

Неофициален превод на български език

1428-о заседание, 8-9 Март 2022 (ДН)

Права на човека

Н46-8 Група дела Любомир Попов (жалба № 69855/01), Група дела Сивова и Колева (жалба № 30383/03), 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(2022)153, DH-DD(2022)151, DH-DD(2022)150, H/Exec(2022)4, H/Exec(2022)5

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	
66491/14	ПАНАЙОТОВ	17/11/2020	17/11/2020	
66993/13	РАШЕВА	13/10/2020	13/10/2020	
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
5516/05	НЕДЕЛЧЕВА И ДРУГИ	28/05/2013	28/08/2013	
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 28/02/2012	03/03/2010 09/07/2012	Комплексен проблем
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 член 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 член 1 от Протокол № 1). По делото *Кръстева и други*¹, Европейският съд постановява на основание чл. 46, че общите мерки трябва да включват въвеждането на средство за защита, което да може да осигури обезщетение, разумно свързано с пазарната стойност на изгубената собственост.

Състояние на изпълнението на решенията²

Индивидуални мерки: Подробно представяне на отделните мерки се съдържа в Н/Ехес(2022)4.

Общи мерки:

Мерки по същество и вътрешноправни средства за защита във връзка със забавена реституция на земеделски земи и гори³

- 1) Скорошни законодателни мерки и пътна карта от месец август 2021 г.

Изменения от 2015 г. и 2017 г. в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи от 1991 г. ("ЗСПЗЗ") предвиждат решенията за възстановяване на собствеността да се подписват също и от длъжностни лица от Министерство на земеделието, заедно със служители на съответната общинска служба по земеделие. Срокът за отмяна или изменение на решенията за възстановяване на собственост беше удължен от две на три години, за да се даде възможност на министъра на земеделието за по-дълъг период за преглед. Властите смятат, че този засилен административен контрол е предотвратил до голяма степен издаването на решения за възстановяване на собственост, които в противен случай биха били обжалвани и подложени на продължително съдебно разглеждане.

Пътна карта за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека от месец август 2021 г. предвижда: i) изготвяне на законодателни предложения за въвеждане на срокове за приключване на земеделската реституция; ii) изготвяне на анализ на съдебната 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 тези срокове.

- 2) Възстановяване на земеделски земи

Общ преглед: Докато реституционните процедури чрез планове за земеразделяне изглежда, че вече са приключили, българският Омбудсман отбеляза в няколко скорошни доклада, че е налице забавяне в приключването на реституцията на земеделски земи по други процедури (представени по-долу) и че хиляди граждани все още очакват възстановяване на собствеността.

Признаване на правото на възстановяване на собствеността: В ЗСПЗЗ са предвидени два основни способа за признаване на правото на реституция: i) административно производство, образувано в срок от 17 месеца след влизането на закона в сила, чрез заявление до съответната общинска служба по земеделие; ii) граждански иск до компетентния съд, насочен срещу съответната общинска служба по земеделие след изтичането на горепосочения срок, който може да се подаде до месец май 2007 г. Предоставянето на земята се извършва чрез различни процедури, описани по-долу.

Възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи в нови реални граници с план за земеразделяне: Собствеността върху земи, чиито граници не съществуват, се възстановява чрез план за земеразделяне. Властите посочват, че тези процедури вече са приключили.

Възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи в съществуващи или възстановими стари реални граници: Понастоящем завършването на процедурата е оставено на инициативата на правоимащите лица. Старите граници на имота трябва да бъдат установени от собственика или от неговия наследник. 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 със скица на имота.

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

² Властите представиха ревизирани планове за действие на 2 февруари 2022 г. (DH-DD(2022)153) и 3 февруари 2022 г. (DH-DD(2022)151) както и допълнение на 3 февруари 2022 г. (DH-DD(2022)150).

³ По-задълбочено представяне на предприетите и предвижданите мерки се съдържа в Н-Ехес(2022)5.

