

Неофициален превод на български език

1468-о заседание, 5-7 юни 2023 г.

(формат „Права на човека“)

Н46-8 Група дела Любомир Попов (жалба № 69855/01), група дела Сивова и Колева (жалба № 30383/03), дело Мутишев и други (жалба № 18967/03), дело Томов и Николова (жалба № 50506/09) срещу България

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи

DH-DD(2023)15, DH-DD(2023)399, DH-DD(2023)462, DH-DD(2023)580, H/Exec(2023)3, H/Exec(2023)4, CM/Del/Dec(2022)1428/H46-8

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
ГРУПА ЛЮБОМИР ПОПОВ				
69855/01	ЛЮБОМИР ПОПОВ	07/01/2010	07/04/2010	Комплексен проблем
19130/04+	ПЕТКОВА И ДРУГИ	25/09/2012	25/09/2012	
36094/08	ПОПОВ И ЧОНИН	17/02/2015	06/07/2015	
54909/14	ГЕЧЕВИ	22/06/2021	22/06/2021	
17353/03	НАЙДЕНОВ	26/11/2009	26/02/2010	
14966/04	ВАСИЛЕВ И ДОЙЧЕВА	31/05/2012	31/08/2012	
ГРУПА СИВОВА И КОЛЕВА				
30383/03	СИВОВА И КОЛЕВА	15/11/2011	04/06/2012	Комплексен проблем
45806/11	ЗИКАТАНОВА И ДРУГИ	12/12/2019	12/03/2020	
27565/14	ЛАЗАРОВ И ДРУГИ	16/11/2021	16/11/2021	
18967/03	МУТИШЕВ И ДРУГИ	03/12/2009	03/03/2010	Комплексен проблем
		28/02/2012	09/07/2012	
14642/15	ДИМОВ	03/05/2022	03/05/2022	
50506/09	ТОМОВ И НИКОЛОВА	21/07/2016	21/10/2016	Комплексен проблем

Описание на делата

Делата от групите *Любомир Попов* и *Сивова и Колева*, както и делото *Мутишев и други*, касаят неоправдани забавяния при изпълнението на съдебни и административни решения, с които са признати правата на жалбоподателите на реституция на земеделски земи или гори, колективизирани по време на комунистическия режим, или на обезщетение вместо реституция (нарушения на чл. 1 от Протокол № 1). В решението относно справедливото обезщетение по делото *Мутишев и други* и в решението по делото *Василев и Дойчева* Европейският съд посочва, че общите мерки следва да включват въвеждането във вътрешното право на ясни срокове за изпълнение на окончателните съдебни и административни решения, свързани с реституцията на земеделски земи, както и на средство за защита, което предоставя ефективна възможност за получаване на обезщетение, в случай че тези срокове не са спазени.

Делото *Томов и Николова* се отнася до лишаването на жалбоподателите от собственост през 2008 г. въз основа на разпоредба, която позволява на бившите собственици да оспорват правото на собственост на трети лица върху земеделска земя, придобита след колективизацията, без ограничение във времето и без никакво обезщетение от държавата (нарушение на чл. 1 от Протокол

№ 1). По делото *Кръстева и други*¹, Европейският съд постановява на основание чл. 46, че общите мерки следва да включват въвеждането на средство за защита, което да може да осигури обезщетение, разумно свързано с пазарната стойност на изгубената собственост.

Статус на изпълнение на решенията²

Индивидуални мерки: Подробно представяне на индивидуалните мерки се съдържа в меморандума Н/Ехес(2023)3.

Общи мерки:

Основните указания на Комитета в решенията му от март 2022 г. и отговорът на властите са изложени по-долу. По-подробно представяне на общите мерки се съдържа в документ Н-Ехес(2023)4.

