



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ДО
Г- ЖА МИХАЕЛА ДОЦОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 52-ТО НАРОДНО
СЪБРАНИЕ**

**Г-Н ПЛАМЕН АБРОВСКИ
МИНИСТЪР НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ**

**Г-Н НИКОЛАЙ НАЙДЕНОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО**

**Г- Н ДАНИЕЛ ПАНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ
НА НАЦИОНАЛНОТО СДРУЖЕНИЕ НА
ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Относно: Застрашаване на признати реституционни права на гражданите с отпадането на ограниченията за общините да се разпореждат с предназначенията за довършването на поземлената реституция земи.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ДОЦОВА,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН АБРОВСКИ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН НАЙДЕНОВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПАНОВ,

На 23.12 2025 г. изтече срокът на ограничителния режим за разпореждане със земите от т. нар. „остатъчен поземлен фонд“ – земите по чл. 19 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), които са законово определеният ресурс за довършване на поземлената реституция (§ 27, ал. 2 от ПЗР на ЗСПЗЗ – ДВ, бр. 62 от 2010 г.).

Възможността за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд в условията на неприключила поземлена реституция буди особено безпокойство, по две причини:

1) намаляват гаранциите гражданите да получат земя в изпълнение на актовете за признатите им от държавата права на възстановяване и обезщетяване за земеделски и горски имоти;

2) досегашните законодателни предложения (Законопроект за допълнение на ЗСПЗЗ от 2022 г., внесен в Народното събрание на 02.06.2022 г.¹) за служебно настаняване на

¹ <https://parliament.bg/bg/bills/ID/164203> Поради разпускането на 47-то Народно събрание законопроектът не е приет. Въпреки препоръките на Комитета на министрите към Съвета н Европа, не е внесен повторно за разглеждане от министъра на земеделието и храните.

собствениците на имоти в стари граници в земи от общинския поземлен фонд, може да се окажат твърде закъснели и неприложими, поради недостиг на земи.

В условията на неприключилите възстановителни и обезщетителни процедури със земя, уредбата на правата на общините за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд се отличава с редуването на рестриктивен и либерален подход. Тази законодателна непоследователност накърнява защитата на предназначените земи за удовлетворяване на признатите от държавата реституционни права на гражданите.

В съответствие с процесите на децентрализация и укрепване на общинското самоуправление, земите от остатъчния поземлен фонд, които по произход са частна собственост преди образуване на ТКЗС, са предоставени на общините, първоначално за стопанисване, а впоследствие – в собственост – след влизане в сила на плана за земеразделяне и одобрената карта на съществуващи и възстановими стари реални граници, (ЗИД на ЗСПЗЗ, ДВ, бр.13 от 2007 г.), заедно с отговорността за довършване на реституцията.

До 2010 г. са установени изрични законодателни ограничения за разпореждане със земите - общинска собственост с произход по чл. 19 и е предвиден т. нар. „план за поземлено управление”, насочен да осигури зачитане на правата за довършване на реституцията при предприемане на разпореждане с друга цел в кръга на оперативна самостоятелност на общинските органи за една и съща територия.

С изменение на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2010 г.) разпоредбите са отменени. Параграф 27 на изменящия закон преурежда задължението за довършване на реституцията и вменява на общинския съвет задължението да предоставя общински земи в хипотезите на признато право на възстановяване и на обезщетяване, действайки в условия на обвързана компетентност.

Първи „мораториум“

Отпадането на изричната забрана за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд през 2010 г. води до масовото им разпродаване.²

За преустановяване на тези практики с § 14 от Преходните и Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на земеделските

² Омбудсманът бе сезиран с оплаквания за драстично несъобразяване с реституционното предназначение на земите от остатъчния поземлен фонд: обезпечаването на заеми на община „Родопи“ – Пловдив със земите по чл. 19, без да е приключило обезщетяването на собствениците със земя; разпродаването на земите по чл. 19 на територията на община Белово, област Пазарджик, които придобиха публичност. Видно от обсъжданията по Протокол № 35 от 11 ноември 2015 г. от редовно заседание на Комисията по земеделието и храните към Четиридесет и третото Народно събрание, изричната уредба на ограничение за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд се възстановява за обезпечаване на правата на правоимащите лица и за довършване на процедурата за възстановяване на земеделските земи. В изказването на директора на дирекция „Поземлени отношения и комасация” при МЗХ са посочени данни от справка от органите по поземлената собственост за наличието на около 13 800 решения, които трябва да се постановят. „Тук проблемът е, че след падането на ограничителния режим... тези земи масово се разпродадоха от общините и към момента правоимащите, които са с възстановителни решения и трябва да се постановят окончателните и там, където трябва да се възстановят и в реални, стари възстановими реални граници, не могат да бъдат изпълнени самите решения”.

