

# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## С М Е Т Н А П А Л А Т А

---

### Д О К Л А Д

**за резултатите от извършения одит на изпълнението на дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието за периода от 07.2004 г. до 31.12.2006 г.**

#### **I. ВЪВЕДЕНИЕ**

Въз основа на годишната програма за одитната дейност на Сметната палата за 2006 г. и в изпълнение на Заповед № ОР-1-8 от 23.10.2006 г., издадена от Кадир Джелил Кадир, член на Сметната палата и ръководител на Отделение I, е извършен одит на дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията по вписванията към Министерство на правосъдието за периода от месец юли 2004 г. до 31.12.2006 г.

В резултат от извършения одит е съставен одитен доклад № 0100000806, приет с решение на Сметната палата № 168 от 12.07.2007 г.

В обхвата на одита са включени анализ и оценка на изпълнението на разпоредбите на Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР) и Закона за регистъра БУЛСТАТ относно дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията по вписванията към Министерство на правосъдието за периода от 31.07.2004 г. до 31.12.2006 г. Целта е да се провери, анализира и оцени дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията по вписванията към Министерство на правосъдието за периода от 31.07.2004 г. до 31.12.2006 г.

Агенцията по вписванията е изпълнителна агенция към министъра на правосъдието. Създадена е на основание параграф 27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър<sup>1</sup>. Агенцията е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София,

---

<sup>1</sup> Обн., ДВ бр. 36 от 30.04.2004 г.

второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на правосъдието. Агенцията започва дейността си от 01.10.2004 г.

Агенцията по вписванията се ръководи и представлява от изпълнителен директор, назначен от министъра на правосъдието.

В законоустановения срок по чл. 39, ал. 3 от Закона за Сметната палата по одитния доклад не е постъпило становище от ръководителя на одитирания обект.

### **Критерии за оценка на дейността**

При извършване на одита, одитният екип използва следните критерии:

#### **1. Нормативна осигуреност на дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията**

1.1. Законови и подзаконови нормативни актове;

1.2. Наличие на пълнота и съответствие на вътрешните актове, регламентиращи дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията.

#### **2. Съответствие на дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията, с действащата нормативна уредба**

2.1. Изграждане и функциониране на имотния регистър (по имотни партиди) и преминаване на регистър БУЛСТАТ към Агенцията по вписванията. Взаимодействие между регистър БУЛСТАТ и други регистри и информационни системи;

2.2. Съставяне на годишен доклад за дейността на Агенцията.

#### **3. Ресурсна обезпеченост на дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията**

3.1. Административен капацитет - брой, образователно и квалификационно равнище на длъжностните лица, включени в дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията;

3.2. Финансово осигуряване;

3.3. Информационно осигуряване и материално-техническа обезпеченост на дейността – компютърна техника, офис оборудване и помещения, съобразени с изискванията за съхранение и защита на информацията и др.

## **II. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ**

#### **1. Нормативна осигуреност на дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията**

Основните законови и подзаконови нормативни актове, регламентиращи дейността на Агенцията по вписванията са: Законът за кадастъра и имотния регистър, Законът за регистър БУЛСТАТ, Законът за

търговския регистър, Устройственият правилник на Агенцията по вписванията и Правилникът за вписванията.

Със Закона за изменение на Закона за търговския регистър<sup>2</sup> срокът за въвеждане на Търговския регистър се отлага от 01.10.2006 г. за 01.07.2007 г.

Създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията е уредено и с вътрешни нормативни актове - Наредба № 2 за воденето и съхраняването на имотния регистър от 21.04.2005 г. на Министерство на правосъдието<sup>3</sup> и Наредба № 7 от 29 юни 2006 г. за взаимодействие на регистър БУЛСТАТ с други регистри и информационни системи и за достъпа до данни, издадена от Министерството на правосъдието<sup>4</sup>.

Министърът на правосъдието със Заповед № ЛС-04-796 от 31.10.2005 г. е утвърдил начина за воденето на регистри, книги и указатели на електронен носител и реда за извършване на справки по книгите за вписвания, водени в електронен вид, чрез използване на отдалечен достъп.

