**МОТИВИ**

**към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи**

**Законът за собствеността и ползването на земеделските земи** урежда редът и условията за възстановяване правата на собствениците или на техните наследници върху земеделските земи, които са притежавали преди образуването на трудовокооперативни земеделски стопанства или държавни земеделски стопанства, независимо от това дали са били включени в тях или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации. И към настоящия момент – вече три десетилетия, продължава поземлената реституция за лицата, подали заявления по предвидения в закона ред.

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие на 25 януари 2021 г. Резолюция № 2358 (2021), в която изразява сериозното си безпокойство от броя осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съда), чието изпълнение не е приключило и се наблюдава от Комитета на министрите (КМ) на Съвета на Европа в продължение на повече от 5 години след постановяването им. Република България е цитирана като една от държавите членки на Съвета на Европа с най-висок брой неизпълнени решения.

С цел преодоляване на натрупаните проблеми, през март 2021 г. със заповед на министъра на правосъдието е създадена междуведомствена работна група за изготвяне на Пътна карта за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу Република България, с участието на отговорните за изпълнението на мерките институции. Пътната карта е изработена на базата на анализа на основните проблеми, произтичащи от установените нарушения на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа, съдържащ се в Годишния доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ срещу България до Народното събрание. Тя съдържа детайлен списък на установените от ЕСПЧ нарушения на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията) по различните осъдителни решения, отбелязва необходимите мерки за тяхното преодоляване, посочва отговорните за тях институции в рамките на изпълнителната власт и обвързва изготвянето на законодателни или други предложения в тази връзка с конкретни срокове.

Пътната карта беше приета с Решение № 586 на Министерския съвет на Република България от 6 август 2021 г. В нея са включени и необходими мерки за изпълнението на осъдителните решения на Съда, свързани с прилагането на законодателството в областта на реституцията на земеделски земи (решенията от групите дела *„Любомир Попов срещу България“* (жалба № 69855/01, окончателно решение от 07.04.2010 г.) и *„Сивова и Колева срещу България“* (жалба № 30383/03, окончателно решение от 04.06.2012 г.). По тези дела ЕСПЧ е приел, че е нарушен чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията (защита на собствеността) поради прекомерна продължителност и необосновани забавяния в реституционни процедури, инициирани от жалбоподателите или техните наследодатели. По делото *„Василева и Дойчева срещу България“* (жалба 14966/04, окончателно решение от 31.08.2012 г.) Съдът установява нарушение и на чл. 13 от Конвенцията поради липсата на вътрешноправно средство за защита.

На основание чл. 46 от Конвенцията, окончателните решения на ЕСПЧ по всяко дело, по което е установено нарушение, имат задължителна сила и подлежат на изпълнение под контрола на Комитета на министрите към Съвета на Европа. В решенията по делата *„Мутишев срещу България“* и *„Василев и Дойчева срещу България“*, ЕСПЧ е дал конкретни препоръки към България, една от които е въвеждането във вътрешното право на срокове за изпълнение на административните и съдебните решения на компетентните органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи. Поради това и първата мярка, предвидена в Пътната карта за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу Република България е изготвяне на законодателни предложения относно въвеждането на срокове за довършване на поземлената реституция със срок за изпълнение месец март 2022 г.

Като се има предвид, че осъдителните решения на ЕСПЧ от посочените групи остават неизпълнени повече от 10 години, крайно наложително е да бъде спазен предвиденият в Пътната карта срок за приемане на законодателни промени с цел приключване на поземлената реституция. Също така, следва да се отбележи, че напредъкът по изпълнението на решенията на Съда по групите дела *„Любомир Попов срещу България“* и *„Сивова и Колева срещу България“* предстои да бъде разгледан на 1428-та среща на Комитета на министрите, предвидена за 8 – 10 март 2022 г.

В тази връзка, в законопроекта са предложени текстове, предвиждащи двугодишен срок от влизане в сила на закона, в който бившите собственици или техни наследници подават заявление за установяване (идентифициране) границите на земеделските имоти, за които правото на възстановяване е признато с влязло в сила решение на общинската служба по земеделие в съществуващи или възстановими стари реални граници или със съдебно решение, като след изтичането на срока правоимащите лица се разполагат служебно от общинската служба по земеделие върху земи, предоставени от общинския поземлен фонд по реда на § 27, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2010 г.), съобразно с решението за признаване на правото на възстановяване на собствеността в съществуващи или възстановими стари реални граници, по ред и условия, определени в Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи.

С цел осигуряване на необходимия поземлен ресурс за приключване на поземлената реституция, бе продължен петгодишният ограничителен режим за разпореждане със земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ, въведен с параграф 14 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на земеделските земи (ДВ, бр. 100 от 2015 г.), като гаранция за пълното постигане целите на ЗСПЗЗ за възстановяване на собствеността, респ. за обезщетяване на собствениците на земеделски земи. С § 12, ал. 1 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители (ДВ, бр. 103 от 2020 г.) е прието удължаване на срока с 5 години, считано от 23 декември 2020 г., в който общинските съвети могат да предоставят земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ по реда на § 27, ал. 2 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2010 г.).