земи (обн., ДВ, бр. 100 от 2015 г., доп., ДВ, бр. 79 от 2020 г.) е въведена забрана (с някои изключения) за разпореждане със земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ за срок от 5 години.

Втори „мораториум“

Отчитайки необходимостта да се запази предназначеният за довършване на реституционните процедури поземлен ресурс, през 2020 г., по препоръка на омбудсмана, срокът, ограничаващ разпореждането със земите от остатъчния поземлен фонд, е продължен с нови пет години (параграф 12 от Заключителните разпоредби на ЗИД на Закона за подпомагане на земеделските производители, обн., ДВ, бр. 103 от 4. 12. 2020 г.; § 12 е в сила от 23. 12. 2020 г.).

Историческият преглед показва, че отмяната на ограниченията за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд в условията на забавена поземлена реституция е способствала за намаляване на земите за довършването ѝ - в някои общини – до критични нива.

Не може да не се отчита важното значение на поземлената собственост за икономическото развитие на общините, особено за т. нар. „селски общини“, за привличането на инвестиции, за укрепването на местните общности.

Оценявам становището³ на Националното сдружение на общините в РБ за необходимостта при планиране на разпоредителни сделки общините да съобразяват действащите разпоредби, които задължават предоставянето на земи от общинския поземлен фонд за обезщетяване на собственици, чиито имоти не могат да бъдат възстановени. Намирам за уместна и навременна препоръката за изготвянето на предварителен анализ, който да гарантира наличието на достатъчен „резервен“ фонд за посрещане на евентуални реституционни претенции, особено в условията на неравномерното разпределение по области и общини на земите от остатъчния поземлен фонд, както и препоръката за балансиран подход при управлението на този ресурс, „особено в условията на законодателна непредвидимост и повишен обществен интерес.“ Несъмнена е важноста да се съблюдават законовите правила при планирани разпоредителни мероприятия, като гаранция за „спазване на конституционното изискване общинската собственост да се упражнява в интерес на териториалната общност, част от който интерес е и обезщетяването с общински земеделски земи на бившите собственици в случаите, когато възстановяването на собствеността не е обективно възможно“.

Но не смятам, че прилагането на законовите разпоредби за: 1) актуване на земите от остатъчния поземлен фонд; 2) залагането на разпоредителните сделки в Стратегията за управление на общинската собственост и годишната програма за управление и разпореждане с имотите - общинска собственост, създаващи режим на публичност, „така че всеки заинтересован да може да се осведоми дали общината предвижда продажба на земеделските си земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ и да проследи конкретните актове на общинския съвет и кмета на общината по продажбата им; 3) правните възможности за оспорването на актовете на общинския съвет и на кмета на общината по административен и по съдебен ред, създават достатъчно гаранции за изпълнение на функциите за приключване на поземлената реституция, които „тежат“ върху земите от остатъчния поземлен фонд.

Основното ми опасение произтича от обхвата на остатъчния поземлен фонд.

За включените в остатъчния поземлен фонд категории земи

3 Публикувано в Електронен бюлетин № 1 от 9.01.2026 г. на сдружението, достъпен на страницата на НСОРБ в интернет.

По публикувани данни за състоянието на поземлената собственост само за периода от 2008 до 2011 г. над 4.5 милиона дека преминават от режим на земи по чл. 19 (стопанисване), в земи по чл. 19 (общинска собственост), в т.ч. обработваеми земи, мери и пасища. По данни на Националното сдружение на общините в Република България остатъчният поземлен фонд на общините е над 5.8 милиона декара.