Изпълнителният директор на Агенцията е утвърдил със заповеди Харта на клиента на Агенцията по вписванията, Вътрешни правила за реда на регистриране и разглеждане на предложения и сигнали срещу служителите на Агенцията, Вътрешни правила за работа с компютърна и периферна техника, софтуерни системни и приложни програмни продукти и Инструкция за вътрешния документооборот и организация на работата с електронно подписани документи.

Вътрешните нормативни актове, уреждащи дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията са в съответствие с нормативните актове, регламентиращи тази дейност и осигуряват условия за изпълнение на дейността по вписванията.

## **2. Съответствие на дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията, с действащата нормативна уредба**

През 1998 г. в България се започва подготовка на проект "Създаване на кадастър и имотен регистър в България". Приет е Закон за кадастъра и имотния регистър, в сила от 01.01.2001 г. Съгласно този закон имотният регистър е система от данни за недвижимите имоти на територията на Република България.

Ръководството и контролът върху цялостната дейност във връзка с имотния регистър се упражнява от министъра на правосъдието, който в изпълнение на чл. 5, ал. 3 от ЗКИР е издал Наредба за воденето и съхраняването на имотния регистър.

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 80 от 03.10.2006 г.

<sup>3</sup> обн. ДВ, бр. 39 от 10.05.2005 г.

<sup>4</sup> обн. ДВ, бр. 56 от 11.07.2006 г.

Имотният регистър е публичен. Основните данни за недвижимите имоти в имотния регистър се получават от кадастъра.

Вписванията се извършват по разпореждане на съдията по вписванията от съответната служба по вписванията по местонахождение на недвижимия имот. Вписват се само актове, които са извършени по нотариален ред или с нотариално заверен подпис за случаите, които са предвидени в законите или в Правилника за вписванията.

Производството по създаване на имотния регистър за всеки съдебен район съгласно разпоредбите на чл. 70 от ЗКИР се открива със заповед на министъра на правосъдието. Министърът на правосъдието с отделни заповеди от 2006 г. открива производство за създаване на имотния регистър за съдебните райони Балчик, Благоевград, Каварна, Добрич и Асеновград. Заповедите са обнародвани в Държавен вестник. Министърът е утвърдил и график за изготвяне на партидите на недвижимите имоти в съответните съдебни райони. В посочените райони службите по вписванията са изготвили **предварителни партиди и партидно дело** за всеки недвижим имот.

Въвеждането на имотния регистър за всеки съдебен район съгласно разпоредбите на чл. 73, ал. 1 от ЗКИР се обявява със заповед на министъра на правосъдието, която се издава след изготвяне на партидите на недвижимите имоти за **целия съдебен район**. До приключване на одита няма издадена от министъра на правосъдието заповед по чл. 73 от ЗКИР за обявяване въвеждането на имотния регистър за съдебен район.

От 112-те съдебни района производство за създаване на имотен регистър, съответстващ на изискванията на ЗКИР, е открито само в пет района, на чиято територия за по-голяма част от имотите има съставена кадастрална карта и кадастрални регистри.

Производството по създаването на кадастрални карти и кадастрални регистри съгласно чл. 35 от ЗКИР се открива със заповед на изпълнителния директор на Агенцията по геодезия, картография и кадастър към министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Създаването и въвеждането във всички съдебни райони на имотен регистър, съответстващ на разпоредбите на ЗКИР, е **процес**, чиято продължителност във времето в най-голяма степен зависи от възможността на Агенцията по геодезия, картография и кадастър да предава одобрени кадастрални карти и кадастрални регистри за недвижимите имоти за съответните съдебни райони на страната.

Двустранната връзка и обменът на данни между кадастъра и имотния регистър съгласно разпоредбите на чл. 6, ал. 3 от ЗКИР се осъществяват при условия и ред, определени от министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на правосъдието с наредба. До приключването на одита наредба не е издадена и не са

регламентирани процедурите за обмена на данни между кадастъра и имотния регистър.