А) Мерки по същество и вътрешноправни средства за защита във връзка със забавена реституция на земеделски земи и гори

Правото на реституция съгласно Закона за собствеността и ползването на земеделските земи от 1991 г. (ЗСПЗЗ) е могло да бъде признато в рамките на административна процедура в кратък период след 1991 г. или чрез граждански иск до май 2007 г., докато действителното разпределение на земята е следвало или все още следва няколко различни процедури. По-конкретно, реституцията чрез план за земеразделяне вече е приключила, но други видове процедури са все още висящи (вж. по-долу). В няколко скорошни доклада българският омбудсман е отбелязал, че хиляди граждани все още очакват реституция, като са формулирани редица препоръки, включително приемане на специален правен режим за финализиране на процеса.³

- 1) *Законодателни мерки за повишаване на административния капацитет и пътна карта от август 2021 г.*

През март 2022 г. Комитетът приветства законодателните изменения, приети през 2015 г. и 2017 г., целящи повишаване на административният капацитет за провеждане на реституцията на земя и гори чрез участието на Министерството на земеделието в издаването на решенията. Той отбеляза като положителна стъпка и приемането на пътна карта през 2021 г., в която се предвиждат законодателни мерки за съобразяване с указанията на Европейския съд по член 46 относно необходимостта да се предвидят срокове за приключване на реституционните процедури. Комитетът прикани властите, наред с другото, да представят своята оценка относно възможността за засилено обучение на длъжностните лица и засилен надзор върху реституционните процедури, както и да увеличат помощта, предоставяна на общинските служби по земеделие.

През януари 2023 г. властите се позоваха на оценка, предоставена от Министерството на земеделието, в която се посочва, че няма нужда от допълнителни законодателни изменения, насочени към засилване на надзора и помощта, предоставяни от министерството. Те също така предоставиха информация относно изпълнението на ангажиментите си по пътната карта от 2021 г. (описани по-долу).

- 2) *Възстановяване на земеделска земя*

Съгласно приложимите правила завършването на процедурата за реституция на земя в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници е оставено на инициативата на правоимащите лица (собственици или наследници), които следва да установят старите граници на парцела. След това общинската служба по земеделие подава мотивирано искане, а общинският съвет се произнася по него 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 с план. В последните си доклади омбудсманът критикува съществуващия ред, наред с другото, поради това, че изискването за посочване на старите граници може да се счете за неизпълнимо поради изминалото време и поради задължението на собствениците да плащат значителни суми за технически дейности.

¹ Делото е приключено само по отношение на индивидуалните мерки (CM/CM/ResDH(2020)217).

² Вж. скорошната информация, предоставена по общите мерки (DH-DD(2023)15; DH-DD(2023)399) и индивидуалните мерки (DH-DD(2023)462); DH-DD(2023)580).

³ Вж. например Доклада за дейността на българския омбудсман през 2022 г.

През март 2022 г. Комитетът насърчи законодателната работа, за да се позволи на общинските служби по земеделие да финализират служебно реституцията в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници, ако правоимащите лица бездействат.

В отговор властите уточняват, че е изготвен законопроект, в който се определя двугодишен срок за собствениците или техните наследници с признато право на реституция в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници да подадат искане за установяване на границите на имотите. След това имотите ще бъдат предоставени от общинския съвет от общинския поземлен фонд. Имотите, за които не е подадено искане, ще се предоставят служебно от общинската служба по земеделие в съответствие с решението за реституция. Законопроектът е внесен в Народното събрание на 2 юни 2022 г., но не е приет поради разпускането на предишното Народно събрание. Властите се ангажират да го внесат в новото Народно събрание.

3) Възстановяване на земи, включени в границите на урбанизираните територии, или обезщетяване с общинска или държавна земя или с поименни компенсационни бонове

Съгласно приложимите правила възстановяването на собствеността върху земя в границите на урбанизираните територии се извършва в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници, освен ако върху имота не са били законно построени сгради или съоръжения от трети лица. Решението на общинската служба по земеделие за възстановяване на собствеността се основава на удостоверение и скица на имота, които се издават в рамките на междинна административна процедура от общинската администрация. Що се отнася до обезщетението с равностойна общинска или държавна земя или с поименни компенсационни бонове (чл. 10б от ЗСПЗЗ), такова се предвижда в различни ситуации, в които реституцията не е (напълно) възможна. За някои от процедурите по обезщетяване следва да се разработят планове за обезщетяване.⁴

През март 2022 г. Комитетът насърчи властите да представят своята оценка за евентуалното въвеждане на срокове за приключване на горепосочените процедури и за рационализиране на съществуващите процедури. Той също така ги прикани да представят своята оценка относно начините за приключване на незавършените процедури за обезщетяване в София, Пловдив и Варна (трите най-големи града).