Към остатъчния поземлен фонд, освен земите, които не са заявени за възстановяване, са включени и земите с признато право на възстановяване в стари граници (по чл. 18ж, ал. 1 от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ - ППЗСПЗЗ), когато границите им не са били установени на терена.

Към фонда са причислени и земи, които не подлежат на възстановяване по реда на ЗСПЗЗ – те не следва да са част от остатъчния поземлен фонд, дори и да не са били заявени за възстановяване.

В регистрираната категория „остатъчен фонд“ като общинска собственост в картата на възстановената собственост, съответно в кадастралната карта попадат и земи, владени от действителните им собственици въз основа на „признавателно“ решение на ОСЗ, които, поради липса на скица, не могат да се легитимират за правата си. Проблемът засяга най – вече планински и полупланински райони, където обичайно възстановяването на правото на собственост е признато в стари съществуващи или възстановими граници. Наблюдава се масово разминаване между фактическото и правното положение - земите се обработват от собствениците им, но в картата на възстановената собственост/кадастралната карта, са отразени като „земи по чл. 19“ и с години се водят формално за собственост на общината.

Съдебната практика

Задължителното за съдилищата тълкуване на приложното поле на разпоредбата на чл. 19 от ЗСПЗЗ, възприето в решенията на ВКС, изключва от нейния обхват земите с **признато право на възстановяване в стари граници, за които реституционната процедура не е приключила.** „Само тези земи представляват остатъчен фонд, който се придобива от общината по реда на чл. 19, ал. 1 ЗСПЗЗ и съответно тя има право да се разпорежда с тях.“ (Решение № 212 от 06.02.2017 г. по гр. д. № 1493/2016 г., г. к., I г. о.).

В съдебната практика последователно е възприето разрешението, че земи, които не подлежат на възстановяване по реда на ЗСПЗЗ не стават част от остатъчния поземлен фонд, дори и да не са били заявени за възстановяване. (Например, решение № 427 от 21.07.2009 г. на ВКС по гр. д. № 3255/2008 г., г. к. II г. о.).

Законопроект № 47-202-01-31/ 02.06.2022 г. за допълнение на ЗСПЗЗ

Отдалечеността във времето, липсата на документи за правата върху земите, забавената поземлена реституция, смяната на поколенията и загубата на знанието за местоположението на земите, признати за възстановяване в стари граници през 90-те години на миналия век, поставят в обективна невъзможност гражданите да идентифицират границите на имотите, каквото задължение им е възложено от закона. Тази обективна пречка за довършване на реституционните процедури за имоти в стари граници няма как да се преодолее с мерките, препоръчани от Националното сдружение на общините в Република България.

Отчитайки необходимостта от смяна на подхода за довършване на реституционните процедури в стари граници чрез въвеждане на служебното начало, омбудсманът подкрепи Законопроект № 47-202-01-31/ 02.06.2022 г. за допълнение на ЗСПЗЗ.

Законопроектът позволява правоимащите лица да се разположат служебно от общинската служба по земеделие върху земи, предоставени от общинския поземлен фонд по реда на § 27, ал. 2, съобразно с решението за признаване на правото на възстановяване на

собствеността в съществуващи или възстановими стари реални граници, по ред и условия, определени в ППЗСПЗЗ.

Предложението е в съответствие с необходимите мерки, включени в Пътната карта за изпълнението на осъдителните решения, постановени срещу Република България от Европейския съд по правата на човека. (Решение на Министерския съвет № 586 от 6.08.2021 г.). Подкрепено е в Меморандум на Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека за оценка на общите мерки на 1468-то заседание от 5-7 юли 2023 г. на Комитета на министрите към Съвета на Европа.

Но законопроекът не бе приет поради разпускането на 47-то Народно събрание. А препоръката за повторното му внасяне в Народно събрание и досега не е изпълнена.

Неблагоприятни ефекти върху изпълнението на задължението на общините да предоставят земи за реституционни цели поради отпадането на ограничението за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд

На 23.12.2025 г. отпадат ограниченията за разпореждане, но не и задължението на общините по § 27 да предоставят земи за реституционни цели. Независимо от това рискът за допълнително неблагоприятно засягане на правото на собственост в контекста на недовършената поземлена реституция нараства, тъй като признатите за възстановяване земи в стари граници фигурират в регистрите към картата на възстановената собственост, съответно и в кадастралната карта като общински и за тях са издадени актове за общинска собственост, на основание чл. 19, ал. 3 от ЗСПЗЗ.