За съдебните райони, в които няма открита процедура за създаване на имотен регистър по **имотни партиди**, на основание параграф 1 ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Наредба № 2 за воденето и съхраняването на имотния регистър във връзка с параграф 16 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗКИР, вписванията се извършват по реда на Правилника за вписванията, т.е. по досега действащата **поименна система**.

В структурните звена на Агенцията по вписванията е започнал процесът на адаптиране на информацията от поименните партиди на действащия в момента регистър, към въвеждането на имотни партиди. Целта е достигане степен на готовност по изпълнението на първата фаза от създаването на новия имотен регистър – изготвяне на предварителни партиди.

При извършената проверка на дейността по вписванията в Регионална дирекция „Служба по вписванията” - гр. София, одитният екип установи, че дейността по вписванията се осъществява по поименната система. Внедрени са два софтуерни продукта: „НОТИС” - за водене на регистрите и съхранение на подробни данни за вписванията, и „Doc Viewer” - софтуер за преглед на сканираните изображения на актовете. С програмния продукт „НОТИС” се подготвя етапът на въвеждане на имотните партиди, въпреки че все още не е открита процедура по чл. 70 от ЗКИР. Това ще улесни прехвърлянето на данните към бъдещата единна информационна система, която ще обслужва кадастъра и имотния регистър.

С приемането на Закона за регистър БУЛСТАТ дейността по воденето и поддържането на регистър БУЛСТАТ от 12.08.2005 г. преминава изцяло от Националния статистически институт към Агенцията по вписванията.

Дейността по воденето на регистър БУЛСТАТ към „Служба по вписванията” - гр. София, е в съответствие с разпоредбите на Закона за регистър БУЛСТАТ. Вписванията се извършват по видове субекти – юридически лица, физически лица – еднолични търговци, клонове на чуждестранни лица, търговските представителства на чуждестранни юридически лица и други.

Агенцията по вписванията осигурява достъп до информацията от регистър БУЛСТАТ и получава информация от другите регистри и информационни системи чрез справки по Интернет, стандартни изходни файлове по електронна поща или на технически носител. Взаимодействието между регистър БУЛСТАТ и регистрите за вписванията, водени от окръжните съдилища и информационните системи на НАП, Агенция „Митници”, НОИ и НСИ, е уредено с Наредба № 7 за

взаимодействие на регистър БУЛСТАТ с други регистри и информационни системи и за достъпа до данни, издадена от Министерството на правосъдието.

Във връзка с изпълнението на функциите на Агенцията по Закона за регистър БУЛСТАТ дирекция "Информационно обслужване и технологии" към Агенцията по вписванията е организираща изграждането, внедряването и функционирането на информационните системи, свързани с дейността на отделните структурни звена на Агенцията, както и взаимодействие с други регистри и информационни системи. Осигурено е съответствие на Информационната стратегия на правораздавателните органи на Република България със Стратегията за реформа на съдебната система съгласно изискванията на Европейския съюз и на информационната политика на правителството на Република България.

Съгласно Закона за регистър БУЛСТАТ Агенцията по вписванията има задължение да води и поддържа **специален регистър** по Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) на регистър БУЛСТАТ за регистрация на субекти, чийто данни съдържат класифицирана информация. Министерският съвет не е спазил разпоредбата на параграф 45, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на ЗКИР, като не е определил на Агенцията по вписванията **подходяща сграда, в която да се обособят и работни помещения**, отговарящи на изискванията на ЗЗКИ. Това е причината в Агенцията да няма регистратура за документи, съдържащи класифицирана информация. Писмата, които съдържат такава информация, се получават и завеждат в регистратурата за класифицирана информация в Министерство на правосъдието, а се обработват в НСИ. Държавната комисия по сигурността на информацията е разрешила документите, съдържащи класифицирана информация, да се съхраняват в помещение на НСИ до създаването на условия за изпълнението на разпоредбите на ЗЗКИ.

Реалното преминаване на **специалния регистър** по ЗЗКИ на регистър БУЛСТАТ към Агенцията по вписванията ще се извърши след осигуряването на подходящи помещения оборудвани в съответствие с изискванията на ЗЗКИ.

