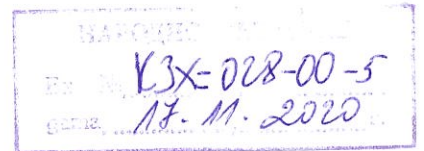




## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ДО  
Г-ЖА МАРИЯ БЕЛОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОМИСИЯТА ПО ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ  
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Създадено 17.11.2020*

*Относно:* Законопроект № 002-01-65/10.11.2020 г. за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО БЕЛОВА,**

На основание чл. 19, ал. 1, т. 7 и 9 и от Закона за омбудсмана изразявам следното становище относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители № 002-01-65/10.11.2020 г., внесен от Министерския съвет:

**По § 8, т. 2 относно чл. 41, ал. 5, т. 2**

Подкрепям принципно обвързването на задълженията за плащане от наемателите и арендаторите по договори за ползване на земи от държавния и от общинския поземлен фонд с получаването на финансовото подпомагане по схемите и мерките на Общата селскостопанска политика. В докладите за дейността на институцията до Народното събрание е констатирана необходимостта от въвеждането на такава нормативна зависимост като общ регулативен механизъм с цел установяване на равнопоставеност и справедливост в поземлените отношения.

Системните оплаквания до омбудсмана от собственици на земеделски земи за неплащане на рента от ползвателите и прилагане на нелоялни практики за установяване на контрол върху все повече земеделски площи, с цел получаване на все повече субсидии, са показателни за необходимостта подпомагането да се обуславя от изпълнението на задълженията по договорите за ползване на земите, за които се дължат субсидиите. Смятам, че правилото да не се считат за ползвани на правно основание, съответно да не се получават субсидии за земи, за които ползвателите не са платили дължимата рента на собственика, определено в мотивите към проекта „като дисциплинираща мярка за изпълнение на задълженията по договорите“, следва да се прилага не само за земите от държавния и от общинския поземлен фонд, каквото е предложението, но и спрямо всички неизправни ползватели, независимо дали ползват земи от публичните фондове, или частна собственост.

След като се признава, че държавата и общините се нуждаят от допълнителна защита в отношенията си с ползвателите на държавни и общински земи, на още по-голямо основание нейното въвеждане е наложително за вземанията за рента на дребните собственици на земеделски земи. Социалният им профил е на възрастни хора с ниски доходи от пенсии, със здравословни проблеми, които на практика са безпомощни пред едрите ползватели-монополисти. Често не прибягват до съдебна защита поради материални затруднения, неговемия размер на вземанията за рента от дребната собственост, липсата на гаранции, че присъдената рента ще бъде платена. Те на практика разполагат със значително по-малко средства да защитят вземанията си за рента в сравнение с възможностите на държавата и общините и се нуждаят в много по-голяма степен от засилената защита на тази дисциплинираща мярка, която би способствала за доброволно уреждане на отношенията с ползвателите.

По тези съображения предлагам следната редакция на чл. 41, ал. 5, т. 2:

„2. имоти на ползватели, които имат задължения по договори за предоставяне ползването на земеделски земи.“

Изтъкнатите затруднения на дребните собственици за получаване на рентното плащане чрез съдебни процедури, както и поставянето им в неравноправно положение спрямо държавата и общините като кредитори на рентни плащания за ползване на собствените им земеделски земи, може да има белезите на неспазване на върховенството на закона, представляващо според предложението от ЕК механизъм за обвързване на бюджетните средства основание за спиране на финансирането за неизправната държава членка<sup>1</sup>. Предложението по-широк обхват на разпоредбата на т. 2 допринася за избягване на такъв ефект и предотвратяване на понасянето на отговорността на неизправния арендатор от цялото общество.

С разширяване на приложното поле на дисциплиниращата мярка спрямо неизправните ползватели по договори за предоставяне на ползването и на частни земеделски земи, ще се запълни съществена празнота в регламентацията на поземлените отношения. Въвеждането на общ принцип субсидии да получават само изправни ползватели, които не дължат рента на собствениците, е важна гаранция, дължима от страна на държавата, за утвърждаване на върховенството на закона чрез правната рамка на поземлените отношения.

