



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
Г-ЖА ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА
МИНИСТЪР НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО,
ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ

Относно: Забрана за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд (земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ)

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО КАРАЯНЧЕВА,
УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАНЕВА,**

На 22 декември 2020 г. изтича действието на временната забрана за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд – общинска собственост (т. нар. земи по чл. 19 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи - ЗСПЗЗ).

Забраната е въведена за срок от 5 години с § 14 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за опазването на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 100 от 18. 12. 2015 г.), след станалите публично известни случаи за драстично несъобразяване с реституционното предназначение на земите от остатъчния поземлен фонд, вследствие отпадането на съществуващите изрични ограничения за разпореждане с тях през 2010 г. (ДВ, бр. 62 пот 2010 г.).¹

Освен че исторически предоставените земи на общините никога не се представлявали общинска собственост, обемът на остатъчния поземлен фонд е разширен на основание подзаконовни разпоредби, които, според практиката на Върховния касационен съд, са в противоречие със закона. Към остатъчния поземлен фонд са причислени не само земите, за които собствениците не са подали заявления за възстановяването им (непотърсените земи), каквото е изискването на чл. 19 от ЗСПЗЗ, но и земите, заявени и признати за възстановяване в стари граници, без да са идентифицирани от собствениците им. Към фонда се числят и земи, за които не са прилага ЗСПЗЗ (имотите съществуваща собственост преди земеразделянето, върху които собствениците не са губили владението си).

¹ Земите по чл. 19 са използвани за обезпечаването на заеми от Община „Родопи“ – Пловдив, без да е приключило обезщетяването на собствениците със земя в общината; Община Белово, област Пазарджик разпродава земите от остатъчния поземлен фонд на своята територия, независимо от неудовлетворените права за възстановяване и обезщетяване на собствениците.

Не са изолирани случаите общините да се разпореждат с чуждата собственост в нарушение на правата на гражданите.

След поставянето на краен срок за приключване на поземлената реституция през 2007 г. не се допуска признаването на нови реституционни права и така остатъчният поземлен фонд е „затворен“ в полза на общините.

Противоречивото развитие на режима за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд и посочените примери от практиката по прилагането му са доказателство, че политиката да се разширяват правата на общините за разпореждане със земите по чл. 19 преди да е приключила поземлената реституция, сериозно компрометира гаранционната функция на остатъчния поземлен фонд и поставя под въпрос довършването на възстановителните и обезщетителните процедури със земя по реда на ЗСПЗЗ в полза на правоимащите собственици.

Недовършената поземлена реституция е специфичен проблем на собствеността върху земеделските земи, който не е разрешен. Идентифициран е и от Европейския съд по правата на човека като системно нарушение на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, за което се ангажира отговорността на държавата². Неоспорим факт е, че след почти 30-годишното прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) поземлената реституция все още не е приключила. Неглижирането на проблема означава лишаването от достъп до земя и дълготрайно поддържане в състоянието на „номинални“ собственици на големи групи граждани. Това са:

² Например, в решението по делото *Zikatanova and Others v. Bulgaria* (Application no. 45806/11), 12 December 2019 съдът намира нарушение на чл. 1 от Протокол 1 – право на мирно ползване на собствеността поради: 1) необосновано забавяне на процедурите по реституция на земеделска земя; 2) продължителна несигурност относно точния обхват на правото на реституция. Жалбоподателите са се обръщали с оплакване и към омбудсмана, който е дал препоръки към органите по поземлената собственост за довършване на реституционните процедури, както и насоки за практиката на ЕСПЧ в подобни хипотези. Съдът е отбелязал, че в случая става дума за продължителността на реституционното производство и неспособността на властите да приключат тези производства по какъвто и да е начин, включително чрез присъждане на обезщетение. Потвърдил е, че властите са отговорни да довършат процедурите своевременно, в съответствие с редица предходни решения в този смисъл. (напр. *Sivova and Koleva v. Bulgaria*, no. 30383/03, § 116, 15 November 2011, and *Nedelcheva and Others v. Bulgaria*, no. 5516/05, § 78, 28 May 2013) 120. Съдът заключава, че забавянето на процедурите за реституция се дължи на властите. Установява освен това, че забавянията са неоснователни, дори ако се има предвид неоспоримата сложност на процеса на реституция и необходимостта националните органи да отговарят на интересите на много заинтересовани страни (виж в този см. *Mutishev and Others v. Bulgaria*, no. 18967/03, § 144, 3 December 2009, and *Lyubomir Popov v. Bulgaria*, no. 69855/01, § 122, 7 January 2010). Потвърдена е практиката в многобройни предишни дела срещу България, че продължителните необосновани забавяния в процедурите за реституция, съчетани с продължителна несигурност, са довели до нарушаване на член 1 от Протокол № 1 (напр. *Sivova and Koleva*, *Lyubomir Popov* and *Vasilev and Doycheva*, all cited above; *Popov and Chonin v. Bulgaria*, no. 36094/08, 17 February 2015; *Kamenova v. Bulgaria* [Committee], no. 61731/11, 16 May 2019). Европейският съд е постановил, че е налице нарушение на член 1 от Протокол № 1, във връзка с оплакването на жалбоподателите за продължителността на процедурите по реституция и е присъдил обезщетения за причинените неимуществени вреди на собствениците.

