

Неофициален превод на български език

Н/Ехес(2022)5 22 февруари 2022 г.

Група дела *Любомир Попов*, група дела *Сивова и Колева* и дело *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 от 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 признава правото на жалбоподателите на възстановяване на собствеността върху земеделски земи или гори, национализирани по време на комунистическия режим, или на обезщетение вместо реституция (нарушения на член 1 от Протокол № 1).

Основните фактически и правни ситуации касаят 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 компенсационни бонове по чл. 10б от Закона за собствеността и ползването на земеделски земи от 1991 г. ("ЗСПЗЗ"); реституция и обезщетение 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 ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ

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 стари 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 ситуации, 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.

III. ОБЩИ МЕРКИ

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.

Оценка: Положително е, че властите са включили в Пътна карта мерки за изпълнение на указанията на Европейския съд по член 46. Би било полезно да се предостави информация за съответните по-нататъшни стъпки.

В. МЕРКИ, ПРИЕТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА РЕСТИТУЦИОННОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Изменения 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.

Оценка: Положителен е фактът, че властите са приели законодателни промени, насочени към по-ефективно разглеждане на заявленията за реституция от страна на администрацията.

При все това решенията на Европейския съд и различни анализи на Министерството на земеделието показват, че реституцията до известна степен се възпрепятства от недостатъчното познаване на твърде сложните процедури за реституция от страна на органите (общини, кметове, общински служби по земеделие и др.) и на правоимащите лица. Освен това Европейския съд многократно е критикувал продължителните периоди на бездействие от страна на националните органи, както и липсата на усърдие и решителност от тяхна страна за разрешаване на всички въпроси и приключване на реституционната процедура.

Поради 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 реституция, и да се засили допълнително контролът върху процедурите за реституция, както и да се увеличи допълнително помощта, предоставяна от Министерството на земеделието на общинските служби по земеделие, ако е необходимо, чрез подходящо увеличаване на броя на служителите, ангажиран с такива задачи. 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.

Що се отнася до конкретните въпроси, повдигнати от делото Мутишев и други, което се отнася до отказа на административен орган да изпълни съдебно решение, очевидно произтичащ от схващането на този орган, че съдебното решение е било погрешно, органите могат да бъдат поканени да предоставят информация за вече приетите мерки и за тяхната оценка на необходимостта от допълнителни мерки.

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

1. Реституция чрез план за земеразделяне

Според властите тази категория реституционни процедури вече са приключили.

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

2. Реституция в съществуващи или възстановими стари реални граници

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 при финализирането на тези процедури и обмислят възможни законодателни промени, като например приемането на ново правило, с което да се определи двугодишен срок, в който собствениците или техните наследници с признато право на реституция в съществуващи или възстановими стари реални граници да подадат искане по чл. 45д от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ² за установяване на границите на парцелите. Имотите ще бъдат предоставени от страна на общинския съвет от общинския поземлен фонд при условията на § 27, ал. 2 от ПР на ЗИД на ЗСПЗЗ от 2010 г. Имотите, за които не е подадено искане, ще бъдат определяни служебно от общинската служба по земеделие в съответствие с решението за възстановяване в стари реални граници.

Оценка: Сроковете за подаване на искане за признаване на правото на реституция вече са изтекли, но понастоящем няма срок за окончателното определяне на границите на имотите, които са реституирани в съществуващи или възстановими стари реални граници. Намерението на властите да въведат срок за приключване на този последен етап по инициатива на собствениците или техните наследници, заедно с възможността общинската служба по земеделие да определя служебно земи на правоимащите лица, които не могат да установят границите на възстановените земи, трябва да бъде силно насърчено. Въпреки че решенията на общинската служба по земеделие могат да бъдат обжалвани по съдебен ред, подобна разпоредба би могла да доведе до приключването на значителен брой реституционни процедури.

² Тази разпоредба определя процедурата за разглеждане на такива искания и за издаване на решения за възстановяване на собствеността в такива случаи.

Властите следва да бъдат насърчени да представят своята оценка за това дали могат да се предвидят някакви конкретни стъпки за рационализиране на процедурите по предоставяне на конкретни имоти на бившите собственици, като се има предвид, че както общинските служби по земеделие, така и общинските съвети имат роля в този процес.

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

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 при такива процедури се основават на удостоверение и скица за търсения имот, 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 парцелът е включен в кадастралния план, както и номерът и размера на имота, размерът на застроената част, за която следва да се предвиди обезщетение съгласно чл. 10б от ЗСПЗЗ (вж. по-долу), свободната 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.