Властите отговарят, че според оценката на Министерството на земеделието не е необходимо да се определят нови законови срокове, освен съществуващите, и че процедурите за изготвяне на планове за обезщетяване за София, Варна и Пловдив ще бъдат завършени съгласно съществуващите правила.

4) Възстановяване на собствеността върху земи с предоставено право на ползване на трети лица

Съгласно § 4 и следващите [от преходните и заключителните разпоредби] на ЗСПЗЗ собствениците преди колективизацията могат да поискат възстановяване на земи, намиращи се в райони, в които е било предоставено право на ползване на трети лица, но ползвателите, отговарящи на законовите условия, могат да поискат да закупят земята на цена, определена съгласно закона. Заповедта за изработване на необходимите планове в такива райони трябва да бъде издадена от областния управител до 30 септември на годината, предхождаща действителното начало на изработването. 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 придобиването на земята от ползвателите или разпорежда реституцията ѝ на бившите собственици. Омбудсманът многократно е препоръчвал да се осигури финансиране за възлагане на изработването на плановете.

През март 2022 г. Комитетът призова властите да направят опис на висящите процедури, да дадат указания на областните управители да възложат, когато това е обективно възможно, изработването на плановете, така че да може през 2023 г. да започне работата в областите, в които такива планове не са изработени, и да осигурят финансиране за изработването на още неизработените планове. Той ги прикани също така, наред с другото, да представят своята оценка относно възможността за определяне на срок, в който областните управители следва да възлагат изработването на плановете.

Властите отговарят, че в 15 от 28-те области няма висящи процедури и съответно няма нужда от финансиране; в 11 области има висящи процедури (някои от тях са започнали, а други предстои да бъдат финансирани и планирани); за 2 области не е предоставена информация. Министърът на

⁴ Повече информация може да бъде намерена в бележките за 1428-то заседание на Комитета.

земеделието и областните управители са информирани за необходимостта от преглед на процедурите и предприемане на необходимите действия.

5) *Реституция на земя, включена в активите на дружество*

Съгласно приложимите правила, когато земя, отговаряща на условията за реституция, е била предмет на приватизационен договор или е била включена в активите на държавни и общински дружества, правоимащите лица следва да бъдат обезщетени чрез акции в дружеството или чрез поименни компенсационни бонове. Съгласно практиката на Върховния административен съд те могат да изберат кой вид обезщетение да поискат.

През март 2022 г. Комитетът поиска разяснения относно възможните стъпки за избягване на забавянето на такива процедури.

Властите отговарят, че не са установени 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 земя, която е част от активите на дружеството).⁵ Освен това в ситуации, в които лицата са получили решение, с което се признава правото им на реституция в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници, но земята е застроена или са извършени работи, 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 водят отделни граждански производства (по ревандикационни иски) (срещу трети лица, владеещи земята).⁶

6) *Възстановяване на горите*

През март 2022 г. Комитетът поиска информация за незавършените реституционни процедури съгласно Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд от 1997 г.⁷ Не е представена нова информация.

7) *Вътрешни средства за защита*

Предходната предоставена от властите информация за различните средства за правна защита, приложими при забавяне на реституцията, се съдържа в бележките за 1428-ото заседание на Комитета. През март 2022 г. Комитетът поиска, наред с другото, повече информация относно функционирането на превантивните средства за защита, за да се гарантира навременното приключване на процедурите, и компенсаторното средство за защита при забавена реституция. Не е предоставена нова информация.

