

# СЪОТВЕТСТВИЕ НА БЪЛГАРСКИЯ ЗАКОН И ПРАКТИКА С УСТАНОВЕНИТЕ СТАНДАРТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЧЛЕН 1 ОТ ПРОТОКОЛ 1 ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ

## ВЪВЕДЕНИЕ

1. Целта на настоящия доклад е даде оценка на степента, в която повдигнатите въпроси в предварителния доклад на Фондация “Български адвокати за правата на човека” (“БАПЧ”) от ноември 2004 г., актуализиран през август 2006 г., и по време на дискусиите със съдии от 16 и 17 декември 2004 г. и на работна среща от 24 март 2005 г. с представители на някои държавни институции, разкриват възможни проблеми във връзка със спазването на изискванията на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция по правата на човека (“Конвенцията”) или на други нейни разпоредби<sup>1</sup>. Настоящият анализ се основава изцяло на правните последици от различните мерки, обсъдени в предварителния доклад и по време на дискусиите, но авторът носи отговорност в случай на евентуално погрешно разбиране от негова страна на тези правни последици. Анализът отразява състоянието на съдебната практика по Конвенцията към края на септември 2006 г.
2. Защитата на собствеността по чл. 1 от Протокол 1 не е абсолютна, тъй като е признато, че общественият интерес оправдава определена намеса в нея. Формите на намеса варират от контрол върху използването (като например забрана на определени действия върху земята или въвеждане на разрешителен режим за тях) до пряко отчуждаване, както и всяка друга форма на третиране, която засяга мирното използване на собствеността. Наличието на обществен интерес не е достатъчно само по себе си, за да бъде допустима намесата; необходимо е също така да съществува справедлив баланс между интересите на засегнатия индивид и обществото. Това изисква оценка на пропорционалността на намесата, което включва както преценка на въпроса, дали тя трябва да е толкова интензивна, за да се постигне общественият интерес, така и – поне в някои случаи – дали е било платено достатъчно обезщетение. В допълнение, намесата трябва винаги да има правно основание и не би била приемлива, ако липсват достатъчни съдебни гаранции срещу произвол. Конкретни аспекти на тези изисквания са разработени по-подробно в изложения по-долу анализ на потенциалните проблеми във връзка с приложението на чл. 1 от Протокол № 1.
3. Понятието “собственост” по чл. 1 от Протокол 1 е много широко и поради това тази разпоредба потенциално е относима към много

---

<sup>1</sup> Ратифицирани от България на 7 септември 1992 г.

правни сделки. Поради това не е възможно да се идентифицират изчерпателно възможните проблеми на съответствието на дадена правна система с изискванията на тази разпоредба, още повече, че много от проблемите се дължат единствено на начина, по който даден закон се тълкува или прилага. Все пак, колкото и широко да е понятието, ключовият въпрос при оценката на спазването на тези изисквания в правните системи на държавите, ратифицирали Конвенцията, през последните петнадесет години винаги е бил, дали или в каква степен въпросният инструмент действително намира приложение към обществените отношения, които са считани за проблематични. Освен това, дори и когато изглежда, че дадени мерки са засегнали определени имуществени интереси, проблемът за съответствието с изискванията на Конвенцията не винаги е по чл. 1 от Протокол № 1, а може да бъде по други нейни разпоредби, най-често правото на справедлив процес по чл. 6, когато предмет на спора е определено имуществено право. В някои случаи обаче е възможно атакуваното действие да нарушава едновременно чл. 1 от Първия протокол и други разпоредби на Конвенцията. Нещо повече, дори и в някои случаи да не е възможно да се докаже, че връзката на определено лице с конкретно имущество е достатъчна, за да съставлява "собственост", все пак е възможно да съществува достатъчно значим интерес, така че предприетите спрямо това имущество действия да засегнат правото на зачитане на дома на лицето по чл. 8 от Конвенцията.

