

Неофициален превод на български език

Н/Ехес(2023)4 23 май 2023 г.

Група Любомир Попов, група Сивова и Колева и делото Мутишев и други срещу България

Оценка на общите мерки

Меморандум, изготвен от Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека

Становищата, изразени в този документ, не обвързват нито Комитета на министрите, нито Европейския съд.

I. ОПИСАНИЕ НА НАРУШЕНИЯТА, УСТАНОВЕНИ ПО ТЕЗИ ДЕЛА

Делата в групите *Любомир Попов и Сивова и Колева*, както и делото *Мутишев и други*, се отнасят до неоправдани забавяния при изпълнението на съдебни и административни решения, с които се признават правата на жалбоподателите на възстановяване на собствеността върху земеделски земи или гори, национализирани по време на комунистическия режим, или на обезщетение вместо реституция (нарушения на чл. 1 от Протокол № 1).

Основните фактически и правни ситуации се отнасят до забавяния при: реституция на колективизирани земеделски земи в съществуващи или възстановими стари реални граници или чрез план за земеразделяне; реституция на гори; осигуряване на обезщетение чрез общински или държавни земи или чрез поименни компенсационни бонове по член 10б от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи от 1991 г. (ЗСПЗЗ); реституция и обезщетяване по § 4 и следващите от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ, за земи, разположени в райони, в които е било предоставено право на ползване на трети лица. Освен това групата *Сивова и Колева* се отнася до забавяния, които отчасти се дължат на факта, че земята, за която жалбоподателите са предявили реституционни претенции, е била придобита от частноправни дружества в контекста на приватизационни процедури или е била включена в активите на други юридически лица, като по този начин е създаден риск от водене на допълнителни съдебни производства, преди процесът на реституция да бъде финализиран.

В решението си относно справедливото обезщетение по делото *Мутишев и други* и в решението си по делото *Василев и Дойчева* Съдът изразява позиция, че общите мерки при изпълнение на неговите решения следва да включват въвеждането във вътрешното право на ясни срокове за изпълнение на окончателни съдебни и административни решения, свързани с реституцията на земеделски земи, както и на средство за защита, което да предоставя на засегнатите лица ефективно средство за получаване на обезщетение, в случай че тези срокове не са спазени.

II. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА РЕСТИТУЦИЯТА НА ЗЕМЕДЕЛСКА ЗЕМЯ

ЗСПЗЗ урежда възстановяването на правата на собственост на лица или на техните наследници, чиято земя е била колективизирана по време на комунистическия режим (чл. 10 от ЗСПЗЗ). Предвидени са два основни начина за признаване на правото на реституция:

- i) административно производство, образувано в срок от седемнадесет месеца след влизането в сила на ЗСПЗЗ, чрез заявление до съответната общинска служба по земеделие¹ (чл. 11, ал. 1), чието решение за отказ е подлежало на обжалване пред съда, или

¹ През 2002 г. поземлените комисии са заменени от служби по земеделие и гори, след 2008 г. наречени общински служби по земеделие, чиито членове се назначават от министъра на земеделието.

- ii) след изтичането на горепосочения срок и до май 2007 г., чрез иск до компетентния съд, насочен срещу съответната общинска служба по земеделие (чл. 11, ал. 2 от ЗСПЗЗ).

Въз основа на определени законови критерии реституцията може да се извърши в съществуващи или възстановими стари реални граници или чрез план за земеразделяне. Възстановяването на собствеността се извършва в старите граници, когато те съществуват или могат да бъдат установени. Собствеността върху земя, чиито граници не съществуват, се възстановява върху равностойна по количество земя в землището на съответното населено място или в съседно землище, а със съгласието на собствениците – в друго населено място чрез план за земеразделяне (чл. 10а и чл. 14 от ЗСПЗЗ).

Законодателството предвижда също така реституция на земи, включени в границите на урбанизираните територии (населени места), освен ако върху тях не са били законно построени сгради от трети лица.

Законодателството предвижда и различни хипотези, при които реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници или чрез план за земеразделяне не е (напълно) възможна, където бившите собственици получават обезщетение по тяхно искане с равностойна държавна или общинска земя или с компенсационни бонове.

Съгласно чл. 19 от ЗСПЗЗ, от 2010 г. насам общината стопанисва и управлява земеделската земя, останала след възстановяването на правата на собствениците. Общинският поземлен фонд по чл. 19 от ЗСПЗЗ включва земи, които: не са заявени за възстановяване от собствениците им; върху които е признато право на възстановяване чрез решение на общинската служба по земеделие или съдебно решение, но чиито граници не са установени по съответната процедура.

Съгласно § 27, ал. 2 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ от 2010 г. (ДВ, бр. 62 от 2010 г.) общинските съвети предоставят земи от общинския поземлен фонд в случай на:

- i) установяване на границите на земеделските имоти, за които е издадено решение за признаване на правото на възстановяване на собствеността в съществуващи или възстановими стари реални граници;
- ii) изпълнение на съдебни решения относно признато право на собственост;
- iii) обезщетяване на собствениците, чиято собственост не може да бъде възстановена.