#### По § 12 от заключителните разпоредби

1. Предложението е за преуреждане на ограничителния режим на земите от остатъчния поземлен фонд (земите по чл. 19 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи –ЗСПЗЗ). Като омбудеман на 02.10.2020 г. предложих да се удължи с още 5 години срокът на забраната за разпореждане със земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ, за да се запази нормативно предназначения за възстановяване и имотно обезщетяване на собствениците поземлен ресурс.

Измененията в § 12 възпроизвеждат правната конструкция на уредбата при въвеждането на забраната за разпореждане през 2015 г с § 14 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за опазване на земеделските земи (ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.): изрична забрана за общините да се разпореждат за срок от 5 години със земите от остатъчния поземлен фонд, съчетана с изчерпателно изброени изключения. И в новата редакция, също поместена в заключителните разпоредби на проекта, се запазва същността на режима, създаващ временно ограничаване за разпореждане с относителен характер.

От формална страна смятам въвеждането на ограничителния режим в законодателството като пример за неприемлива практика с преходни и заключителни разпоредби на закони за изменение и допълнение да се урежда материя, която няма пряка връзка с предмета на закона, който се изменя и допълва. Тази правна техника противоречи на Закона за нормативните актове, накърнява прозрачността на процедурата и публичния дебат по предлаганите законови изменения.

По същество подкрепям предвиждането в проекта за нов 5-годишен срок, считан от 23.12.2020 г., през който да продължи да действа забраната за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд, както предложих в становището си.

<sup>1</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки COM(2018) 324 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=EN>

Възпроизвеждането му в ал. 1 от § 12 приемам като признаване на констатациите на омбудсмана, изведени от оплакванията на собственици със засегнати права от недовършени възстановителни и обезщетителни процедури по реда на ЗСПЗЗ, че поземлената реституция не е приключила.

Недовършената поземлена реституция е специфичен проблем на собствеността върху земеделските земи. Идентифициран е 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 (КЗПЧОС), за което се ангажира отговорността на държавата в редица съдебни решения.<sup>2</sup>

Остават на дневен ред и препоръчаните общи мерки по смисъла на чл. 46 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи за преодоляването на проблема чрез 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 срокове<sup>3</sup>.

Състоянието на номинални собственици на гражданите е признати права на възстановяване и обезщетяване със земи по реда на ЗСПЗЗ, без в продължение на почти три десетилетия да са получили реални имоти поради бездействието на отговорните институции в държавата, не се е променило и през последните 5 години - времето на забраната за

---

<sup>2</sup> 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 неосигурност 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 завършат 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 *Nedelecheva and Others v. Bulgaria*, no. 5516/05, § 78, 28 May 2013). 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. *Matishev 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 неосигурност, 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 нематериални вреди на собствениците.

<sup>3</sup> 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 ИС от 6.02. 2019 г., обн. ДВ, бр. 12 от 8 февруари 2019 г.

разпореждане със земите по чл. 19. Поддържам оценката си, че ограничителният режим за разпореждане представлява временна мярка с палнативен характер за запазване на земите от остагъщия поземлен фонд в собственост на общините, която гарантира изпълнението на възложеното им от закона задължение, без право на преценка по целесъобразност, да предоставят земите по чл. 19 за възстановяване и обезщетяване на правомашите. Налагането ѝ е предизвикано от бавния ход на реституционните производства. Предназначена е да спре разпродаването на земите от остагъщия поземлен фонд, което стана публично достояние през 2015 г. и предизвика въвеждането на временния мораториум в § 14 от ПЗР на ЗИД на ЗОЗЗ.

Подкрепата ми за продължаване на ограничителния режим с още 5 години, обаче, не се отнася до съображенията за това, изложени в мотивите и частичната предварителна оценка на въздействието. Намирам за необосновано твърдението, че с изтичането на 5-годишния период на забраната на 22.12.2020 г. ще отпадне правното основание и общините няма да са в състояние да предоставят земите по чл. 19 за нуждите на възстановяването и обезщетяването на собствениците. Или, иначе казано, че без удължаването на срока ще се спре реституционният процес. Задължението на общините да предоставят земи от общинския поземлен фонд за реституционни цели е прогласено в § 27 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62/2010 г.). След реформирането на режима на земите по чл. 19, ал. 1 те стават част от общинския поземлен фонд. Задължението на общините не е ограничено със срок, както не е ограничено със срок прилагането и довършването на обезщетителните и възстановителните производства, регламентирани в ЗСПЗЗ, когато правата на възстановяване, съответно на обезщетяване със земя са признати на собствениците.