Оценка: Органите следва да бъдат насърчени да представят своята оценка за това дали е възможно да се въведат срокове за приключване на тази категория процедури, подобно на реформите, предвидени по отношение на реституцията в съществуващи или възстановими стари реални граници извън урбанизираните територии. Изглежда полезно също така да се представи оценка дали могат да се предвидят стъпки за рационализиране на съществуващите процедури, като се има предвид, че както общинската служба по земеделие, така и общинските власти имат роля в този процес.

4. Обезщетяване вместо реституция

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 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 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).

а. 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 редукация. Планът за обезщетяване на град Созопол е в процес на изготвяне.

б. 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 ЗСПЗЗ³. 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 парцел.

Оценка: Що се отнася до обезщетенията (чрез общински земи или компенсационни бонове), започнати преди определена дата през 2010 г., властите трябва да представят своята оценка за предвидените начини за приключване на висящите процедури за София, Пловдив и Варна.

По отношение на обезщетенията (чрез общински земи или компенсационни бонове) преди и след 2010 г., необходима е оценка от страна на властите дали може да се предвиди въвеждане на срокове за приключване на тези процедури в съответствие с указанията на Европейския съд.

Също така, тъй като изглежда, че има ситуации, в които общинската администрация и общинският съвет не са запознати с процедурите за обезщетяване вместо реституция, би

³ В разпоредбата се определя процедурата за разглеждане на такива искания, включително необходимите документи.

било полезно да се посочи дали е необходимо специално обучение или насоки, или засилено участие или надзор от страна на Министерството на земеделието.

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

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 чрез компенсационни бонове. 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 сами избират кой вид обезщетение да претендират (Реш. № 3895 от 05.06.2001 г. по адм. дело № 8447/2000, ВАС; Реш. № 4490 от 18.05.2005 г. по адм. дело № 10000/2004, ВАС).

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).

Оценка: По редица дела от групата на Сивова и Колева е постановено възстановяване на земя в реални граници, въпреки че имотът е притежаван от юридическо лице (дружество или друга институция) и без да се даде възможност на третото лице, което притежава 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. Поради това е нужно властите да уточнят дали съществуват правила за случаи, при които е отхвърлен ревандикационен иск, предявен от лице, имащо право на възстановяване, срещу приватизирано дружество, и държавата вече не притежава достатъчен брой акции или дялове за обезщетяване на лицето, имащо право на възстановяване, с цел да се избегнат нарушения, подобни на установените по делото Неделчева и други.

Следва също така да се уточни дали все още съществуват ситуации като тази по делото Лазаров и други, при които жалбоподателите са получили решение, признаващо правото им на реституция в съществуващи или възстановими стари реални граници, но земята се държи от дружество и правоимащите лица са принудени, за да могат да поискат обезщетение вместо реституция, да предявят ревандикационен иск, който е възможно да има и отрицателен резултат за тях. Ако такива ситуации все още съществуват, следва да се посочи дали тези лица имат възможност да изберат директно обезщетение, вместо първо да водят скъпоструващи и отнемащи време ревандикационни иски. Ако такава възможност не съществува, би било полезно властите да направят оценка дали могат да се въведат законодателни изменения, които да позволят на лицата, чиято земя се държи от дружества или институции, да изберат директно обезщетение вместо реституция.

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

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 законите

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 планове на новосъздадените 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.

Оценка: Властите следва да бъдат призовани да направят преглед на висящите процедури по § 4 и сл. от ЗСПЗЗ, да дадат указания на областните управители да възложат, когато това е обективно възможно, своевременното изработване на необходимите планове, така че да се даде възможност за започване на действителната работа за областите, в които такива планове не са изработени, и спешно да осигурят финансиране за изработването на тези планове. 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 представят оценката си относно възможността за определяне на срок, в който областните управители следва да възлагат изработването на плановете.

7. Реституция на гори и земи от горския фонд

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 компенсационни бонове; тази разпоредба бе отменена през 2001 г. и бе решено, че бившите собственици, чието право на обезщетение чрез 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.

Оценка: Очаква се информация дали все още има незавършени процедури за реституция на гори и земи от горския фонд.

D. 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.

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 непозволено 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 би било полезно да се предостави по-подробна информация за функционирането на превантивните средства за защита (по чл. 256, 290 и 304 от АПК, представени по-горе), по-специално по отношение на исканията за гарантиране на навременното приключване на процедурите за реституция.

Що се отнася до компенсаторното средство за защита по ЗОДОВ, макар да е окуражаващо, че Върховният административен съд е готов да присъди обезщетение в определени случаи, се очаква 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 процедурите по реституция.