Други специфични процедури за реституция се отнасят до реституцията на земи, върху които е било предоставено право на ползване на трети лица, или на земи, включени в активите на приватизирани държавни дружества. И накрая, процедурите, свързани с горите, се уреждат от Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд от 1997 г.

Макар че по-голямата част от реституционните процедури изглеждат вече приключени, по-специално реституцията чрез планове за земеразделяне, в редица неотдавнашни доклади българският Омбудсман отбеляза забавянията по отношение на други категории процедури, въпреки нейните препоръки и препоръките на Европейския съд по правата на човека. Тя заявява, че хиляди граждани все още са само „номинални собственици“ поради висящи административни реституционни процедури. Омбудсманът счита, че това е значително нарушение на международните и конституционните стандарти за зачитане на правото на собственост. Тя формулира редица препоръки за бързо и справедливо приключване на реституционните и компенсационните процедури, включително чрез приемане на специални законодателни решения за финализиране на процеса и за справяне със забавената реституция.²

III. ОБЩИ МЕРКИ³

² Вж. например Доклада за дейността на българския омбудсман през 2022 г.

³ Властите представиха ревизирани планове за действие от 1 февруари 2022 г. (DH-DD(2022)153) и 3 февруари 2022 г. (DH-DD(2022)151) и допълнение към тях на 3 февруари 2022 г. (DH-DD(2022)150), както и по-скорошни допълнения от 2 януари 2023 г. (DH-DD(2023)15), 22 март 2023 г. (DH-DD(2023)399) и 12 април 2023 г. (DH-DD(2023)462).

A. ПЪТНА КАРТА ОТ АВГУСТ 2021 г.

През август 2021 г. служебното правителство прие Пътна карта за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека, която предвижда:

- i) да се подготвят законодателни предложения за въвеждане на срокове за приключване на реституцията;
- ii) да се изготви анализ на съдебната практика във връзка с необходимостта от създаване на специално средство за защита, което да дава възможност на заинтересованите страни да получат обезщетение в случай на неспазване на тези срокове.

При предишното си разглеждане на тези дела (на 1428-ото заседание, формат „Права на човека“, 8-9 март 2022 г.) Комитетът отбеляза като положителна стъпка приемането на пътната карта от 2021 г., която предвижда изготвянето на законодателни мерки за съобразяване с указанията на Европейския съд по член 46 относно необходимостта да се предвидят срокове за приключване на процедурите по реституция.

Понастоящем властите предоставят информация за по-нататъшните съответни стъпки, предприети или предвидени в изпълнението на ангажиментите по пътната карта за 2021 г. (вж. по-долу).

B. МЕРКИ, ПРИЕТИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА РЕСТИТУЦИОННОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

а) Настояща рамка

Измененията от 2015 г. и 2017 г. в чл. 33, ал. 6 от ЗСПЗЗ предвиждат предварителен административен контрол върху решенията за реституция чрез изискването те да бъдат подписани и от служител на Министерството на земеделието, заедно със служители от съответната общинска служба по земеделие. Предвижда се длъжностните лица от министерството да подпомагат общинските служби по земеделие за постигане на законосъобразно и своевременно издаване на административните актове във връзка с реституцията на земеделски земи. Срокът за изменение или отмяна на решенията за реституция (в случай на установяване на нарушения на закона или на нови обстоятелства или доказателства от съществено значение за решението, когато решението не е било предмет на съдебен контрол) е удължен от две на три години при условията на чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ, което осигурява по-дълъг срок за преразглеждане от министъра. Властите уточняват, че предварителният и последващият административен контрол е предотвратил до голяма степен издаването на реституционни решения, които в противен случай биха били обжалвани пред съдилищата в производства, продължаващи с години, което спестява и финансови средства на държавата и на заинтересованите лица.

б) Предишно разглеждане от Комитета през март 2022 г.

Комитетът приветства законодателните изменения, приети през 2015 г. и 2017 г., и прикани властите да представят своята оценка за това дали е възможно да се осигури засилено обучение на служителите, занимаващи се с реституция, и да се засили допълнително надзорът върху процедурите за реституция. Той също така прикани властите да направят оценка за по-нататъшното увеличаване на помощта, предоставяна от Министерството на земеделието на общинските служби по земеделие, ако е необходимо, чрез подходящо увеличаване на персонала. Освен това Комитетът ги прикани да обмислят изготвянето на лесни за ползване насоки за прилагането на различните процедури.

в) Информация, предоставена в отговор на решенията от март 2022 г.

В допълнението си от 2 януари 2023 г. [към плановете за действие] властите се позовават на оценка, предоставена от Министерството на земеделието, в която се посочва, че не са необходими допълнителни законодателни изменения, насочени към засилване на контрола и помощта, предоставяни от министерството на общинските служби по земеделие. Също така е

пояснено, че по време на процеса на реституция са били издадени и предоставени на съответните експерти многобройни указания с подробни обяснения на процедурите и че не са необходими допълнителни обяснения и указания, тъй като няма изменения в приложимото законодателство.