Другото предложение за изменение на ЗСПЗЗ касае процедурата за комасирано ползване на земеделските земи по реда на чл. 37в от ЗСПЗЗ чрез създаване на масиви за ползване по споразумение между собствениците и ползвателите, обработващи имотите в землището през съответната стопанска година. В процедурата съществува проблем при съблюдаване на разпоредбата на чл. 37б, ал. 6 от ЗСПЗЗ, приета повече от 15 години след основния текст (чл. 37б, нов - ДВ, бр. 99 от 2002 г., а ал. 6 е приета със ЗИД на ЗСПЗЗ, обн., ДВ, бр. 42 от 2018 г.).

С цитираната разпоредба законодателят се е опитал да разреши колизията на права, която се установява от общинската служба по земеделие в случаите, когато през съответната стопанска година са представени два и повече договора за ползване на един и същи имот. Вместо разрешаване на възникналите спорове за ползване на земеделските имоти, разпоредбата създава проблеми на общинските служби по земеделие, като ги поставя в роля да определят на кого принадлежи правото на ползване при представяне за регистриране на вписан и невписан договор, както и при наличието на дублирани многогодишни договори (нотариално заверени и вписани в службата по вписванията), често сключени от различни съсобственици на имотите.

Често са случаите, при които след като е приключила процедурата и масивите за ползване са разпределени с влязла в сила заповед на директора на областната дирекция „Земеделие“, се установява със съдебно решение, че първият по време вписан договор е нищожен или че спорът между вписан и невписан договор е решен в полза на невписания, т. е. точно обратно на уредените в ал. 6 две хипотези. В повечето случаи съдебните дела, заведени от участниците в процедурата, завършват след приключване на съответната стопанска година, което поставя в невъзможност тяхното реално изпълнение, като същевременно общинска служба по земеделие е задължена да измени заповедта, с която е одобрено споразумението, за да може установеното от съда действително правно основание да се отрази на съответния ползвател. Оттук възниква и следващия проблем, свързан с необходимостта от промяна на правните основания, подадени за подпомагане по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители.

Предвид изложеното е видно, че с разпоредбата на ал. 6 на чл. 37б от ЗСПЗЗ не се разрешава колизията на права, възникваща при регистриране на договорите за ползване на земеделски земи, а напротив, нормата създава поредица от проблеми за общинска служба по земеделие, в ролята ѝ на регистърен орган на документите за ползване, а впоследствие проблеми и за Разплащателната агенция, когато за една и съща площ са подадени две или повече заявления за подпомагане и застъпването на площите не е отстранено своевременно. Най-големите проблеми са за земеделските производители, тъй като в тези случаи Разплащателната агенция намалява размера на плащането или отказва плащане по схемите за директни плащания. Следва обжалване на издадените от Държавен фонд „Земеделие“ административни актове, продължаващи с години съдебни дела, включващи множество експертизи, а оттук и излишно натоварване на съдебната система.

С отмяната на нормата на чл. 37б, ал. 6 от ЗСПЗЗ, разрешаването на колизията кой от представените за регистриране два или повече договори за ползване на един и същи имот е действителен за съответната стопанска година, както и кое от представените от съсобствениците правни основания за ползване на имота е с приоритет, следва да се осъществява от страните по сключените договори, респ. от собствениците (съсобствениците) на имотите, а когато те не разрешат спора помежду си – от компетентния съд. По този начин ще се преодолеят съществуващите проблеми, възникващи с подаваните от участниците в процедурата многобройни молби и жалби до общинската служба по земеделие, областната дирекция „Земеделие”, Разплащателната агенция и министъра на земеделието, за разрешаване на споровете за ползване на земеделски земи, които са извън техните компетенциите.

Предложението за създаване на нов чл. 37р в ЗСПЗЗ е във връзка със Закона за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители (обн. ДВ, бр. 18 от 2018 г.), с който е изменен чл. 41, като в ал. 3 е регламентирано, че земеделските земи, включени в заявлението за подпомагане, трябва да са на разположение на земеделските стопани към 31 май на съответната календарна година, съгласно чл. 36, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1307/2013, което се удостоверява с правно основание за ползване, регистрирано по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи. Това изменение предполага съответна промяна в ЗСПЗЗ, но такава не е направена, което създава много проблеми за общинските служби по земеделие. Земеделските стопани считат, че при регистрирането на представените договори действа редът, регламентиран в чл. 37б от ЗСПЗЗ, който урежда друга процедура, съответно с други срокове, цели и последици. В тази връзка е необходимо създаването на ред в ЗСПЗЗ за регистриране в общинската служба по земеделие на правните основания за подпомагане по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители.

В чл. 37б от ЗСПЗЗ е предвидено задължение за общинската служба по земеделие да води регистър на собствениците и ползвателите на земеделски земи и да предоставя информация за тях на ползвателите, участващи в споразумението по чл. 37в, с цел насърчаване на уедрено ползване и създаване на масиви. Задължението по чл. 37б от ЗСПЗЗ на общинските служби по земеделие да регистрират в информационната система „FERMA WIN“ документите, даващи права за ползване на земеделските земи от ползватели (наематели, арендатори) и собственици, се отнасят до процедурата за създаване на масиви за ползване. Ползвателите на земеделски земи, които желаят да участват в процедурата по чл. 37в, имат възможност в срока до 31 юли, да подадат в общинската служба по земеделие заявление за участие в споразумение за създаване на масиви за ползване, към което да приложат опис на имотите за включване в масивите, съгласно регистрираните в общинската служба по земеделие договори и/или документи за собственост.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**КИРИЛ ПЕТКОВ**

ДВ/ПОК