4. Също така е важно да се има предвид, че самите правни разпоредби много по-рядко представляват източник на нарушения на Конвенцията, отколкото конкретният начин, по който те се прилагат. Нарушенията от втората група много често може да бъдат избегнати, ако при тълкуването на правните норми се отчитат изискванията на Конвенцията. В тази връзка, тревога буди обстоятелството, че по време на дискусиите със съдиите беше подсказано, че е налице непознаване на практиката на Европейския съд по правата на човека ("Съдът") и че аргументите, базиращи се на тази практика, не се взимат под внимание; по-доброто познаване на практиката по Конвенцията и по-позитивното отношение вероятно биха могли да разрешат някои от разгледаните по-долу проблеми. Нещо повече, прилагането на конституционната гаранция на правото на собственост, съчетано с отчитане на практиката по Конвенцията, също би могло да предотврати прилагането на закони, които пряко противоречат на изискванията на Конвенцията.
5. Анализът първо се спира на общите изисквания на Конвенцията относно реституцията, тъй като те по необходимост се отразяват на начина, по който трябва да бъдат разгледани много от повдигнатите въпроси. След това са обсъдени въпросите, произтичащи от реституцията на земеделски земи, уредбата на отчуждаванията, неплатените обезщетения за отчуждавания, извършени преди ратифицирането на Конвенцията, и различни други инструменти на намеса в собствеността.

## РЕСТИТУЦИЯ – ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

6. Въпреки че Европейският съд е възприел становището, че връщането на собствеността е най-подходящото средство за компенсирание на незаконното ѝ отнемане<sup>2</sup>, не може да възникне задължение за връщане, когато отнемането на имуществото – доколкото то е било юридически валидно съгласно приложимия към съответния момент закон – е настъпило преди ратифицирането на Конвенцията и Първия протокол. Това е така, защото подобно отнемане ще се счита за напълно приключило към онзи момент действие, при което не остава собственост, която би могла да се ползва със защитата на каквито и да било международни задължения, поети от държавата впоследствие<sup>3</sup>. Такъв подход е в съответствие с подхода на бившата Европейска комисия за правата на човека по делото *Господинова срещу България* и редица други дела<sup>4</sup>.
7. Все пак, липсата на задължение в тази връзка не означава, че доброволното предприемане на действия за връщане на отнетите имущества или за предоставяне на обезщетение няма да се счита за легитимно решение в рамките на държавната политика, по-специално защото едно намерение, което е част от усилията за установяване на общество, основано на демокрацията и върховенството на закона, предназначено да отговори на усещането за неправда, възникнало във връзка с отнемането на собствеността, ще бъде оценено и това може да представлява достатъчно оправдание за намеса в имуществените права, които понастоящем са защитени от Конвенцията и от Протокол № 1<sup>5</sup>. Все пак, докато поради изложените причини отнемането на имущество от настоящите му притежатели с цел да бъде върнато на бившите собственици може и да не е непременно в нарушение на Конвенцията и на чл. 1 от Протокол № 1, от

---

<sup>2</sup> Виж например *Papamichalopoulos and Others v Greece* (чл. 50), 31 октомври 1995 г., *Brumarescu v Romania* (чл. 41), 23 януари 2001 г., *Beyeler v Italy (Just satisfaction)*, 28 май 2002 г. и *Zwierzynski v Poland*, 2 юли 2002 г.

<sup>3</sup> Виж *Malhous v Czech Republic*, 12 декември 2000 г. (определение по допустимостта), *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v Germany*, 12 юли 2001 г., *Gratzinger and Gratzingerova v Czech Republic*, 10 юли 2002 г. (определение по допустимостта), *Polacek and Polackova v Czech Republic*, 10 юли 2002 г. (определение по допустимостта), *Jantner v Slovakia*, 4 март 2003 г., *Des Fours Walderode v Czech Republic*, 4 март 2003 (определение по допустимостта), *Harrach v Czech Republic*, 27 май 2003 г. и 18 май 2004 г. (определения по допустимостта) и *Pistorova v Czech Republic*, 26 октомври 2004 г.