Оценка:

Компетентното министерство изглежда е на мнение, че не са необходими допълнителни мерки под формата на законодателни изменения или изготвяне на допълнителни насоки, с цел засилване на контрола и подпомагане на общинските служби по земеделие при прилагането на реституционното законодателство.

Следва да се припомни все пак, че решенията на Европейския съд, предишни анализи на Министерството на земеделието и забавянията при изпълнението на индивидуалните мерки по някои от делата изглежда да сочат на това, че реституцията в известна степен е възпрепятствана от недостатъчното познаване от страна на органите (общини, кметове, общински служби по земеделие и др.) на значително усложнените реституционни процедури, както и от липсата на ресурси. Освен това Европейският съд многократно е критикувал продължителните периоди на бездействие от страна на националните органи, както и липсата на усърдие и решителност от страна на тези органи за разрешаване на всички въпроси и приключване на реституционната процедура.

Въпреки че позицията на властите, че не са необходими допълнителни указания или допълнителни законодателни мерки за повишаване на административния капацитет може да бъде отбелязана, правителството все пак може да бъде силно насърчено да обмисли други мерки за справяне с проблема с недостатъчните познания и дългите периоди на бездействие, както е посочено по-горе, като например обучение, увеличаване на персонала или други подобни стъпки.

Що се отнася до конкретните въпроси, повдигнати по делото Мутишев и други, което се отнася до отказ на административен орган да изпълни съдебно решение, явно мотивиран от схващането, че съдебното решение е било погрешно, изглежда все още необходимо властите да предоставят информация за вече предприетите мерки и тяхната оценка за необходимостта от допълнителни мерки за предотвратяване на откази на административен орган да изпълни съдебно решение.

В някои случаи властите съобщават за проблеми със забавяне на реституционните процедури поради невъзможност да се връчат на заинтересованите лица издадените решения, тъй като изпратените писма са били върнати като неполучени (проблем, за който се съобщава при изпълнението на делото Попов и Чонин). В тази връзка те могат да бъдат насърчени да използват всички налични средства за комуникация и за връчване на документи, предвидени в законодателството.

В. МАТЕРИАЛНОПРАВНИ НОРМИ, УРЕЖДАЩИ РАЗЛИЧНИТЕ ПРОЦЕДУРИ ЗА РЕСТИТУЦИЯ И ВЪЗМОЖНИ ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ

1. Реституция чрез план за земеразделяне

Според властите тези реституционни процедури вече са приключили.

Оценка: *Изглежда, че в това отношение не са необходими допълнителни общи мерки.*

2. Реституция в запазени или проследими стари граници

а) Настояща рамка

В периода 1994-1998 г. реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници е извършвана въз основа на съвместно определяне на границите на имотите за съответното землище, в което са могли да участват правоимащите лица, без да се налага финансова тежест за последните.

Понастоящем реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници продължава за правоимащите лица, бивши собственици или техните наследници, които не са присъствали на съвместното установяване на границите на парцелите или когато по други причини границите на имота са останали неидентифицирани. Завършването на процедурите е оставено на инициативата на правоимащите лица, които следва да подадат заявление до общинската служба по земеделие. Границите на имота трябва да бъдат установени от собственика или от неговия наследник. След това общинската служба по земеделие подава мотивирано искане съгласно § 27, алинея 2 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение (ПР на ЗИД) на ЗСПЗЗ от 2010 г. (вж. по-горе), а общинският съвет се произнася по искането на първото си заседание след подаването му и е длъжен да предостави земята. В 14-дневен срок от влизането в сила на решението на общинския съвет общинската служба по земеделие издава решение за възстановяване на собствеността, придружено със скица. Това решение има силата на нотариален акт.

В няколко годишни доклада българският омбудсман критикува съществуващия ред, включително поради факта, че от собствениците или техните наследници се изисква да посочат къде са били старите граници – обективно неизпълнимо условие след толкова години, както и да заплатят значителни суми за техническите дейности (около 200 евро на имот). Тя също така критикува като тромава двуетапната процедура за предоставяне на земя, включваща решение на общинския съвет за предоставяне на земята за целите на реституцията и даваща възможност на общинската служба по земеделие да финализира процеса на реституция.

Властите са наясно с обективните трудности по приключването на тези процедури и обмислят възможни законодателни промени.

б) Предишно разглеждане от Комитета през март 2022 г.

Комитетът насърчи работата на властите по евентуални законодателни изменения, които да дадат възможност на общинската служба по земеделие да приключи служебно реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници, ако правоимащите лица бездействат.

в) Информация, предоставена в отговор на решенията от март 2022 г.

В допълнението си от 2 януари 2023 г. правителството посочва, позовавайки се на оценка на Министерството на земеделието, че процедурите за предоставяне на парцели на бивши собственици, в които участват Министерството на земеделието и общинските съвети, са добре познати на бившите собственици и на компетентните органи, поради което промяна в процедурата не би била рационална.