Б) Отнемане на правото на собственост на трети лица, които са придобили земя по време на комунистическия режим

В ал. 13 на чл. 10 от ЗСПЗЗ, добавена през 1997 г., се посочва, че правата на бившите собственици трябва да бъдат възстановени, дори ако държавата е продала земята или я е прехвърлила на трети лица. Третите лица не могат да се позовават на придобивна давност и нямат право на обезщетение от държавата. Между 2010 г. и 2014 г., много години след началото на процеса на реституция, значителен брой предреституционни титули за собственост върху земеделска земя продължават да бъдат оспорвани.⁸ През януари 2022 г. властите уточниха, че съдебната практика приема, че придобивна давност след определен момент тече за такива земи, което може да доведе до отхвърляне на такива иски.⁹ Те считат, че поради това третите лица в подобни ситуации имат добри изгледи за успех да защитят ефективно правото си на собственост, но възнамеряват да анализират възможни допълнителни общи мерки.

През март 2022 г. Комитетът поиска данни за предявените иски по чл. 10, ал. 13 от ЗСПЗЗ в периода 2015-2021 г., както и информация за това дали придобивната давност се прилага последователно от съдилищата. За настоящото разглеждане не беше предоставена нова информация.

⁵ Делото *Неделчева и други* е приключено само по отношение на индивидуалните мерки (CM/CM/ResDH(2022)45).

⁶ Ситуации, подобни на тази по делото *Лазаров и други*.

⁷ Повече информация се съдържа в бележките за 1428-ото заседание на Комитета.

⁸ Вж. решението по делото *Кръстева и други*, § 20.

⁹ Те уточняват, че Върховният касационен съд постановява, че забраната за придобивна давност се прилага само за периода преди влизането в сила на чл. 10, ал. 13 или на решението за реституция (ако е издадено по-късно); след това придобивната давност започва да тече отново.

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

Следва да се припомни, че при предишното си разглеждане Комитетът отбеляза, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки по делата *Мутишев и други* и *Томов и Николова*.

Относно делото *Сивова и Колева*, може да се приветства фактът, че всички дейности по изработването на плана за обезщетяване на 657 правоимащи лица, включително жалбоподателите, за района на община Созопол са приключили и решенията за обезщетяване ще бъдат връчени на тези лица след издаването на окончателните планове от Агенцията по геодезия, картография и кадастъра. Очаква се информация за финализирането им.

Що се отнася до делата *Любомир Попов, Гечев, Найденов, Петкова и други, Попов и Чонин, Василев и Дойчева, Лазаров и други, Зикатанова и други и Димов*, властите могат да бъдат приканени да предоставят информация в отговор на въпросите, повдигнати в меморандума Н/Ехес(2023)3, и да бъдат призовани да предприемат решителни стъпки за приключване на все още висящите реституционни процедури, като по този начин се сложи край на продължаващите неоправдани забавяния. В тази връзка те могат да бъдат призовани да засилят сътрудничеството между компетентните общински служби по земеделие и общинските органи и да гарантират, че те възприемат проактивен подход, като действат по собствена инициатива, когато това е възможно.

Общи мерки

- 1) Възможности за ускоряване на реституцията на земеделски земи и гори и вътрешноправни средства за защита

Фактите, установени в решенията (в които Европейският съд многократно критикува продължителните периоди на бездействие на властите) и неизпълнението на индивидуалните мерки в продължение на много години след решенията по някои от делата показват, че реституцията може да бъде възпрепятствана в известна степен от недостатъчното познаване (от общините, кметовете, общинските служби по земеделие и др.) на значително усложнените реституционни процедури или от липсата на ресурси. Ето защо, като отбележи позицията на властите, че не са необходими допълнителни насоки или допълнителни законодателни мерки, в допълнение към приетите през 2015 г. и 2017 г., за повишаване на административния капацитет, Комитетът все пак би могъл силно да ги насърчи да обмислят други мерки за справяне с проблема с продължителните периоди на бездействие, като например допълнително обучение, увеличаване на персонала или други подобни стъпки.