<sup>4</sup> Жалба № 37912/97, 16 април 1998 г. Виж също произнасянето по жалби №№ 7655/76, 7656/76 и 7657/76, X, Y and Z v *Federal Republic of Germany*, (1977) 12 DR 111, жалби №№ 188890/91, 19048/91, 19049/91, 19342/92 и 19549/92, *Mayer and Others v Germany*, (1996) 85 DR 5, жалба № 23131/93, *Brežny v Slovak Republic*, (1996) 85 DR 65, жалба № 25497/94, *Lupulet v Romania*, (1996) 85 DR 126 и жалба № 19918/92, *Geidel v Germany*, (1997) 88 DR 12.

<sup>5</sup> Виж *Českomoravská Myslivecká Jednota v Czech Republic*, 23 март 1999 г. (определение по допустимостта), *Honecker, Axen, Teubner and Jossifov v Germany*, 15 ноември 2001 г. (определение по допустимостта), *Pincova and Pinc v Czech Republic*, 5 ноември 2002 г., *Zvolsky and Zvolksa v Czech Republic*, 12 ноември 2002 г., *Jahn and Others v Germany*, 22 януари 2004 г. и *Bečvař and Bečvářova v Czech Republic*, 14 декември 2004 г.

съществено значение е при такова отнемане да се зачитат всички аспекти на гаранцията на правото на собственост (особено във връзка с обезщетението), както и да не се нарушава правото на справедлив процес и на зачитане на жилището на засегнатите лица<sup>6</sup>. В някои случаи значимостта на всички тези права би била толкова голяма, че обезщетението, а не реституцията, би бил единственият подход, съвместим с Конвенцията и с чл. 1 от Протокол № 1

8. Възможно е също така формата на реституционното законодателство да е такава, че да създава собственост по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, поради това, че има за последица пораждаването или на право на собственост върху съответното имущество, или право на определено обезщетение, или поне на легитимно очакване за едно от двете в резултат на покриването на законовите критерии за това<sup>7</sup>.
9. Освен това, във всички случаи е необходимо да се има предвид, че право на справедлив процес трябва да се осигури и на онези, които търсят реституция или обезщетение, тъй като признанието от законодателя на възможността да сторят това при покриването на определени критерии е достатъчно, за да съставлява граждански права по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията<sup>8</sup>.
10. Фактът, че реституционното законодателство ограничава кръга лица, имащи право на реституция или обезщетение, е малко вероятно да доведе до успешно оплакване за дискриминация по Конвенцията. Това е така, тъй като не е възможно да се ангажира отговорност по чл. 14 от Конвенцията, освен ако установеното различно третиране не засяга определено материално право – въпреки че не е задължително съответният интерес да подлежи на защита при липсата на дискриминация – а валидното отнемане на имущество преди влизането в сила на Конвенцията и на Първия протокол няма да се приеме за оставящо някакъв интерес, който може да бъде засегнат в този смисъл<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Така липсата или неадекватността на обезщетението е довела до констатиране на нарушения на чл. 1 от Протокол № 1 по горесцитираните дела *Pincova, Zvolsky* и *Jahn*, загубата на дома също е била подложена на внимателно обсъждане в *Pincova*, въпреки че не е било установено нарушение на чл. 8 на Конвенцията. От друга страна, в случая *Bečvař and Bečvářova v Czech Republic*, 14 декември 2004 г., Съдът е приел, че достатъчно обезщетение е било предоставено, когато е било възможно да се получи от предишния собственик разликата в стойността на имуществото към момента на искането за реституция спрямо първоначалната му покупна цена.

<sup>7</sup> *Malhous v Czech Republic*, 13 декември 2000 г. (определение по допустимостта), *Kopecky v Slovakia*, 28 септември 2004 г. и *Pistorova v Czech Republic*, 26 октомври 2004 г. Все пак, простата надежда за признаване на имуществени права не би била достатъчна, за да съставлява сама по себе си собственост; *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v Germany*, 12 юли 2001 г. и *Gratzinger and Gratzingerova v Czech Republic*, 10 юли 2002 г. (определение по допустимостта).