В последващото допълнение от 27 март 2023 г. властите обаче уточняват, че работна група е изготвила изменения, предвиждащи въвеждането на ново правило, определящо двугодишен срок, в който собствениците или техните наследници с признато право на реституция в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници следва да подадат искане за установяване на границите на парцелите, по отношение на което ще се прилага настоящата процедура.⁴ Парцелите, за които не е подадено искане, ще бъдат разпределени служебно от общинската служба по земеделие в съответствие с решението за реституция в съществуващи или възстановими стари реални граници.

Законопроектът е внесен в Народното събрание на 2 юни 2022 г. Малко след това обаче предишното Народно събрание беше разпуснато и законопроектът не е могъл да бъде приет. Властите се ангажират да предприемат необходимите стъпки за внасяне на законопроекта в новото Народно събрание във възможно най-кратък срок.

Оценка: Много положителен е фактът е, че правителството е разработило наскоро законодателни изменения за финализиране на реституцията по служебен път в съществуващи или възстановими стари реални граници, с цел да се съобрази с указанията

⁴ Съгласно раздел 45г от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ (в тази разпоредба се определя процедурата за разглеждане на такива искания и издаване на решения за възстановяване на собствеността в такива случаи).

на Европейския съд по чл. 46 относно необходимостта да се предвидят срокове за приключване на реституционните процедури и в изпълнение на ангажимента си по пътната карта за 2021 г. Властите могат да бъдат силно насърчени да продължат необходимата законодателна работа, за да се осигури приемането на този законопроект и да информират Комитета за съответните развития.

Властите могат да бъдат насърчени да представят и своята оценка за това дали са необходими допълнителни стъпки за рационализиране на процедурите по предоставяне на конкретни парцели на бивши собственици, както и за засилване на сътрудничеството с оглед на това, че се предвижда както общинската служба по земеделие, така и общинските съвети да продължат да участват в този процес.

3. Реституция в границите на урбанизираните територии (населени места)

а) Настояща рамка

Законодателството предвижда също така възстановяване на правата на собствениците на земеделски земи, включени в границите на урбанизираните територии, освен ако върху тях не са построени сгради от трети лица в съответствие с всички законови изисквания.

Възстановяването на собствеността се извършва в стари реални граници, в процедура, която има няколко етапа и в която участват както общинската служба по земеделие, така и общинската администрация и съответният кмет.

Решенията на общинските служби по земеделие в тези процедури се основават на удостоверение и скица на имота, които се издават в рамките на междинна административна процедура пред общинската администрация. Удостоверението и скицата могат да бъдат поискани както от заинтересованото лице, така и служебно от общинската служба по земеделие. В удостоверението трябва да се посочи дали имотът е включен в кадастралния план, както и кадастралния номер и площта на имота, размерът на застроената част, за която следва да се предвиди обезщетение съгласно чл. 10б от ЗСПЗЗ (вж. по-долу), свободната от застрояване част, която следва да бъде възстановена, и др. Застроената територия трябва да бъде определена от техническата служба на общината и нейното решение трябва да бъде одобрено от кмета със заповед, която подлежи на съдебно обжалване.

Допълнително се провежда процедура за изработване на помощен план, когато няма одобрена кадастрална карта или когато в одобрената кадастрална карта липсват данни за границите на имотите, върху които се възстановява правото на собственост съгласно чл. 11 от ЗСПЗЗ.

Собствениците трябва да представят удостоверението и скицата на общинската служба по земеделие, която трябва да издаде решение за възстановяване на имота.

б) Предишно разглеждане от Комитета през март 2022 г.

Комитетът насърчи властите, що се отнася до реституцията на земи, включени в урбанизираните територии, да представят своята оценка за това дали е възможно да се въведат срокове за приключване на тези процедури и да се рационализират съществуващите процедури.

в) Информация, предоставена в отговор на решенията от март 2022 г.

В допълнението си от 2 януари 2023 г. правителството посочва, позовавайки се на оценка на Министерството на земеделието, че що се отнася до реституцията на земи, включени в урбанизираните територии, не е необходимо да се определят нови срокове, освен тези, залегнали в чл. чл. 45е, 45ж и 45з от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ.

Оценка: Следва да се отбележи, че сроковете, предвидени в чл. чл. 45е, 45ж и 45з от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ, се отнасят до конкретни действия на различни административни органи, но не предвиждат по-глобални срокове за приключване на процедурите.

Поради това властите могат да бъдат силно насърчени да представят по-подробна оценка на това дали е възможно да се въведат допълнителни или по-глобални срокове за приключване на тази категория процедури, подобно на провежданите реформи по отношение на реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници извън урбанизираните територии, или да предприемат стъпки за рационализиране на съществуващите процедури, например като предвидят, че някои стъпки могат да бъдат предприети служебно от общинската служба по земеделие и общинските власти.

4. Обезщетяване вместо реституция

а) Настояща рамка

Процедурите за обезщетяване се провеждат в съответствие с принципите на пропорционалност (обезщетение с равностойно намаляване на правата на всички правоимащи лица, ако е необходимо), право на избор на средствата за обезщетение (между земя или поименни компенсационни бонове) и др. Обезщетяването със земя се извършва чрез предоставяне на земеделска земя с равностойна парична стойност. Общинската служба по земеделие издава решение относно размера на обезщетението, което се съобщава на правоимащото лице и подлежи на съдебен контрол.