Комитетът би могъл да приветства разработения законопроект за приключване на реституцията в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници по служебен път, който съобразява указанията на Европейския съд по чл. 46 и ангажиментите по пътната карта от 2021 г. Комитетът би могъл силно да насърчи властите да осигурят приемането на тези проектоизменения и да ги прикани да представят своята оценка за това дали са необходими допълнителни стъпки за рационализиране на процедурите и засилване на сътрудничеството, тъй като законопроектът предвижда както общинските служби по земеделие, така и общинските съвети да продължат да участват този процес.

Относно позицията на властите, че не е необходимо да се въвеждат нови срокове за приключване на реституцията на земи, включени в урбанизираните територии, или за процедурите за обезщетяване с общинска или държавна земя или с поименни компенсационни бонове, следва да се отбележи, че съществуващите срокове се отнасят само до определени административни действия. Ето защо Комитетът би могъл силно да насърчи властите да представят по-подробна и конкретна оценка на възможността за въвеждане на допълнителни или по-глобални срокове, подобно на провежданата реформа по отношение на реституцията в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници, или да предприемат стъпки за рационализиране на съществуващите процедури. Необходимо е също така да се посочат конкретните действия и решения, приети за приключване на процедурите по обезщетяване, по-специално за София, Пловдив и Варна.

Що се отнася до реституцията и обезщетяването за имоти в райони, в които правото на ползване е било предоставено на трети лица, положително е, че властите вече са предоставили информация за ситуацията в повечето области и че в 15 от 28-те области вече няма висящи процедури за изработване на планове. Въпреки това изглеждат необходими допълнителни мерки по отношение на поне 11 области, в които все още има висящи процедури и изработването на някои от плановете все още не е започнало. Ето защо Комитетът би могъл отново да призове властите да извършат

незабавно подробен опис на висящите процедури в областите, в които все още има такива, за да се даде възможност за своевременно финансиране на изработването на оставащите планове.

От властите следва също така да се поиска да предоставят информация дали съответните областни управители са възложили изработването на оставащите планове и дали е осигурено финансиране, както и за броя на издадените през 2023 г. заповеди за изработване на планове и броя на плановете, за които е осигурено финансиране за 2023 г. и 2024 г. Властите следва също така отново да бъдат приканени да представят своята оценка относно възможността за определяне на срок, в който областните управители следва да възлагат изработването на плановете.

Освен това Комитетът би могъл да припомни решенията си относно средствата за правна защита при забавена реституция, приети през март 2022 г.

Накрая, властите могат да бъдат приканени да отговорят на останалите въпроси, посочени в меморандума Н/Ехес(2023)4, включително по отношение на финализирането на реституцията на гори и на разяснения относно обезщетяването за земи, включени в активите на приватизирано дружество или собственост на друга институция.

- 2) Отнемане на правото на собственост на трети лица, придобили земя по време на комунистическия режим

Органите следва отново да бъдат поканени да представят поисканата по-рано информация относно исквете за оспорване на титул за собственост, предявени на основание чл. 10, ал. 13 от ЗСПЗЗ.

Осигурено финансиране: ДА

Решения

Представителите на министрите

1. припомниха, че повечето от тези дела се отнасят до неоправдани забавяния при изпълнението на съдебни и административни решения, с които се признава правото на жалбоподателите на възстановяване на собствеността или обезщетение за земеделски земи или гори, колективизирани по време на комунистическия режим; припомниха също така, че едно от тях се отнася до отнемане на собственост въз основа на разпоредба, която позволява на бившите собственици да оспорват правото на собственост на трети лица върху земеделски земи, придобити след колективизацията, без ограничение във времето и без никакво обезщетение от държавата;

По отношение на индивидуалните мерки

2. приветстваха факта, че властите вече са напреднали с финализирането на комплексната реституционна процедура по делото *Сивова и Колева*, и ги прикани да предоставят информация за нейното приключване;