В няколко доклада Омбудсманът критикува съществуващия ред, наред с другото, защото изискването за посочване на старите граници е сметено за неизпълнимо поради изминалото време. Властите обмислят законодателна реформа, с която да се въведе двугодишен срок, в който собствениците или техните наследници да подадат искане за установяване на границите на имотите. Имотите, за които не е подадено искане, ще бъдат определяни служебно от общинската служба по земеделие в съответствие с решението за признаване на правото на възстановяване на собствеността в съществуващи или възстановими стари реални граници.

Възстановяване на земи, които попадат в границите на урбанизираните територии:

Възстановяването на собствеността се извършва в съществуващи или възстановими стари граници, освен ако върху имота не са построени законно сгради или съоръжения от трети лица. Решението на общинската служба по земеделие се основава на удостоверение и скица на имота, които се издават в рамките на междинно административно производство от общинската администрация.

Обезщетение с общинска или държавна земя или с поименни компенсационни бонове (чл. 10б ЗСПЗЗ): В различни ситуации, при които реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници или чрез план за земеразделяне не е (напълно) възможна, бившите собственици се обезщетяват по тяхно искане с равностойна държавна или общинска земя или с компенсационни бонове.⁴ За процедурите, започнали до определена дата през 2010 г., обезщетяването с общинска или държавна земя се извършва чрез план за обезщетяване. Процедурите за изработване на плановете за обезщетяване за София, Варна и Пловдив (трите най-големи града) все още продължават, тъй като недостигът на земеделска земя в тези общини налага висок коефициент на редукия на земята, която трябва да се предостави на всички правоимащи лица, и обезщетяване с компенсационни бонове за останалата част от правото им. При процедури, започнали след определена дата през 2010 г., е възможно да се предостави обезщетение след разглеждане на индивидуални искания; общинската служба по земеделие подава искане и общинският съвет трябва да вземе решение за предоставяне на земя.

Възстановяване на собствеността върху земи с предоставено право на ползване на трети лица (§ 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 в подзаконов акт. Заповедта за изработване на необходимите плановете 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. Омбудсманът многократно е препоръчвал, наред с другото, да се осигури финансиране за възлагане на изработването на плановете.

Реституция на земи, включени в активите на дружество: Когато земите, подлежащи на реституция, са били предмет на приватизационен договор или са били включени в активите на дружества, собственост на държавата или общините, лицата, които претендират реституция, следва да бъдат обезщетени чрез предоставяне на акции в дружеството или чрез компенсационни бонове. Съгласно практиката на Върховния административен съд те могат да избират какъв вид обезщетение да претендират.

3) Възстановяване на собствеността върху гори

Законът за възстановяване на собствеността върху горите и земите 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 от изтичането на срока за подаване на заявления. След 30 юни 1999 г. правоимащите лица могат да поискат реституция чрез граждански иск.

4) Вътрешноправни средства за защита

Властите са предоставили информация за различни правни средства за защита, приложими най-общо при забавяне на изпълнението на административни актове 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;

⁴ Според ЗСПЗЗ компенсационните бонове могат да се използват при приватизационни търгове или за закупуване на държавна земя.

- 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 разпорежи 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 решенията по делата *Мутишев и други* и *Любомир Попов* и е постановил, че ищците имат право на обезщетение.

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

През 1997 г. парламентът прие алинея 13 на член 10 от ЗСПЗЗ, съгласно която правата на бившите собственици следва да бъдат възстановени, дори ако земята е била продадена или предоставена на трети лица. Третите лица не могат да се позовават на придобивна давност и за тях не е предвидено обезщетение от държавата.⁵ Властите смятат, че понастоящем е малко вероятно да възникнат подобни ситуации, но ще анализират възможни допълнителни общи мерки.

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

Не се изисква предприемането на допълнителни индивидуални мерки по делото *Томов и Николова*, където жалбоподателите са получили справедливо обезщетение за имуществени и неимуществени вреди, произтичащи от загубата на тяхната собственост, нито по делата *Панайотов, Рашева, Неделчева и други*, където реституционните процедури са приключили. Следователно Комитетът може да реши да приключи разглеждането на тези три дела и да приеме окончателната резолюция, приложена към настоящите бележки.