Законодателството предвижда различни ситуации, в които реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници или с план за земеразделяне не е (напълно) възможна и бившите собственици трябва да бъдат обезщетени по тяхно искане с равностойна държавна или общинска земя или с поименни компенсационни бонове съгласно чл. 10б от ЗСПЗЗ:

- Ако предишни земеделски земи, разположени в границите на урбанизираните територии (населени места) или извън тях, са застроени или са извършени мероприятия, които не позволяват възстановяване на собствеността;
- Ако е установено, че размерът на земеделската земя в границите на землището е намалял, земята, подлежаща на реституция, се намалява съответно, с изключение на земята, която е възстановена в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници (чл. 15, ал. 2 и ал. 3 от ЗСПЗЗ);
- Ако исканията за реституция са представени след обнародването в "Държавен вестник" на обявлението, че е изготвен проект на плана за земеразделяне (чл. 11, ал. 4 от ЗСПЗЗ).

і. Процедури за обезщетяване, започнали до определена дата през 2010 г.

Тази категория процедури предполага изготвяне на план за обезщетяване за всички бивши собственици, които имат право на обезщетение на определена територия. Въз основа на мотивирано предложение на общинската служба по земеделие и на всяко заинтересовано лице общинският съвет в едномесечен срок от получаването му определя вида, размера и местонахождението на земите от общинския поземлен фонд за обезщетяване на собствениците, но не по-малко от 50 на сто от наличния общински поземлен фонд. Ако общинският съвет не се произнесе в срок, определянето се извършва със заповед на областния управител по искане на общинската служба по земеделие и на всяко заинтересовано лице.

След предоставянето на земята Министерството на земеделието възлага изготвянето на план за обезщетяване. Когато подходящата за обезщетяване земя на територията на съответната община не е достатъчна, за да удовлетвори правата на всички бивши собственици на обезщетение със земя, общинската служба по земеделие определя процент, с който се намаля обезщетението със земя по отношение на всички лица, имащи право на такова обезщетение. Решението на общинската служба по земеделие относно тези изчисления е основа за изготвяне на плана за обезщетяване със земя на общината. След изготвянето на плана общинската служба по земеделие издава решения, придружени със скица на съответния имот.

Процедурите за изготвяне на планове за обезщетяване за градовете София, Варна и Пловдив (трите най-големи града) все още продължават. Причината за неприключването на процедурата е недостигът на земеделска земя в тези общини, което предопределя формирането на висок коефициент на редукия. Процедурите по плана за обезщетяване на град Созопол са пред приключване (вж. по-долу).

ii. Процедури за обезщетяване, започнали след определена дата през 2010 г.

В съответствие с тази процедура е възможно да се предостави обезщетение след разглеждане на индивидуални искания. Общинската служба по земеделие подава мотивирано искане чрез кмета до общинския съвет, в съответствие с исканията за обезщетяване със земеделска земя чрез индивидуални имоти съгласно чл. 45ж от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ. На първото си заседание след получаване на предложението общинският съвет трябва да разгледа искането и да вземе решение. Правоимащото лице не може да поиска да му бъде възстановен конкретен имот.

б) Предишно разглеждане от Комитета през март 2022 г.

Комитетът насърчи властите, що се отнася до обезщетяването с общинска или държавна земя или поименни компенсационни бонове да представят своята оценка за това дали е възможно да се въведат срокове за приключване на тези процедури и да се рационализират съществуващите процедури. Комитетът ги прикани също така да представят своята оценка относно предвидените начини за приключване на неприключилата процедура за обезщетяване, отнасяща се до градовете София, Пловдив и Варна.

в) Информация, предоставена в отговор на решенията от март 2022 г.

В допълнението си от 2 януари 2023 г. правителството посочва, че подобно на реституцията на земи, включени в урбанизираните територии (вж. по-горе), не е необходимо да се определят нови срокове и по отношение на предоставянето на обезщетение чрез земи общинска или държавна собственост и поименни компенсационни бонове, освен сроковете, залегнали в чл. 45е, 45ж и 45з от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ. Властите уточняват, че процедурите за изготвяне на планове за обезщетяване в София, Варна и една община в Пловдив следва да приключат по съществуващите правила.

Що се отнася до плана за обезщетяване в гр. Созопол, според последната информация от властите, предоставена по индивидуалните мерки по делото *Сивова и Колева*, всички дейности по заданието за изработване на плана за обезщетяване са приключили, решенията за обезщетяване на всички 657 правоимащи лица са изготвени и ще им бъдат връчени, след като Агенцията по геодезия, картография и кадастър предостави окончателните скици.

Оценка: Що се отнася до обезщетенията (чрез общински земи или поименни компенсационни бонове), започнали преди определена дата през 2010 г., властите следва да бъдат поканени да посочат конкретните действия, които са предприети или предвидени, и решенията, приети за завършване на неприключилите процедури, по-специално по отношение на София, Пловдив и Варна.

В същото време е много положителен фактът, че властите вече са напреднали с процедурите по плана за обезщетяване на град Созопол, които са пред приключване.