Отпадането на ограничителния режим за разпореждане от общините със земите от остатъчния поземлен фонд, без напредък при изпълнението на признати реституционни права (на възстановяване и на обезщетяване), позволява разпоредителни сделки в полза на трети лица със земите, за които се очаква идентифициране на границите (от собствениците, или служебно съгласно предвижданията на Законопроект № 47-202-01-31/02.06.2022 г), поради което легитимните правни очаквания на гражданите с признати права в стари граници да получат земи може да останат неудовлетворени.

Намаляването на земите от остатъчния поземлен фонд чрез разпоредителни сделки след отпадането на мораториума поставя под въпрос приключването на възстановителни и обезщетителни процедури с реално предоставяне на земя, включително практическото прилагане на залегналите мерки в Законопроект № 47-202-01-31/02.06.2022 г. за допълнение на ЗСПЗЗ.

При разпоредителни сделки от общината със земи – частна собственост, неправомерно включени в остатъчния поземлен фонд, се увеличава вероятността от възникване на конфликти и въвличане на собствениците в съдебни спорове, подкопава се правната сигурност и конституционния принцип на правовата държава.

По мое виждане, рисковете не могат да се преодолеят без законодателни промени, позволяващи продължаването и активизирането на реституционните дейности, съчетани с организационни мерки за определяне на „същинските“ земи от остатъчния поземлен фонд. Така ще се гарантира оставането на земята, предназначена за възстановяване и обезщетяване на гражданите в патримониума на общините, които са задължените субекти да я предоставят на органите по поземлената собственост за целите на реституцията.

Констатации и препоръки

Забавянето на реституционните процедури не позволява да се обособят самостоятелни имоти – годни обекти на правото на собственост, и да се предоставят на лицата с признати права на възстановяване или на обезщетяване.

Земите от остатъчния поземлен фонд исторически не са принадлежали на общините. С въвеждането на 3-месечен преклузивен срок през 2007 г. (ДВ, бр. 13 от 09.02.2007 г.) е отнета правната възможност на гражданите да предявяват нови реституционни искания след месец май 2007 г.; така достъпът до земите от остатъчния поземлен фонд се оказва блокиран за предишните им собственици, но се запазва целевото му предназначение като източник на земя за удовлетворяване на признатите от държавата реституционни права на своевременно заявिलите ги други правоимащи лица.

Прилагането на алтернативата за обезщетяване с поименни компенсационни бонове (ПКБ), търгувани на регулиран пазар на ценни книжа, където стойността при осребряването им е променлива величина и недостатъчното предлагане на държавни активи за покупка чрез влягането на ПКБ по номинал като платежно средство, се оспорва в жалбите до омбудсмана като несправедливо, защото не осигурява равностойно обезщетение, в сравнение с обезщетяването със земя.

Отпадането на ограничението за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд намалява гаранциите на гражданите да получат земя в изпълнение на актовете за признатите им от държавата права.

Продължителното неизпълнение на решенията на органите по поземлената собственост и на съдебните решения е квалифицирано от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) като системно нарушение на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи поради прекомерна намеса в правото на собственост.

Препоръчаните от съда на основание чл. 46 от Конвенцията⁴ общи мерки: 1) въвеждане на 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 срокове не са изпълнени.

Решенията на ЕСПЧ за недовършената поземлена реституция като системен проблем са поставени в т. нар. засилена процедура на наблюдение, при която държавите са длъжни да предоставят на Комитета на министрите по-често и по-изчерпателна информация по предприетите мерки за изпълнение.

Основно са засегнати следните големи групи правоимащи лица: 1) собственици с признато право на възстановяване в стари граници - правоимащите лица, които не са установили границите на част от признатите за възстановяване имоти са поне 1 милион⁵; 2) неполучилите обезщетение със земя на територията на Столична община, община Варна, община „Родопи“ – Пловдив и др. общини; за територията им не са изработени планове за обезщетяване със земя, а същинските реституционни процедури не се прилагат, тъй като с години остават неопределени земите от общинския поземлен фонд, които да се предоставят за обезщетяване.

