



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

Относно: Обществено обсъждане на проект на Закон за земеделските земи (05.11.2019 - 05.12.2019 г.)

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАНЕВА,

В съответствие с позицията на институцията за развитието на правната рамка на поземлените отношения, изложена в приетите доклади за дейността на омбудсмана от Народното събрание, изразявам следното становище по проекта на Закон за земеделските земи:

Заслужава подкрепа опитът за кодифициране на уредбата на обществените отношения, свързани със собствеността, ползването и опазването на земеделските земи. Проектът обединява материя, която досега се регулира основно от четири закона: Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), Закона за арендата в земеделието (ЗАЗ), Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) и Закона за опазване на селскостопанското имущество. Последните три закона се отменят изцяло. Законът за собствеността и ползването на земеделските земи остава да действа предимно в реституционната си част и по отношение на поземлената реституция не се предвиждат каквито и да са изменения и допълнения.

I. Уредбата на поземлената реституция остава в обхвата на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). В мотивите към проекта този институт е определен като „изчерпан“ в голяма степен, поради което „към настоящия момент не следва да бъде предмет на актуалното законодателство в сферата на поземлените отношения”.

Оценката, че поземлената реституция вече е приключила, противоречи на:

- констатациите на омбудсмана, изведени от оплакванията на гражданите за засегнати права от недовършени възстановителни и обезщетителни процедури по реда на ЗСПЗЗ;

- практиката на Европейския съд по правата на човека; съдът квалифицира продължителното неприключване на поземлената реституция като нарушение на чл. 1 от Протокол 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи със системен характер и препоръчва общи мерки за преодоляването му. Конкретните препоръки са за въвеждане във вътрешното право на: 1) срокове за изпълнението на административните и съдебни решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и 2) средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове¹.

¹ Вж. Пети годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2017 г., приет с Решение на НС от 6.02. 2019 г., обн., ДВ, бр. 12 от 8 февруари 2019 г.

Без да оспорвам отделянето на реституционното законодателство в самостоятелен законодателен акт, смятам, че отказът от развитието на реституционната част от правната рамка на земеделските земи, не може да бъде подкрепен. Определянето на правото на собственост върху земеделските земи е резултат от прилагането на реституционното законодателство. В проекта не се съдържат предложения, засягащи поземлената реституция и нейното приключване, въпреки че реституционните проблеми са известни и за решаването им са дадени препоръки и от ЕСПЧ. Недовършената поземлена реституция създава нестабилна правна и икономическа основа за функционирането на обществените отношения, свързани с трайните аспекти на регулиране на земеделските земи – собственост, ползване, опазване.

Изолирането на реституционната материя, без каквито и да са предвиждания за промени в нея, поддържа условията за нарушаване на конституционните и международноправните стандарти за правото на собственост, констатирани в докладите за дейността на омбудсмана до Народното събрание. Този подход спрямо реституционната проблематика оставя за неопределено време големи групи граждани в състоянието на „номинални“ собственици, без реален достъп до земя.

Смятам, че изпълнението на препоръките изисква комплексен анализ на реституционните производства и административната практиката по прилагането им за установяване на причините за забавянето на реституцията. Такъв подход гарантира успешното довършване на поземлената реституция с предоставянето на реални имоти.

Предлагам проектът да даде разрешения на следните проблеми, свързани с правния режим на поземлената реституция и довършването на реституционните процедури:

Статутът на земите от остатъчния поземлен фонд (земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ) и структура на фонда

Според оплакванията на гражданите, общините, прогласени от закона за собственици на земите от остатъчния поземлен фонд, са „неподходящ“ посредник в обезщетителните и възстановителните процедури за предоставяне на земя. Интересът им да запазят земите като част от общинския поземлен фонд и да ползват облагите от тях е противоположен на интереса на собствениците да получат реално имоти.

Усложняват се прекомерно процедурите – пътят за достигане до реален имот минава през решение на общинския съвет за предоставяне на поземления ресурс на органа по поземлената собственост.

Допълнителни неблагоприятни ефекти се очакват от отпадането на временното ограничение (до края на 2020 г.) за разпореждане от общините със земите по чл. 19, освен за реституционни цели.

Обемът на остатъчния поземлен фонд е разширен на основание подзаконовите 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. Така утежнената двустепенна процедура за предоставяне на земи се налага като приложима и в случаите на опознаване на старите граници на имотите 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.

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

След поставянето на краен срок за заявяване на реституционни права през 2007 г. (§ 22 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн., ДВ, бр. 13 от 2007 г.) не се допуска разглеждането и признаването на нови реституционни искания и така остатъчният поземлен фонд е „затворен“ в полза на общините.