Що се отнася до обезщетенията (чрез общински земи или поименни компенсационни бонове) преди и след 2010 г., следва да се отбележи, че сроковете, заложи в чл. 45е, 45ж и 45з от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ, се отнасят само до конкретни действия на административните органи. Поради това властите биха могли да бъдат силно насърчени да представят по-подробна и конкретна оценка за това дали може да се предвиди въвеждането на допълнителни или по-глобални срокове за приключване на тези процедури, подобно на провежданите реформи, свързани с реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници извън урбанизираните територии, или да се рационализират съществуващите процедури, например като се предвиди, че определени

стъпки могат да бъдат предприети служебно от Министерството на земеделието и общинските власти.

5. Реституция на земя, включена в активите на дружество или собственост на друга институция

а) Настояща рамка

След законодателно изменение от 12 февруари 1999 г., § 6, ал. 6 от Преходните разпоредби на отменения Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия от 1992 г. предвижда, че когато земя, подлежаща на реституция съгласно ЗСПЗЗ, е била предмет на приватизационен договор или е била включена в активите на дружества, собственост на държавата или общините, лицата, претендиращи реституция, се обезщетяват чрез предоставяне на акции и дялове в дружеството или ако наличните акции, притежавани от държавата и общините, са недостатъчни, чрез поименни компенсационни бонове.

Лицата, имащи право по ЗСПЗЗ на възстановяване на имоти, включени в активите на търговско дружество с повече от 50 на сто държавно или общинско участие, се обезщетяват с акции и дялове в дружеството по реда, установен в Закона за обезщетяване на собствениците на одържавени имоти (§ 11 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, който урежда въпроса след 2002 г.).

Съгласно практиката на Върховния административен съд, когато лицата, имащи право на реституция по ЗСПЗЗ, имат възможност да получат обезщетение както въз основа на този закон, така и на приватизационното законодателство, те могат сами да изберат кой вид обезщетение да претендират.

б) Предишно разглеждане от Комитета през март 2022 г.

Комитетът насърчи властите да отговорят на въпросите, повдигнати в меморандума Н/Ехес(2022)5, относно възможните мерки за избягване на забавянето на процедурите за реституция на земя, включена в активите на приватизирано дружество или друго юридическо лице.

в) Информация, предоставена в отговор на решенията от март 2022 г.

В допълнението си от януари 2023 г. властите посочват, че по данни на Министерството на земеделието няма информация за други случаи, подобни на делото *Неделчева и други* (ситуации, при които държавата вече не притежава достатъчен брой акции в приватизирано дружество, за да обезщети лицата, които имат право на обезщетение вместо реституция за земеделска земя, която е част от активите на това дружество).

Освен това Министерството на земеделието разяснява, че в случаите, когато лицата са получили решение, с което се признава правото им на реституция в съществуващи или възстановими стари реални граници, но е установено, че земята е застроена или са извършени дейности, които не позволяват реституция (независимо от собствеността на обектите, разположени върху земята), бившите собственици или техните наследници имат право на обезщетение вместо реституция и не е необходимо да предявяват ревандикационен иск.

Оценка: По редица дела от групата на Сивова и Колева е постановено възстановяване на земя в реални граници, въпреки че имотът е владян от юридическо лице (дружество или друга институция) и без да се даде възможност на третото лице, което владее земята, да предяви и докаже конкурентните си претенции. Това неминуемо е довело до по-голямо забавяне, оставяйки въпроса по принцип да бъде решен в допълнително производство с участието на третото лице. Тази законодателна уредба, която задължава лицата, търсещи реституция, да проведат две различни процедури, преди да разберат със сигурност дали ще получат реституция в съществуващи или възстановими стари реални граници или, ако не, да трябва да поискат обезщетение, е критикувана многократно от Европейския съд като създаваща значителни забавяния.

Това законодателно решение и последвалата административна практика са довели до ситуации, в които правоимащите лица не могат да получат обезщетение чрез дялове или акции в държавно дружество, тъй като държавата вече не разполага с такива. При предишното разглеждане на тези дела от властите беше поискано да уточнят дали има правила за справяне с подобни ситуации, за да се избегнат нарушения, подобни на установеното по делото Неделчева и други. Сега властите посочват, че не са установени подобни случаи. Въпреки това властите биха могли да бъдат приканени да уточнят действията, които ще предприемат, ако подобни ситуации възникнат в бъдеще (например чрез прехвърляне на част от акциите, които все още са собственост на държавата, и заплащане на номиналната стойност на дължимия остатък от акции, подобно на решението, прието в делото Неделчева и други).

От властите беше поискано също така да уточнят дали все още съществуват ситуации като тази по делото Лазаров и други, при които жалбоподателите са получили съдебно решение, признаващо правото им на реституция в съществуващи или възстановими стари реални граници, но земята се владее от дружество и правоимащите лица са били принудени да предявят ревандикационен иск, за да получат обезщетение вместо реституция. Те бяха помолени също така да посочат дали съществува възможност тези лица да изберат директно обезщетение вместо реституция, вместо първо да предявят граждански (ревандикационни) искове. Властите сега потвърждават, че тези лица действително имат право да претендират директно обезщетение. Те биха могли да бъдат приканени да изяснят кои конкретни законови или подзаконови разпоредби се прилагат в такива ситуации и дали засегнатите лица са информирани за възможностите, които са им предоставени за финализиране на реституцията.