⁴ Тези препоръки са дадени от ЕСПЧ на основание чл. 46 от Конвенцията в решенията по делата „Мутишев и други срещу България“ (жалба № 18967/03, решение от 28.02.2012 г.), § 38 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156754>) и „Василев и Дойчева срещу България“ (жалба № 14966/04, окончателно решение от 31.05.2012 г.) § 69 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156707>).

⁵ Данните са посочени в предварителната частична оценка на Законопроект № 47-202-01-31/02.06.2022 г. за допълнение на ЗСПЗЗ, внесен от Министерския съвет.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ДОЦОВА,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН АБРОВСКИ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН НАЙДЕНОВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПАНОВ,

Ускореното приключване на висящите от десетилетия възстановителни и обезщетителни процедури, предмет на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, и прилагането на конституционните и международноправните стандарти за защита на правото на собственост, са неизменна позиция и грижа на омбудсмана в защита на правата на засегнатите граждани, еднопосочни с усилията на представляваните от Вас институции за довършването на поземлената реституция.

На основание чл. 19, ал. 3 и чл. 22, ал. 4 от Закона за омбудсмана, отчитайки: 1) значението на поземлената собственост за икономическия и социален просперитет на общините и местните общности, 2) изразената закономерност след всяко отпадане на ограниченията за разпореждане със земите по чл. 19 да се намаляват предназначените земи за удовлетворяване на признатите правата на гражданите за възстановяване и за обезщетяване със земеделски земи; 3) необходимостта от засилена защита на правата на гражданите, свързани с довършването на поземлената реституция, отправям следните препоръки:

Да се възстанови ограничителният режим за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд като максимално се стесни приложното поле на изключенията от него, освен за реституционни цели.

В изпълнение на препоръките на Европейския съд по правата на човека да се определи краен срок за приключването на поземлената реституция.

Да се преразгледат протоколите по чл. 19 ЗСПЗЗ за определяне на земите, предадени в собственост на общините за съобразяването им със законоустановения обхват на остатъчния поземлен фонд и се отграничат земите, признати за възстановяване в стари граници, и тези – съществуваща собственост; (разграничаването на земите с признато право на възстановяване на собствеността в стари граници от „непотърсените“ земи по чл. 19 ЗСПЗЗ е според метода за възстановяване на правата – разграничителният критерий е отразен в изискванията протоколното решение на комисията по чл. 19, ал. 2 от ЗСПЗЗ, която определя земите от остатъчния поземлен фонд, да съдържа отбелязване за начина на възстановяване на собствеността върху имотите - в съществуващи или възстановими стари реални граници или с план за земеразделяне, а при съставянето на актове за общинска собственост като основание за съставянето им да се посочва и протоколното решение на комисията – чл. 19, ал. 3 ЗСПЗЗ).

Да се продължи законодателната процедура по Законопроект № 47-202-01-31/02.06.2022 г. за допълнение на ЗСПЗЗ като предложенията се съобразят с изтеклия срок на мораториум на 23.12.2025 г. за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд.

Да се издадат съвместни методически указания с Националното сдружение на общините в Република България за стопанисването и управлението на земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ, до законодателното уреждане на въпроса със статута на остатъчния поземлен фонд до приключването на поземлената реституция.

Да се предвиди целево разходване на евентуалните постъпленията в общинските бюджети след изтичането на срока на ограничителния режим от разпоредителните сделки със земите по чл. 19, например, за поддържане на полските пътища, за охрана на селскостопанското имущество.

Като се държи смета за ключовото значение на производството по § 27 от ПЗР на ЗСПЗЗ за приключването на реституционните процедури по реда на ЗСПЗЗ от органа по поземлената собственост, да се предвиди заместваща компетентност на областния управител в процедурата по § 27 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, в случаите, когато общинският съвет не разгледа в срок предложението за предоставяне на земи за възстановяване и обезщетяване.

С уважение,

ВЕЛИСЛАВА ДЕЛЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