При обезщетяването със земя (чрез планове за обезщетяване) определянето на земите от общинския поземлен фонд за обезщетяване не е гарантирано в достатъчна степен, не е обвързано със срок и няма изрична забрана веднъж предоставените с решение на общинския съвет имоти да не се „заменят“ по инициатива на общината.

Относно възстановяване на имоти в стари граници (чрез идентифицирането на границите)

- с тежестта за опознаване на старите граници са натоварени собствениците, а това е обективно неизпълнимо изискване предвид изминалото време и липсата на документи;

- значителни финансови разходи се понасят от собствениците, въпреки че предходните безплатни идентификационни процедури не са гарантирали в пълнота участието им.

Реституция в териториите по § 4 (чрез планове на новообразуваните имоти)

- неизработването на плановете на новообразуваните имоти с години се дължи на липса на финансиране от държавата;

- остава неразрешен въпросът с несъответните обезщетения за собствениците на земи в териториите по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, поради деноминацията на лева.

Конкретни предложения

- Да се съобразят сроковете за приключване на реституцията със срока на забраната за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд и при необходимост той да се удължи.

- Да се въведе забрана веднъж предоставените с решение на общинския съвет имоти за обезщетяване да се „заменят“ по инициатива на общината.

- Да се регламентира институционална подкрепа при идентифицирането на имотите в стари граници като се създаде процедура за служебно настаняване на собствениците с признати права, без да се дължат такси.

- Да се осигури финансиране за възлагането на плановете на новообразуваните имоти в зоните по § 4.

- Да се въведе методика за осъвременяване на обезщетенията на собствениците на земи в територии по § 4, станали несъразмерни вследствие деноминацията на лева.

- Да се уреди статутът на т.нар. „военни земи“, който предизвиква социално напрежение и недоволство на собствениците от предприетите действия за разпореждане от страна на Министерството на отбраната; досегашният режим е неприложим, поради неиздаването на Наредбата по чл. 24, ал. 10 от ЗСПЗЗ.

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

II. В режима на собственост и ползване на земеделските земи, въпреки въведените ограничения на срока на договорите за ползване, не се преодолява установилият се монопол в поземлените отношения на едрите собственици и ползватели. Оплакванията до

омбудсмана за наложени неравноправни договори, неплащане на рента, прилагане на практики за установяване на контрол върху все повече земеделски площи, с цел получаване на субсидии, без да се зачитат правата на дребните и средните собственици на земеделски земи, се коренят именно в монополизирването на поземлените отношения.

Поддържам позицията на институцията за необходимостта от реформиране на регулаторната рамка на поземлените отношения в защита на правата на дребните и средните собственици и земеделски стопани.

Предлагам пакет от икономически, правни и организационни мерки, представен в докладите на омбудсмана до Народното събрание за възстановяването на нарушения баланс в поземлените отношения чрез въвеждането на: 1) адекватно данъчно облагане на едрата поземлена собственост; 2) ограничения за притежаването и ползването на земеделски земи; 3) улеснен достъп до земя на безимотни и малоимотни граждани; 4) въвеждане на минимални размери на арендните/наемните плащания; 5) обвързване на предоставянето на субсидиите за подпомагане на площ с плащането на рента на собствениците на земите по договорите за ползването им; 6) въвеждане на извънсъдебен ред за разрешаването на свързани с плащанията за ползването на земеделските земи спорове.

Част от предложенията са и мерки, пречателни за концентрацията. Те са в съответствие с препоръките от „Доброволните насоки за отговорно управление на земеползването, рибарството и горите в контекста на националната хранителна сигурност“ на Организацията по прехрана и земеделие, на Резолюцията на Европейския парламент от 27 април 2017 г. относно актуалното положение във връзка с концентрацията на земеделска земя в ЕС (2016/2141(INI)) и в Тълкувателното съобщение на Комисията относно придобиването на земеделска земя и правото на Европейския съюз (2017/C 350/05) от 18 октомври 2017 г.) за разширяването на регулативните и контролните функции на държавата за ограничаване на монопола на едрите собственици и ползватели на земеделски земи и в защита на „слабата страна“ в поземлените отношения. А в България това са милионите дребни собственици на земеделски земи, както и дребните и средните ползватели.

Предлагам съобразяването на уредбата на земеползването в проекта на Закон за земеделските земи със съдържащите се в пакета предложения като гаранция за устойчиво развитие на поземлените отношения и справедливо разпределение на ползите от земеделската земя в обществото.

С уважение,

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