<sup>8</sup> *Malhous v Czech Republic*, 12 юли 2001 г.

<sup>9</sup> *Gratzinger and Gratzingerova v Czech Republic*, 10 юли 2002 г. (определение по допустимостта), *Polacek and Polackova v Czech Republic*, 10 юли 2002 г. (определение по допустимостта), *Jantner v Slovakia*, 4 март 2003 г., *Des Fours Walderode v Czech Republic*, 4 март 2003 г. (определение по допустимостта) и *Harrach v Czech Republic*, 27 май 2003 г. и 18 май 2004 г. (определения по допустимостта).

11. Следва да се отбележи, че това контрастира със становището на Комитета по правата на човека на ООН относно някои различия в критериите за връщане на собственост или за обезщетение, въпреки че прилаганият инструмент – Международният пакт за граждански и политически права – също не налага задължение за реституция<sup>10</sup>. Заключение на Комитета по тези дела се е основавало на самостоятелната гаранция срещу дискриминация по чл. 26 от Пакта, който, подобно на Протокол № 12 към Конвенцията, предоставя много по-голяма защита срещу дискриминационно отнасяне от чл. 14.
12. Изглежда малко вероятно Европейският съд да се отклони от ограничителното си тълкуване на изискванията, които чл. 14 налага към законодателство от типа на обсъжданото тук, тъй като въпросното тълкуване отразява неговия общ и постоянен подход към тази разпоредба<sup>11</sup>. Все пак, уместно е да се проследи и практиката на Комитета за правата на човека на ООН, не само поради задълженията на България като страна по Пакта, но и защото това със сигурност би гарантирало, че страната ще изпълни задължението си да не поддронва ратифициран от нея, но още невлязъл в сила международен акт<sup>12</sup>. Също така е необходимо да се има предвид, че ограниченият характер на задълженията по Конвенцията не може да се използва като извинение за неизпълнение на други международни задължения<sup>13</sup>.
13. Също така, въпреки че не може да съществува общо задължение за реституция или обезщетение във връзка с имущество, отнето преди ратифицирането на Конвенцията и Първия протокол, ситуацията е съвсем различна, когато отнемането не е било юридически валидно към момента на извършването му (или въобще не е получило валидност), или когато актът, придаващ валидност на отнемането, е бил отменен в последващо производство. В тези случаи интересите на лицето, притежаващо въпросното имущество, или ще са в сила към момента на ратифицирането на Конвенцията и на Първия протокол,

---

<sup>10</sup> Виж становищата на Комитета относно изключването на чуждите граждани от кръга на лицата, имащи право на реституция или обезщетение за отнето имущество: *Simunek, Tuzilova and Prochazka v Czech Republic*, Comm No 516/1992, 19 юли 1995 г.; *Adam v Czech Republic*, Comm No 586/1994, 23 юли 1996 г.; *Blazek, Hartman and Krizek v Czech Republic*, Comm No 857/1999, 12 юли 2001 г.; *Des Fours Walderode v Czech Republic*, Comm No 747/1997, 30 октомври 2001 г.; и *Brok v Czech Republic*, Comm No 774/1997, 31 октомври 2001 г. Не е установено обаче нарушение на чл. 26 в случаите *Drobek v Slovakia*, Comm No 643/1995, 14 юли 1997 г. или *Malik v Czech Republic*, Comm No 669/1995, 21 октомври 1998 г., където не е било предоставено обезщетение за несправедливи мерки, предприети преди комунистическия режим. Трябва да се отбележи, че Пактът не съдържа никакви конкретни гаранции за имуществени права и искове, свързани с незаконни конфискации (*Mazurkiewiczova v Czech Republic*, Comm No 724/1996, 22 януари 1996 г.) и с невъзможност да се получи реституция (*Linderholm v Croatia*, Comm No 744/1997, 23 юли 1999 г.), поради които тези искове са били отхвърлени. Отхвърлени са и искове за дискриминативна конфискация преди влизането в сила на Пакта: *Koutny v Czech Republic*, Comm No 807/1998, 20 март 2000 г.