6. Реституция и обезщетяване по отношение на земи, в които на трети лица е било предоставено правото на ползване (§ 4 и следващите от ПЗР на ЗСПЗЗ)

а) Настояща рамка

Лицата, чиито земи се намират в райони, в които на трети лица е било предоставено правото на ползване, могат да поискат реституция, но ползвателите, които отговарят на законовите условия, могат да поискат да придобият собственост върху земята, като заплатят цена, определена в подзаконов акт. Заявленията на ползвателите трябва да бъдат разгледани от комисия, назначена от кмета, която дава становище дали са налице законовите условия за придобиване на земята. Впоследствие кметът издава подлежащи на обжалване пред съда заповеди, с които признава правото на ползвателите да придобият земята или отхвърля заявленията.

Параграф 4к от ПЗР на ЗСПЗЗ предвижда изработването на два вида планове: помощен план и план на новообразуваните имоти. Помощният план съдържа данни за границите на имотите, предоставени за ползване, както и информация за границите на имотите, съществували преди колективизацията. Планът на новообразуваните имоти се основава на данните от помощния план. Той може да бъде обжалван пред съда в четиринадесетдневен срок от обнародването му в Държавен вестник.

Правомощията за изработване и одобряване на плановете са предоставени на областния управител. Заповедта за изработване на плановете трябва да бъде издадена до 30 септември на годината, предхождаща действителното начало на изработването им. Финансирането на изработването на плановете се осигурява от държавния бюджет. След влизането в сила на плана на новообразуваните имоти кметът издава заповеди, с които разрешава закупуването на земята от ползвателите или разпорежда нейното възстановяване. Тези заповеди могат да бъдат обжалвани от заинтересованите страни.

Оценката на цената на парцелите, които ползвателите имат право да придобият, се извършва от техническата служба на общината в срок от три месеца от влизането в сила на плана на новообразуваните имоти. Оценките се одобряват от кмета или от упълномощено от него длъжностно лице; заповедите за одобрение могат да се обжалват пред съда.

В няколко скорошни годишни доклада българският омбудсман многократно препоръчва, наред с другото, да се осигури финансиране за възлагане на изработването на планове на новообразуваните имоти в териториите по § 4 и да не се изисква от правоимащите лица да заплащат такси за административните актове, с които се установява правото на собственост върху териториите по § 4 от ЗСПЗЗ.

б) Предишно разглеждане от Комитета през март 2022 г.

Комитетът призова властите да направят преглед на висящите процедури за реституция в областите, в които правото на ползване е предоставено на трети лица. Освен това той ги призова да дадат указания на областните управители да възложат, когато това е обективно възможно, изработването на необходимите планове в срок, за да може през 2023 г. да започне действителната работа в областите, където такива планове не са изработени, и да осигурят финансиране за изработването на тези планове. Комитетът ги прикани също така да предоставят информация за броя на областите, в които все още не е разпоредено изработването на планове, за броя на издадените през 2022 г. заповеди за изработване на планове и за осигуреното финансиране за 2023 г., както и за оценката им относно възможността за определяне на срок, в който областните управители следва да възлагат изработването на плановете.

в) Информация, предоставена в отговор на решенията от март 2022 г.

В допълнението си от януари 2023 г. властите уточняват, че от 28-те области в страната в 15 области няма висящи процедури, всички планове вече са изработени и не е установена необходимост от финансиране. В 11 области има висящи процедури (някои от тях вече са започнали, докато за други предстои да бъдат финансирани и планирани), а за 2 области не е предоставена информация. Уточнява се също така, че решенията на Комитета от предишното разглеждане на тези дела, заедно с бележките и меморандумите към тях са преведени на български език и са сведени до знанието на министъра на земеделието и областните управители, които са информирани за необходимостта да прегледат процедурите по § 4 и сл. от ЗСПЗЗ, да предприемат действия в рамките на своята компетентност и да предоставят необходимите данни.

Оценка: Положително е, че в 15 от 28-те области в страната вече няма висящи процедури за изготвяне на планове по § 4 и сл. от ЗСПЗЗ. Положително е също така, че властите са предоставили определена информация в отговор на поставените от Комитета въпроси относно положението в повечето области. Въпреки това изглеждат необходими допълнителни мерки по отношение на поне 11 области, където все още има висящи процедури.

С оглед на това властите следва отново да бъдат призовани да предоставят незабавно по-подробна информация за областите, в които все още има висящи процедури, както следва:

(i) дали е извършен подробен опис на висящите процедури по § 4 и сл. от ЗСПЗЗ или все още предстои да бъде извършен такъв, който да включва броя на плановете, които трябва да бъдат изработени, съответните населени места, площта на територията, която е предмет на плановете, броя на засегнатите лица (бивши собственици и ползватели), сумите, необходими за изработването на плановете, други технически спецификации и др. под., за да може да се осигури своевременното им финансиране;

(ii) дали съответните областни управители са възложили, когато това е обективно възможно, изработването на необходимите планове и дали е осигурено финансиране за тяхното изработване;

(iv) брой заповеди за изработване на планове, издадени през 2023 г.;

(v) броя на плановете, за които е осигурено финансиране за 2023 г. и 2024 г.