По делото *Мутишев и други* жалбоподателите се оплакват от качеството на земята, предоставена им след решението на Европейския съд. Следва да се отбележи обаче, че решението не може да се разбира като задължаващо властите да прехвърлят земя, чиято стойност е 433 000 евро, тъй като това парично обезщетение е трябвало да бъде изплатено само в случай на неприключване на реституционната процедура в срок от три месеца от датата на влизане на решението в сила. Тъй като властите са приели съответните решения за възстановяване на собствеността в рамките на горепосочения срок и тяхната законосъобразност е потвърдена от националния съд, изглежда, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки.

Що се отнася до жалбоподателите *Иванова* и *други* по делото *Петкова и други* и делата *Гечеви, Лазаров и други, Василев и Дойчева, Сивова и Колева* и *Зикатанова и други*, властите могат да бъдат насърчени да предприемат бързо по-нататъшните стъпки, необходими за приключване на реституционните процедури, като вземат предвид и анализа в Н/Ехес(2022)4. Що се отнася до жалбоподателя *Янков* по делото *Петкова и други* и делата *Любомир Попов, Найденов и Попов и Чонин*, властите биха могли да бъдат насърчени да предоставят информация в отговор на въпросите, поставени в Н/Ехес(2022)4.

Общи мерки

- 1) Предложение за прехвърляне на тези дела в засилената процедура за наблюдение

Що се отнася до реституцията на земеделски земи или гори, водещите дела *Любомир Попов и Мутишев и други* са под наблюдение на Комитета повече от десет години, а делото *Сивова и Колева* - почти десет години. Въпреки че властите са приели мерки за повишаване на административния капацитет за провеждане на реституцията и са изготвили пътна карта, включваща допълнителни мерки, указанията на Европейския съд по член 46 относно необходимостта да се предвидят срокове за приключване на реституционните процедури все още не са изпълнени, а същевременно Омбудсманът отбелязва, че значителен брой лица все още очакват приключване на съответните процедури. Що се отнася до отнемане на правото на собственост на трети лица след реституция на земя, водещото дело *Томов и Николова*, по което Съдът също даде указания по член

⁵ В плана за действие от януари 2022 г. властите обясняват, че съгласно практиката на Върховния касационен съд забраната за придобиване по давност се прилага само за периода преди влизането в сила на член 10, параграф 13 или на решението за реституция (ако е издадено по-късно); след това започва да тече отново придобивна давност.

46, остава под наблюдението на Комитета повече от пет години и властите следва да предоставят изчерпателна информация, която да позволи оценка на настоящата ситуация (вж. по-долу).

Предвид горепосочените забавяния с приемането на необходимите общи мерки и значителната сложност на повдигнатите въпроси (вж. по-долу), Комитетът би могъл да реши да продължи разглеждането на тези дела в рамките на засилената процедура, за да предостави насоки и подкрепа на процеса на изпълнение.

2) Възстановяване на собствеността върху земеделски земи и гори

Детайлен анализ се съдържа в Н/Ехес(2022)5.

- Административен капацитет за провеждане на реституционните процедури

Приетите през 2015 г. и 2017 г. законодателни изменения за укрепване на административния капацитет за провеждане на процедурите за възстановяване на собствеността върху земеделски земи и гори трябва да бъдат приветствани, тъй като те могат да помогнат за преодоляване на констатацията на Европейския съд, че националните органи често не действат с усърдие и решителност по въпросите на реституцията. Освен това би било полезно да се получи оценката на властите за това дали е възможно да се осигури засилено обучение на служителите, занимаващи се с реституцията, и да се засили допълнително контролът върху процедурите по реституцията, както и помощта, предоставяна от Министерството на земеделието на общинските служби по земеделие, ако е необходимо, чрез подходящо увеличаване на броя на служителите, на които са възложени такива задължения. Би било полезно също така да се обмисли изготвянето на лесни за ползване насоки по отношение на различните сложни и предмет на многобройни изменения процедури, за да се подпомогнат органите на местно равнище и правоимащите лица.