<sup>11</sup> Виж *Belgian Linguistic case*, 23 юли 1968 г.

<sup>12</sup> Виенска конвенция за правото на договорите, чл. 18(b).

<sup>13</sup> Европейска конвенция по правата на човека, член 53.

или ще бъдат възстановени в по-късен момент, така че във всички случаи ще е необходимо връщане на имуществото или друга форма на обезвреда за намесата в тези интереси – доколкото тя е продължила и след съответния момент<sup>14</sup>.

## ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ

14. При разглеждането на възможните проблеми относно спазването на чл. 1 от Първия протокол и на някои други разпоредби на Конвенцията в процеса на възстановяването на земеделските земи, най-напред е отчетена приложимостта на въпросните инструменти към този процес. След това са разгледани ограниченията в обхвата на това възстановяване, някои процедурни проблеми, възможностите на лицата, чието имущество е било отнето, да получат възстановяване, важността на разширяването на възможностите за възстановяване и адекватността на обезщетението като алтернатива.

### *Приложимост на Протокол № 1*

15. От значение са правните последици от колективизацията от 40-те години на миналия век спрямо собствениците на земеделски земи, тъй като техният статус спрямо тези земи към момента, предшестваш приемането на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (“ЗСПЗЗ”), е решаващ за определянето на точната приложимост на чл. 1 от Протокол № 1 към събитията, настъпили преди и след този момент; отразила ли се е колективизацията върху правото на собственост върху земите или единствено върху начина на използването им? В първия случай не би имало право на реституция – макар и да е възможно да съществува легитимно очакване – но във втория случай явно е налице продължаващ интерес по отношение на съответното имущество, който може да е бил засегнат по отрицателен начин от ЗСПЗЗ и това потенциално би могло да доведе до нарушение на изискванията на чл. 1 от Първия протокол.
16. Ако собствеността върху въпросните земи е била отнета от собствениците през 40-те години, при ратифицирането на Първия протокол не е възникнало право на реституция, както е видно от гореизложения анализ. Това обаче не означава, че Първият протокол е изцяло неприложим; този въпрос до голяма степен зависи от правните последици на ЗСПЗЗ по отношение на правото на собственост – а не владението – върху въпросните земи. Ако законът

---

<sup>14</sup> Виж *Vasilescu v Romania*, 25 май 1998 г. като пример за право на собственост, което никога не се е погасявало, и *Brumarescu v Romania*, 28 октомври 1999 г., *Zwierzynski v Poland*, 19 юни 2001 г., *Potocka and Others v Poland*, 4 октомври 2001 г., *Curutiu v Romania*, 22 октомври 2002 г., *Wittek v Germany*, 12 декември 2002 г., *Forrer-Niedenthal v Germany*, 20 февруари 2003 г., *Prodan v Moldova*, 18 май 2004 г., *Buzatu v Romania*, 1 юни 2004 г., *Androne v Romania*, 22 декември 2004 г., и *Iacob v Romania*, 3 февруари 2005 г., като примери за възможност за възстановяване на право на собственост.

предоставя автоматично правото на собственост на първоначалните собственици или техните наследници, то трудностите при възстановяването на владението със сигурност биха породили проблеми, свързани със съответствието с чл. 1 на Протокол № 1. В случай обаче, че правото на собственост се придобива по силата на съдебно решение, споменатите проблеми биха могли да породят легитимно очакване за възстановяване (или поне за обезщетение)<sup>15</sup> и по този начин към определен момент да представляват намеса в имуществени интереси, защитени от тази разпоредба, както и да повдигнат въпроси по чл. 6 от Конвенцията<sup>16</sup>. Този въпрос може да се разреши единствено чрез внимателно проучване на закона, но втората хипотеза изглежда по-вероятна. Възможно е обаче и двете да са приложими, ако точната форма на възстановяването зависи от това, дали границите на земята на предишния собственик могат да бъдат определени с достатъчна точност, за да може собственикът да получи точно тази земя, а не някакъв алтернативен имот. Доколкото става дума само за легитимно очакване, много зависи от последвалото съдебно производство, и би било трудно да се убеди Съда, че националният съд неправилно е постановил, че дадено лице не отговаря на законовите условия, ако проведеното съдебно заседание е било в съответствие с изискванията на чл. 6<sup>17</sup>.