Изпълнителният директор на Агенцията по вписванията с писмо № 04-01-155 от 09.08.2006 г. е представил на министъра на правосъдието доклад за дейността на Агенцията за периода от 01.08.2005 г. до 01.08.2006 г.

### **3. Ресурсна обезпеченост на дейността по създаването и функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията**

Административният капацитет - брой, образователно и квалификационно равнище на длъжностните лица в Агенцията, осигурените ресурси - финансови и материални, създават условия за

функционирането на регистрите, поддържани от Агенцията по вписванията.

Централното управление на Агенцията по вписванията е настанено под наем в сграда на “Информационно обслужване” АД, а служителите, извършващи регистрация по Закона за Регистър БУЛСТАТ, са настанени под наем в помещения на НСИ. Ръководството на Агенцията по вписванията и министърът на правосъдието многократно са отправяли искания до различни държавни институции (областен управител, Министерството на отбраната, Министерството на икономиката и енергетиката и Министерския съвет) за предоставяне на подходяща сграда.

Съгласно Закона за изменение на Закона за търговския регистър от 01.07.2007 г. Агенцията по вписванията създава и води търговски регистър. Обстоятелството, че Агенцията не разполага с подходяща сграда, ще затрудни изпълнението на възложените ѝ със Закона за търговския регистър функции по създаването и воденето на Търговски регистър като единна централизирана електронна база данни.

#### **4. Анализ на изпълнението на дейността на Агенцията по вписванията**

Анализът на изпълнението на дейността на Агенцията се извърши на база на вложените ресурси, изпълняваните видове дейности и предоставените продукти/услуги за обществото.

Планови показатели за количествено измерване на изпълнението на дейността по вписванията не се утвърждават от Агенцията поради силно стохастичния характер на търсенето на предлаганата от Агенцията административна услуга. Анализът на дейността по вписванията е извършен въз основа на показатели, за които има систематизирана информация и по които Агенцията по вписванията отчита своята дейност.

За целите на анализа одитният екип използва показателя „**обем на извършената работа**” – предоставените административни услуги по **Правилника за вписванията и Закона за кадастъра и имотния регистър** и по **Закона за регистър БУЛСТАТ**, и стойностните показатели „**вложени ресурси**” и „**получени приходи от дейността**”.

##### **4.1. Анализ на дейността на Агенцията по вписванията на основата на показателя „обем на извършената дейност”**

➤ **Обемът на извършените административни услуги по Правилника за вписванията и Закона за кадастъра и имотния регистър по години е както следва:**

Година	Брой административни услуги
2004 г.	283 973
2005 г.	1 315 924
2006 г.	2 142 923

Увеличаването с 363 на сто на броя на извършените административни услуги през 2005 г. спрямо 2004 г. се дължи на обстоятелството, че Агенцията по вписванията е създадена на 31.07.2004 г., като реалното отчитане на дейността ѝ започва от 01.10.2004 г.

➤ Обемът на извършените по години административни услуги по **Закона за регистър БУЛСТАТ** е както следва:

Период	Брой административни услуги
от 12.08.2005 г. до 31.12.2005 г.	80 543
2006 г.	273 984

Нарастването с 121 на сто се дължи на факта, че регистър БУЛСТАТ съгласно Закона за регистър БУЛСТАТ се води и поддържа от Агенцията по вписванията от 12.08.2005 г.

➤ Средният брой на извършените административни услуги по Правилника за вписванията и Закона за кадастъра и имотния регистър и по Закона за регистър БУЛСТАТ от една заета щатна бройка на Агенцията по вписванията по години е: за 2004 г. - 1 235 бр., за 2005 г. - 4 247 бр. и за 2006 г. - 7 236 бр. Увеличението на средния брой на административните услуги, предоставени от една заета щатна бройка на Агенцията през 2005 г. спрямо 2004 г., е 3,44 пъти повече или увеличението е с 244 на сто и се дължи на обстоятелствата, че:

- реалното отчитане на дейността на Агенцията започва от 01.10.2004 г.,

- регистър БУЛСТАТ съгласно Закона за регистър БУЛСТАТ се води и поддържа от Агенцията по вписванията от 12.08.2005 г. Увеличението през 2006 г. спрямо 2005 г. е в размер на 2 989 бр. или нарастването е с 70 на сто при сравнително еднакъв брой на заетите щатни бройки (заетите щатни бройки през 2005 г. са 339 бр., а през 2006 г. намаляват на 334 бр.).