- Срокове за приключване на процедурите по възстановяване на собствеността и други възможности за ускоряване на реституцията

Положително е, че властите са включили в пътна карта мерки за изпълнение на указанията на Европейския съд по член 46 относно необходимостта да се предвидят срокове за приключване на реституционните процедури.

В този контекст Комитетът би могъл да насърчи работата на властите по законодателни изменения относно възстановяване на собствеността в съществуващи или възстановими стари реални граници, които да предвидят възможност за общинската служба по земеделие да приключи служебно процеса на реституция, ако правоимащите лица не установят в определен срок старите граници на земите си. Що се отнася до други процедури, като например реституцията на земи, включени в урбанизираните територии, и обезщетяването с общинска или държавна земя или с компенсационни бонове, властите следва да бъдат насърчени да представят своята оценка за това дали е възможно да се въведат срокове за приключване на тези видове процедури, подобно на реформите, предвидени по отношение на реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници извън урбанизираните територии, и да се рационализират съществуващите процедури. Властите следва също така да бъдат поканени да представят своята оценка относно предвидените начини за приключване на процедурите за обезщетение, отнасящи се до градовете София, Пловдив и Варна.

Що се отнася до реституцията и обезщетяването в териториите, където на трети лица е било предоставено право на ползване, властите следва да бъдат призовани да извършат преглед на висящите процедури по § 4 и следващите от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ, да дадат указания на областните управители да възложат, когато това е обективно възможно, изработването на необходимите планове в срок, така че да се даде възможност за започване на действителната работа през 2023 г. за областите, в които такива планове не са изработени, и спешно да осигурят финансиране за изработването на плановете. От тях следва също така да се изиска до 31 декември 2022 г. да предоставят информация за броя на областите, в които все още не е възложено изработването на планове, за броя на издадените през 2022 г. заповеди за изработване на планове и за осигуреното финансиране за 2023 г. Освен това властите следва да предоставят оценката си относно възможността за определяне на срок, в който областните управители следва да възлагат изработването на плановете.

И накрая, властите могат да бъдат насърчени да отговорят на други въпроси, повдигнати в Н/Ехес(2022)5, включително относно това дали реституцията на гори вече е приключила и относно възможните стъпки за избягване на забавяния в процедурите за реституция на земи, включени в активите на приватизирано дружество или друга институция.

- Средства за защита

Би било полезно да се предостави по-подробна информация за функционирането на превантивните средства за защита по АПК, по-специално по отношение на исканията за гарантиране на навременното приключване на реституционни процедури, тъй като тези средства за защита са от решаващо значение за осигуряване на адекватна защита в ситуация, в която властите все още не са предприели конкретни мерки по изпълнението на окончателно съдебно решение. Що се отнася до компенсаторното средство за защита по ЗОДОВ, окуражаващ е фактът, че Върховният административен съд е готов да присъди обезщетение в определени случаи. Въпреки това е необходима повече информация 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.

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

В решението си по делото *Кръстева и други* от 2017 г. Европейският съд установява, позовавайки се на данни за периода между 2010 г. и 2014 г., че много години след началото на реституционния процес, значителен брой титули за собственост върху земеделски земи, придобита преди реституцията, продължават да бъдат оспорвани по реда на член 10, ал. 13 от ЗСПЗЗ и че в това отношение не съществува ограничение във времето. През януари 2022 г. властите направиха уточнение, че съдебната практика по въпроса относно придобивната давност в действителност може да доведе до отхвърляне на такива искове. За да може Комитетът да прецени обхвата на необходимите общи мерки, от властите следва да се изиска да предоставят данни за исковете, предявени по чл. 10, ал. 13 в периода 2015 – 2021 г., както и допълнителна информация за това дали придобивната давност се прилага по последователен начин от съдилищата в сходни ситуации.

На последно място, Комитетът би могъл да вземе решение да възобнови разглеждането на тези дела най-късно през юни 2023 г.

Осигурено финансиране: ДА