17. В случай, че колективизирането на земите от 40-те години не е било свързано с отнемане на правото на собственост и че ЗСПЗЗ автоматично е възстановил правата на собствениците, твърдението, че е възникнало право на обезщетение за времето, през което собственикът е бил лишен от възможност да ползва имота си след влизането в сила на ЗСПЗЗ, е основателно<sup>18</sup>. Тези твърдения обаче трябва да бъдат подкрепени с достатъчно доказателства, за да се стигне до положителен резултат при евентуална жалба до Европейския съд.

### **Ограничения на обхвата**

18. В случай, че ЗСПЗЗ предвижда реституция, а не възстановяване на владението, изключването от обхвата му на определени земи, например при започнати строителни работи преди 1 март 1991 г., не повдига проблеми във връзка със съответствието с чл. 1 от Протокол № 1, тъй като, както вече беше отбелязано<sup>19</sup>, различното третиране във връзка с права, които не са гарантирани от Конвенцията, не

---

<sup>15</sup> Доколкото са изпълнени съответните условия, какъвто не е случаят по делото *Korecky v Slovakia*, 28 септември 2004 г. и *Pistorova v Czech Republic*, 26 октомври 2004 г.

<sup>16</sup> Бившата Европейска комисия изглежда изхожда от тази предпоставка при разглеждането на жалба № 37912/97, *Господинова с/у България*, 16 април 1998 г., но не намира нарушения в производството, поради което приема, че претенцията по чл. 1 от Първия протокол е явно необоснована.

<sup>17</sup> Подобно становище е възприето по жалба № 37912/97, *Господинова с/у България*, 16 април 1998 г. и по делото *Pistorova v Czech Republic*, 26 октомври 2004 г.

<sup>18</sup> Виж например *Papamichalopoulos v Greece*, 24 юни 1993 г.

<sup>19</sup> Виж § 10-12.

съставлява нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 във връзка с чл. 14 от Конвенцията.

19. Изключването на определени други имоти от реституционния процес може да е свързано с различно третиране въз основа на социалното положение, но не е сигурно дали това би съставлявало нарушение на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 1 от Първия протокол, тъй като, както вече беше посочено<sup>20</sup>, липсва право на реституция и поради това не може да се приложи нито една от разпоредбите. Ако обаче е основателно твърдението, че властите са изключили някои видове имоти от обхвата на реституцията, “като са прогласили с обратна сила за публична собствеността, която вече е била реституирана на частни лица”, това изглежда в нарушение на чл. 1 от Първия протокол, тъй като тези лица са лишени от собствеността си без право на обезщетение и без възможност за съдебен контрол.
20. Предвид практиката на Съда по този въпрос<sup>21</sup>, фактът, че ЗСПЗЗ се прилага само по отношение на лица с постоянно местоживееене в страната, е малко вероятно да доведе до установяване на нарушение по чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 1 от Първия протокол, освен ако законът урежда възстановяване на владението, а не на правото на собственост. Различното третиране е ирелевантно, ако не се отнася до защитено от Конвенцията право. Все пак, вече беше отбелязано, че Комитетът по правата на човека на ООН възприема съвсем различно становище относно този вид дискриминация, прилагайки чл. 26 от Международния пакт за граждански и политически права<sup>22</sup>.