- гражданите, които не са получили обезщетение със земя на територията на Столична община, община Варна, община „Родопи“ Пловдив и други общини в страната;

- собствениците на имоти в стари граници, за които правото на възстановяване е признато, но тъй като се изисква сами да покажат къде са имотните граници – едно обективно неизпълнимо условие след толкова години, както и да заплатят значителни суми за техническите дейности (по около 400 лв. за имот), за тях реституцията не е приключила с издаването на документи за правата им;

- собствениците и ползвателите на земи в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, за които изработването на планове на новообразуваните имоти, финансирани от държавата, се бави с години.

Не са изпълнени и препоръчаните от ЕСПЧ общи мерки за преодоляване на този системен проблем по смисъла на чл. 46 от КЗПЧОС с цел преустановяване на нарушението на чл. 1 от Протокол 1, изразяващи се в законодателни промени, включително установяване на срокове за приключването на поземлената реституция като при неспазването на сроковете държавата да дължи обезщетение на собствениците.

Продължава изключително тревожната тенденцията за трайно установяване на неопределеност и несигурност за правото на собственост върху земеделски земи на големи групи граждани, лишени от достъп до земя за продължително време вследствие неприключването с години на поземлената реституция и изчерпване на поземления ресурс за целта чрез разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд.

Констатирам, че и към настоящия момент държавата не е преустановила същественото отклонение от конституционния и международноправния стандарти за защита на собствеността поради неприключилата поземлена реституция.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО КАРАЯНЧЕВА,
УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАНЕВА,**

Омбудсманът нееднократно в докладите за дейността на институцията до Народното събрание е изтъквал ключовата роля на правната уредба на земите от остатъчния поземлен фонд за превръщане на признатите права на възстановяване/обезщетяване в право на собственост върху реално обособени земеделски имоти и е давал конкретни препоръки за приключване на реституционните процедури.

Предвид констатациите за недовършена поземлена реституция и незаконосъобразно разширяване на обхват на земите, включени в остатъчния поземлен фонд, изразявам категорично становище за необходимостта от продължаване на ограничителния режим за разпореждане със земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ.

На основание чл. 19, ал. 1, т. 7 от Закона за омбудсмана предлагам:

1. Да се удължи срокът на забраната за разпореждане със земите по чл. 19 по § 14 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за опазването на

зеделските земи (обн., ДВ, бр. 100 от 18. 12. 2015 г.) съобразно необходимото време за довършване на реституционните процедури, но не по-малко от 5 години.

2. Уредбата на причисляваните към остатъчния поземлен фонд земи да се приведе в съответствие с разпоредбата на чл. 19 от ЗСПЗЗ.

3. Изпълнение на направените препоръки от омбудсмана за приключването на поземлената реформа, обосновани с наложителността да се преустанови нарушаването на принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията на Република България и на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, както следва:

- да се приеме адекватна регулаторна рамка, с което да се потвърди политически и финансово ангажиментът на държавата за приключване на поземлената реституция и се обвърже с политиката за борба с бедността;

- да се предвиди специален правен режим за разрешаване на проблемите на възстановяването и обезщетяването на собствениците на земеделски земи, включително породените от прекомерното забавяне, съгласно постановените общи мерки от ЕСПЧ; има практика да се приемат отделни закон за приключване на поземлената реституция (Румъния) в изпълнение на препоръките на ЕСПЧ;

- да се отстрани несправедливият преразпределителен ефект, свързан със статута на земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ (остатъчния поземлен фонд) и ограничаването със срок на поземлената реституция, който облагодетелства общините в ущърб на собствениците.

С уважение,

**ДОЦ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**