3. по отношение на делата *Любомир Попов, Гечеви, Найденов, Петкова и други, Попов и Чонин, Василев и Дойчева, Лазаров и други, Зикатанова и други и Димов*, призоваха властите да предприемат решителни стъпки за приключване на все още висящите реституционни процедури, включително чрез засилване на сътрудничеството между компетентните общински служби по земеделие и общинските власти и гарантиране, че тези органи възприемат проактивен подход, като действат по собствена инициатива, когато това е възможно; освен това ги прикани да предоставят информация в отговор на въпросите, повдигнати в меморандума Н/Ехес(2023)3;

По отношение на общите мерки

4. отбелязаха, че властите са на мнение, че не са необходими допълнителни насоки или допълнителни законодателни мерки освен приетите през 2015 г. и 2017 г. за засилване на надзора и помощта за общинските служби по земеделие при прилагането на законодателството за възстановяване на собствеността на земеделските земи и горите; но въпреки това отбелязаха, че настоящите решения и други източници на информация разкриват продължителни периоди на бездействие, които може да се дължат на недостатъчно познаване на значително усложнените реституционни процедури или на липса на ресурси от страна на компетентните органи; поради това насърчиха силно властите да обмислят други мерки, като например засилено обучение на

служителите или увеличаване на персонала, за да се повиши допълнително административният капацитет;

5. приветстваха наскоро разработените законодателни изменения за финализиране на реституцията в съществуващи или възстановими на терен стари реални граници по служебен път, които целят да изпълнят указанията на Съда по член 46; силно насърчиха властите да продължат законодателната работа, за да гарантират приемането на тези изменения, и ги насърчиха да представят своята оценка за това дали са необходими допълнителни стъпки за рационализиране на процедурите и засилване на сътрудничеството, като се има предвид, че както общинските служби по земеделие, така и общинските съвети ще продължат да участват в процедурите по реституция;

6. насърчиха силно властите да представят по-подробна и конкретна оценка на възможността за въвеждане на допълнителни или по-глобални срокове за приключване на реституционните процедури за земи, включени в урбанизираните територии, и за обезщетяване с общинска или държавна земя или с поименни компенсационни бонове, или за рационализиране на съществуващите процедури; приканиха властите да предоставят подробна информация за конкретните действия и решения, приети за приключване на процедурите по обезщетяване, по-специално за София, Пловдив и Варна;

7. приветстваха факта, че в 15 от 28-те области няма висящи процедури за изработване на планове във връзка с реституцията на имоти, правото на ползване върху които е било предоставено на трети лица; отново призоваха властите без забавяне да извършат подробен опис на процедурите, които все още не са приключили в поне 11 области, за да се даде възможност за своевременно финансиране на изработването на оставащите планове; приканиха ги да предоставят информация за това дали съответните областни управители са възложили изработването на оставащите планове и дали е осигурено финансиране, за броя на заповедите за изработване на планове, издадени през 2023 г., и за броя на плановете, за които е осигурено финансиране за 2023 г. и 2024 г., както и за оценката им относно възможността за определяне на срок, в който областните управители следва да разпоредят изработването на плановете;

8. отново приканиха властите да предоставят възможно най-скоро по-подробна информация за функционирането на превантивните средства за защита, отнасящи се конкретно до исканията за осигуряване на своевременно приключване на реституционните процедури и компенсаторното средство за защита при забавена реституция, както и за резултатите от анализа на съществуващата съдебна практика за оценка на необходимостта от въвеждане на специално компенсаторно средство за защита в случай на неспазване на сроковете за приключване на реституционните процедури; насърчи също така властите да отговорят на други въпроси, повдигнати в Н/Ехес(2023)4;

9. за да дадат възможност на Комитета да оцени положението с оспорването на правото на собственост на трети лица, които са придобили земя по време на комунистическия режим, отново приканиха властите да предоставят данни за исковете, предявени във връзка с чл. 10, ал. 13 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи в периода между 2015 г. и 2023 г., както и допълнителна информация за това дали съдебната практика, прилагаща института на придобивната давност в такива случаи, се прилага последователно от съдилищата;

10. приканиха властите да предоставят горепосочената информация най-късно до 31 декември 2023 г.