### *Проблеми, свързани с процедурата*

21. България не може да носи отговорност в рамките на системата по Конвенцията за отчайващото състояние на имотните регистри, което е безспорна спънка пред разрешаването на споровете по ЗСПЗЗ. Все пак, в случай, че законът не предоставя автоматично правото на собственост (при което не възниква незабавно и право по чл. 1 от Протокол № 1), а поражда единствено легитимно очакване, пропускът на властите да вземат нужните мерки за отстраняване на проблемите по разрешаването на споровете – както във връзка с недостига на информация, така и с липсата на нужния персонал за тази цел – в един момент ще доведе до нарушаване на чл. 1 от Първия протокол.
22. Не може да има съмнение, че Съдът би проявил разумно снизхождение относно затрудненията, свързани с тази ситуация, но изминаването на толкова много години, особено при явната липса на отговор от страна на властите на очевидните и добре известни проблеми, би могло да доведе до заключението, че процесът е

---

<sup>20</sup> Пак там

<sup>21</sup> Пак там

<sup>22</sup> Пак там



надхвърлил приемливите предели<sup>23</sup>. Спирането на определени реституционни производства за продължителни периоди от време, което беше споменато по време на дискусиите, също е малко вероятно да бъде сметнено за оправдано. Освен това, доколкото обръкването засяга и интересите на лицата, предприели строителни работи върху земи, които са влезли в регулация, но са били реституирани въпреки разпоредбите на ЗСПЗЗ, несъмнено възниква задължение и за обезщетяване на засегнатите лица<sup>24</sup>.

23. Също така, както става ясно от решението на Съда по делото *Кехая и други срещу България*<sup>25</sup>, отмяната на окончателни съдебни решения, с които се възстановява собствеността на предишните собственици, не само представлява нарушение на чл. 6 поради противоречие с принципа за правна сигурност, но също и на чл. 1 от Протокол № 1. Последното нарушение произтича не от намеса в имуществен интерес, възникнал през 1991 г. – който, разбира, се може да бъде предмет на спор, предвид отмяната на съдебното решение – а от отричането на последиците от едно окончателно съдебно решение<sup>26</sup>. Зачитането на изхода от съдебния процес е фундаментално изискване на Конвенцията, дори и ако той доведе до резултати, които представляват трудност за администрацията. Поради това, всяка процедура за отмяна на окончателни съдебни решения трябва да допуска такава отмяна само в случаите, когато това е съвместимо с правата по Конвенцията. Това, разбира се, се отнася до реституционния процес като цяло, а не само до производството относно земеделските земи.
24. Възможно е също така проблемите по земеразделянето, довели до отреждането на трети лица на земи, които подлежат на връщане на предишния им собственик, да съставляват лишаване на последния от собственост за целите на чл. 1 от Протокол № 1. Последното разбира се зависи от това, дали ЗСПЗЗ е достатъчен, за да породи интерес по отношение на конкретния имот. Ако това е така, въпросът, който би възникнал в случая, е дали предоставеният като обезщетение алтернативен имот е равностоен; самото отреждане вероятно се базира на достатъчно правно основание, за да не може да се квалифицира като произволно. В случай, че предишният собственик не е придобил интерес върху отредената другиму земя, отреждането ѝ в полза на това друго лице не би било в нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, ако полученият в замяна имот е равностоен, тъй като това вероятно би отговаряло на легитимното очакване, което той би могъл да има за получаване на нещо.

---

<sup>23</sup> Като пример виж *Karasová v Czech Republic*, 30 ноември 2004 г.

<sup>24</sup> Относно задълженията към лицата, които понастоящем владеят имота, виж също и следващия раздел.

<sup>25</sup> 12 януари 2006 г.

<sup>26</sup> Имало е нарушение и на чл. 1 от Протокол № 1 поради наложените на жалбоподателите глоби за използването на въпросната земя, тъй като в окончателното решение те са признати за нейни собственици.

