §1, т.2 от ДР на ЗДС, така и в разширения времеви период от 2007-2009 г. няма наличие на пазарни аналози от сключени реални сделки за поземлени имоти в горски територии или са открити недостатъчен брой сравнителни сделки. В съответствие с разпоредбата на чл. 32, ал.3 от ЗДС при липса на пазарни аналози за имоти със сходни характеристики, оценителят е приложил чл.6, ал.5 от Наредбата, като е изследвал и съпоставил с пазарни аналози за земеделски имоти в съответното населено място, паралелно с изследван разширен времеви период в обхвата на тригодишен времеви период от 2009 г. до 2007 г.

В същото време, в мотивите на Тълкувателно решение № 3 от 03.23.2015 г. на ВАС се посочва, че *“Законът не дава определение на понятието „имоти с подобни характеристики”. „Сравнителният анализ се прави въз основа на имоти, чиито начин*



*на трайно ползване и предназначение са сходни с тези на отчуждавания недвижим имот. Този критерий изисква да се сравнят пазарните цени на други имоти, различни от отчуждавания, но със сходни характеристики и начин на трайно ползване, за да бъде оценката на подлежащия на отчуждаване имот актуална и съответна на цените на свободния пазар... ”.* В тази връзка в мотивите на Решение № 5050/2021 по адм. дело № 704/2021 г. на ВАС и Решение № 5042/2021 г. по адм. дело №10923/2020 г. на ВАС се отрича възможността оценяваните имоти да се сравняват с аналози за земеделски имоти, които не притежават сходни характеристики по начин на трайно ползване и предназначение с оценяваните горски имоти. Посочват, че могат да се ползват пазарни аналози за имоти в горски територии в разширен времеви период, но поставят времева граница и отричат ползване на сравнителен пазарен аналог три години след сделката.

**Юридическата последица от това тълкуване, особено в светлината на цитираните съдебни казуси, поражда нежелана законодателна празнота, която обосновава хипотеза на невъзможност да се изготви реална оценителска експертиза при липса на сделки в горски територии в същото или съседно землище или наличие на една вписана сделка, респективно недостатъчен брой вписани сделки в горска територия в териториалния обхват на съответната административна единица. Като към тази празнота се добави и създадената практика страните по сключени вещно-прехвърлителни сделки да посочват възможно най-ниската цена с оглед намаляване на размера на местния данък и нотариална такса (която не съответства на действителната пазарна цена по сделката), води до пълна невъзможност чрез възприетият законодателен механизъм да се изготвят пазарни оценки, отразяващи „действителната пазарна цена“ не само на горските, но и на всички имоти в страната.**