Освен това властите следва отново да бъдат приканени да представят своята оценка относно възможността за определяне на срок, в който областните управители следва да възлагат изработването на плановете.

От властите следва да се изиска да предоставят горепосочената информация до 31 декември 2023 г., включително по отношение на областите, за които не е предоставена информация за настоящото разглеждане.

7. Възстановяване на собствеността върху горска земя

Законът за възстановяване на собствеността върху гори и земи от горския фонд от 1997 г. предвижда, че лицата или техните наследници, чиито гори са били национализирани, могат да поискат реституция до 30 юни 1999 г., а общинската служба по земеделие трябва да издаде решение в срок от дванадесет месеца след изтичането на срока за подаване на заявлението. След 30 юни 1999 г. правоимащите лица могат да претендират реституция с установителен иск пред съда.

В чл. 6 от същия закон се предвижда, че когато действителната реституция е невъзможна, тъй като, наред с другото, горите и земите от горския фонд са станали изключителна държавна собственост или вече не съществуват, бившите собственици получават обезщетение чрез прехвърляне на равностойни по площ и вид държавна земя и гори. В правилника за прилагане на закона първоначално бе предвидена възможността за предоставяне на поименни компенсационни бонове; тази разпоредба е отменена през 2001 г. и е решено, че бившите собственици, чието право на обезщетение чрез поименни компенсационни бонове е вече признато, автоматично ще имат право на обезщетение под формата на държавна земя. В чл. 13, ал. 5 от закона се предвижда, че в срок от дванадесет месеца след изтичането на срока за подаване на заявлението за възстановяване общинската служба по земеделие следва да издаде решение за възстановяване на собствеността върху гори и земи от горския фонд.

През март 2022 г. Комитетът поиска информация относно незавършените процедури за реституция на горска земя. За настоящото разглеждане не беше предоставена нова информация.

Оценка: Все още е необходима информация за незавършените процедури за реституция на гори и земи от горския фонд.

Г. ВЪТРЕШНОПРАВНИ СРЕДСТВА ЗА ЗАЩИТА

Властите предоставиха информация за различни правни средства за защита, приложими най-общо при забавяне на изпълнението на административни или съдебни решения, като например:

- i) налагане на седмични глоби за неизпълнение на основание чл. 290 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) до извършване на дължимите действия;
- ii) налагане на глоба по чл. 304 от АПК на длъжностно лице, което не изпълни окончателен съдебен акт;
- iii) защита срещу неоснователно бездействие на администрацията съгласно чл. 256 от АПК, при която съдът може да разпореди на административния орган да извърши действието, като определи срок за това.

Освен това те посочват развитие на съдебната практика по чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), като посочват случаи, в които Върховният административен съд се е позовал на изводите на ЕСПЧ по делата *Мутишев* и *други* и *Любомир Попов*, че забавянето на предоставянето на обезщетение или възстановяването на земеделска земя представлява намеса в правото на лицата да използват мирно своите притежания, и е постановил, че ищците имат право на обезщетение.

През март 2022 г. Комитетът прикани властите да предоставят по-подробна информация за функционирането на превантивните средства за защита, отнасящи се по-специално до исканията за осигуряване на навременно приключване на реституционните процедури и компенсаторното средство за защита при забавена реституция, както и за резултатите от анализа на съществуващата съдебна практика във връзка с необходимостта от създаване на специално средство за защита, което да позволи на заинтересованите страни да получат

обезщетение в случай на неспазване на сроковете за приключване на реституционните процедури. За настоящото разглеждане не е представена нова информация.

Оценка: По редица дела относно възстановяване на собственост на земеделски земи, Европейският съд е отхвърлил възражението на правителството за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита, основано на възможността за предявяване на иск за неправомерно увреждане срещу държавата, като е приел, че компенсаторното средство за защита не може да осигури адекватна защита в ситуация, в която властите все още не са предприели конкретни мерки за изпълнение на окончателното съдебно решение (вж. решенията по делото Мутишев и други и по-скорошното решение по делото Рашева). Освен това Съдът не е приел, че е налице достатъчно развита практика на националните съдилища във връзка с въпросното средство за защита.

Поради това властите следва отново да бъдат приканени да предоставят по-подробна информация за функционирането на превантивните средства за защита (съгласно членове 256, 290 и 304 от АПК, посочени по-горе), по-специално по отношение на исканията за гарантиране на навременното приключване на процедурите за реституция. Освен това те следва отново да бъдат приканени да представят резултатите от анализа на съществуващата съдебна практика във връзка с необходимостта от създаване на специално средство за защита, което да дава възможност на заинтересованите страни да получат обезщетение в случай на неспазване на сроковете за приключване на реституционните процедури.