Изтъкваната в мотивите опасност от препятстване на реституцията след 22.12.2020 г. не се основава на действащия правен режим, определящ безусловно предназначение на земите от общинския поземлен фонд за реституционни цели и е резултат от превратното му тълкуване.

**Смисълът на ограничителния режим и на продължаването му не е да разреши на общините да предоставят земите по чл. 19 за реституционни цели, каквото безусловно и безсрочно задължение те имат, а да ограничи разпореждането с тях преди приключването на възстановяването на правата и обезщетяването на собствениците.<sup>4</sup>**

Изложеното в мотивите и в частичната предварителна оценка схващане е лишено от нормативно основание и води до преиначаване на причинно-следствената връзка. Удължаването на ограничителния режим се налага не за да се позволи на общините да предоставят земите по чл. 19 за реституционни цели, а за да им се забрани да се разпореждат с тях: не защото без това удължаване реституцията би спряла, а защото от десетилетия тези процеси на практика са спрели, включително и през 5-годишния срок на ограничителния режим напредъкът е минимален. Например, не са започнали в същинската им част

<sup>4</sup> 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 във връзка с ограничителния режим за разпореждане със земите от остагъщия поземлен фонд, възстановяване на причината уредба на ограничение за разпореждане със земите от остагъщия поземлен фонд е с цел обезпечаване на правата на правомашите 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 постаноят. „Ек проблемът е, че след падането на ограничителния режим... тези земи масово се разпродадоха от общините и към момента правомашите, които са с възстановителни решения и трябва да се постаноят окончателните и там, където трябва да се възстановят и в реални, стари възстановими реални граници, не могат да бъдат изпълнени самите решения“.

обезщетителните процедури със земя за собствениците на територията на Столична община, Община Варна, Община Родопи – Пловдив и други общини. Това е причината да се продължи срокът за защита на запаса от земя по чл. 19 в ОПФ чрез забраната за разпореждане като гаранционна мярка за предоставяне на земя на правоимащите собственици и приключване на поземлената реституция. Тези, а не изложените в мотивите на проекта и в частичната предварителна оценка съображения, налагат запазването на ограничителния режим за още 5 години – време, през което се предполага, че ще бъдат удовлетворени признатите права на гражданите на възстановяване и обезщетяване със земя, а ограничението за разпореждане от общините със земите от остатъчния поземлен фонд за други цели ще стане излишно.

2. Поради неприключилата поземлена реституция и доказаната необходимост от защита на земите от ОПФ, предназначени за довършване на възстановяването и обезщетяването, не подкрепям предложенията за нови изключения от забраната за разпореждане. Ограничителният режим за земите от остатъчния поземлен фонд още с въвеждането му през 2015 г. няма абсолютен характер. – от забраната за разпореждане се предвиждат изключения за изграждането на обекти от техническата инфраструктура и други проекти, за които се допуска принудително отчуждаване. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства (обн., ДВ, бр. 79 от 2020 г.) изключението е преформулирано и обхващат му е стеснен.

С проекта не само че се запазват действащите изключения, които се преформулират в ал. 1, т. 1, но се предвиждат и следните нови:

1. създаване на нови или разширяване строителните граници на съществуващи урбанизирани територии (населени места и селищни образувания);

2. изменение на проекти за удряване на земеделски земи за земята на общината по чл. 37е и 37з от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи;

3. инвестиционни проекти, получили сертификат за инвестиционен клас А по Закона за насърчаване на инвеститорите, когато това е заявено при сертифицирането на проекта;

4. енергийни обекти по смисъла на § 1, т. 23 от допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката.