Анализът на дейността на Агенцията по вписванията на базата на показателя „**обем на извършената дейност**” показва тенденция на нарастване на броя на предоставените по години административни услуги и очертава тренд на увеличаване на средния брой на извършените административни услуги от една заета щатна бройка на Агенцията по вписванията през всяка следваща спрямо предходната година от одитирания период.

**4.2. Анализ на дейността на Агенцията по вписванията на основата на стойностните показатели „вложени ресурси” и „получени приходи от дейността”**

➤ Показателят „**вложени ресурси**”, определен с измерителите *обща сума на разходите и стойност на единица административна услуга* по години е както следва:



Година	Обща сума на разходите	Предоставени административни услуги (бр.)	Стойност на единица административна услуга, определена с измерителя обща сума на разходите (лв.)
2004 г.	1 901 152	283 973	<b>6,69</b>
2005 г.	4 850 272	1 439 626	<b>3,37</b>
2006 г.	7 133 554	2 416 907	<b>2,95</b>

Анализът на дейността на Агенцията по вписванията, извършен на основата на стойностния показател **„вложени ресурси”** показва, че за всяка година от одитирания период използваните ресурси за извършване на единица административна услуга, предлагана от Агенцията, намаляват спрямо предходната, с което се покрива легалната дефиниция за ефикасност на дейността.

➤ *Показателят „получени приходи от дейността” по години е:*

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Сума на приходите от дейността на АВ - (лева)	7 148 283	26 676 850	41 483 880
Брой предоставени от АВ административни услуги - (брой)	283 973	1 380 205	1 613 918
Реализиран приход от единица административна услуга- (лева)	25,70	19,33	27,17
Стойност на единица административна услуга (лева)	6,69	3,37	2,95
Реализиран приход на един лев разход за единица административна услуга (лева)	3,76	5,74	8,71

Анализът на дейността на Агенцията по вписванията, извършен въз основа на стойностните показатели **„вложени ресурси”** и **„получени приходи от дейността”**, показва:

- през всяка следваща година използваните средства за извършване на единица административна услуга, намаляват спрямо предходната;
- за всеки лев извършен разход за единица административна услуга Агенцията реализира приход, увеличаващ се всяка следваща година спрямо предходната.

Извършеният анализ дава достатъчна увереност на одитния екип да направи извода, че дейността по вписванията по Правилника за

вписванията и Закона за кадастъра и имотния регистър и по Закона за регистър БУЛСТАТ е **ефикасна**.

### **III. ПРЕПОРЪКИ**

В резултат на извършения одит и на основание чл. 41, ал. 1 и ал. 2 от Закона за Сметната палата се дават следните препоръки:

1. Министърът на правосъдието и изпълнителният директор на Агенцията по вписванията да представят мотивирано предложение до Министерския съвет за предоставяне на подходяща сграда за дейността на Агенцията по вписванията.

2. Министърът на правосъдието и изпълнителният директор на Агенцията по вписванията съвместно с министъра на регионалното развитие и благоустройството да предприемат съответните действия за издаване на наредба, определяща условията и реда за обмен на данни между кадастъра и имотния регистър.

На основание чл. 42, ал. 1 от Закона за Сметната палата в срок от два месеца от получаването на настоящия доклад министърът на регионалното развитие и благоустройство и министърът на правосъдието да уведомят писмено Сметната палата за предприетите действия по изпълнението на препоръката.

Настоящият доклад е изготвен на основание чл. 41, ал. 1 от Закона за Сметната палата и е приет от Сметната палата с Решение № 168 от 12.07.2007 г.

**КАДИР КАДИР,**  
**Член на Сметната палата и**  
**ръководител на отделение I**