С тях на практика за срок от 5 години се резервира достъпът на концесонери, инвеститори клас А, други собственици на земеделски земи до обществен поземлен ресурс, недостъпен за други правни субекти. На основание чл. 35, ал. 4, т. 2 от Закона за общинската собственост предоставянето на земите по чл. 19 в този случай ще се извършва без провеждането на състезателна процедура. Възможно е режимът на изключения от забраната за разпореждане със земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ би могъл да се оцени като схема за нерегламентирана държавна помощ. Преразпределението на земите, например в случая по § 12, ал. 1, т. 3 – за целите на удряването, изключва изначално собствениците с признати права, които не могат да бъдат участници в процедурата, а същевременно, преди приключването на възстановяването и обезщетяването, с предназначенията за това земи по чл. 19 ще се окрупняват имотите на други лица. Смятам, че подобно разрешение води до неравноправно третиране и представлява посегателство върху конституционно гарантираното право на собственост в нарушение на чл. 17 от КРБ.

Предвидените гаранции по ал. 2, т. 2 за предоставяне на земите по чл. 19 в рамките на 5-годишния срок само в случай, че не са налице достатъчно земи от общинския поземлен фонд, не са придружена от ясна методика за определяне на това съотношение, което при тази обща формулировка, създава предпоставки за заобикаляне на изискването.

Прилагането на изключенията прави вероятен ефект, обратен на целения с ограничителния режим – вместо по-голяма защита на резерва земи от остатъчния поземлен

фонд със забраната за разпореждане, тя се намалява, без да е постигнат баланс в съобразяване с признатите реституционни права и защитата на собствеността, и икономическите и стопанските интереси. В Решение № 12 от 28.11.2013 г. на КС по к. д. № 9/2013 г., обн., ДВ, бр. 105 от 2013 г. са обявени за противоконституционни разпоредби от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие, предвиждащи изключения от защитния забранителен режим за дейности, особено когато прилагането на изключението се свързва с критерия "сертификат за клас инвестиции".

Не бива да се забравя, че исторически земите от остатъчния поземлен фонд не принадлежат на общините, а са частна собственост, която не е била заявена за възстановяване в срок. Непотърсените земи са обявени за общинска собственост по силата на закона, а след 2007 г., когато поземлената реституция е ограничена с краен срок (ДВ, бр. 13 от 2007 г.), те са недостъпни за предишните им притежатели и техните наследници.

3. В никакъв случай не подценявам 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. Но поддържам позицията си, че прилагането на ограничителния режим при сегашното състояние на реституционните процеси е наложително. В докладите за дейността на институцията до Народното събрание омбудеманът е алармирал за абдикирането на държавата от задължението да довърши поземлената реституция. Отправял е предложения за комплексни мерки за приключване на реституцията. Чрез ограничителния режим за разпореждане се дава време за провеждането им като се гарантира оставането на земята, предназначена за възстановяване и обезщетяване на собствениците, в патримониума на общините, които са задължените субекти да я предоставят на органите по поземлената собственост за целите на реституцията.

В мотивите и частичната предварителна оценка липсва позоваване на статистически данни за земите от остатъчния поземлен фонд, тяхното разпределение по общини, съотнасяне с хода на реституционните процедури по земища и общини, което би дало основа за анализ и възприемане на по-гъвкаво разрешение от предлаганата обща забрана за разпореждане, с общо дефинирани изключения.

4. Само чрез комплексни мерки би се постигнала целта, която се преследва с удължаването на срока на ограничителния режим за земите от остатъчния поземлен фонд. Предлагам паралелно с измененията в ограничителния режим на земите от остатъчния поземлен фонд да се дадат разрешения на следните проблеми, свързани с 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.

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. 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 преходните 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 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 неизлаването на Наредбата по чл. 24, ал. 10 от ЗСПЗЗ.

- Да се отстрани несправедливият преразпределителен ефект, свързан със статута на земите по чл. 19 и ограничаването с краен срок на поземлената реституция, който благоприятства общините в ущърб на собствениците.

Смятам, че поради изминалото време и настъпващата промяна в обществените отношения, свързани с поземлената реституция, подходяща правна форма за разрешаване на проблемите, включително породените от продължителното забавяне на реституционния

процес, е приемането на специален закон за довършване на реституционните производства, какъвто опит има в някои страни от ЕС.

Предлагам Народното събрание да приеме решение и възложи на министъра на земеделието, храните и горите и на министъра на правосъдието изготвянето на проект на Закон за приключването на поземлената реституция.

С уважение,

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