### Положението на лишените от владение

25. Неизпълнението на задълженията по Конвенцията се отразява не само на лицата, търсещи реституция въз основа на ЗСПЗЗ, но и на лицата, които имат някакъв интерес по отношение на имотите, към които са предявени претенции по този закон. Съобразността на лишаването от собственост поради реституция е разгледана по-долу, но, като се остави настрана възможното нарушаване на чл. 1 от Първия протокол и на правото на зачитане на жилището, продължителността на процеса несъмнено би представлявала неразумно забавяне при определянето на гражданските права на засегнатите лица съгласно чл. 6 от Конвенцията.
26. Немислимо е Съдът да не приеме, че целта на ЗСПЗЗ, а именно – да поправи неправдата, извършена на един по-ранен етап – е легитимна. Съдът вече се е произнасял в подобен смисъл във връзка с други мерки, свързани с реституция на имущество на лица, от които то е било отнето<sup>27</sup>, а по много други поводи Съдът е приемал в по-общ смисъл, че подобна належаща цел в рамките на политиката на властите е достатъчно оправдание, за да се изисква от собствениците на дадени имоти да отстъпят от интересите си върху тях<sup>28</sup>. Поради това не съществува *a priori* изискване по чл. 1 от Първия протокол, че реституционните мерки трябва да бъдат ограничени до имуществата, които са в собственост на държавата, или че мярка, която засяга само тази форма на собственост, не може да бъде разпростряна и върху имущества, преминали у частни собственици, независимо дали от момента на отнемането от предишния собственик, или от по-късен момент. Независимо от легитимността на целта обаче, добре установена е практиката, че подобна мярка е съвместима с чл. 1 от Първия протокол само ако на настоящите собственици е предоставено подходящо обезщетение за съответния имот и ако е налице адекватен съдебен контрол, тъй като тези лица несъмнено също имат право на справедлив процес в съответствие с изискванията на чл. 6 от Конвенцията, тъй като правото на реституция не преклутира възможните спорове относно приложимостта на чл. 6 във всеки конкретен случай<sup>29</sup>.
27. Разбира се, винаги има място за дискусии относно това, дали владелецът притежава собственост по смисъла на българския закон – предмет на спора по жалба № 43233/98 г., *Осман с/у България*<sup>30</sup> – но следва да се има предвид, че владението в продължителен период от време според Съда е достатъчно, за да съставлява собственост по смисъла на чл. 1 от Първия протокол<sup>31</sup> и във всички случаи

<sup>27</sup> Виж цитираните дела в бел. 5. Това становище обаче не е застъпено в жалба № 43278/98 г., *Великов и други срещу България*, 12 май 2005 г. (определение по допустимостта).

<sup>28</sup> Напр. *James and Others v United Kingdom*, 21 февруари 1986 г.

<sup>29</sup> *James and Others v United Kingdom*, 21 февруари 1986 г. и *Hentrich v France*, 22 септември 1994 г.

<sup>30</sup> 6 февруари 2006 г.

<sup>31</sup> *Öneriyildiz v Turkey*, 30 ноември 2004 г.

обитаването може да е достатъчно основание, за да е налице жилище по смисъла на чл. 8 от Конвенцията, при което ще бъде необходимо обезщетение, ако отстраняването от жилището е извършено твърде прибързано и необмислено или ако липсват достатъчно гаранции за съдебен контрол. Фактът, че отстраняването изглежда е възможно просто въз основа на твърдението, че имотът се “ползва без правно основание” и не подлежи на предварителен съдебен контрол, прави този аспект на закона особено проблематичен, тъй като последващата жалба не е особено ефективно средство за защита на лице, което внезапно е било отстранено от имот.

28. Въпросът не е обсъден по делото *Осман*, въпреки че жалбоподателите изглежда са претендирали, че са станали собственици на земята по давност, тъй като са я владели от 1983 г. Отмяната на правото да се претендира владение, настъпила с изменението на Закона през 1997 г., не представлява непременно отговор на евентуалните претенции по чл. 1 от Протокол № 1, тъй като за Съда би било от значение дали към момента на тази мярка е било налице владение и ако случаят е бил такъв, дали са били спазени всички изисквания на тази разпоредба във връзка с лишаването от собственост<sup>32</sup>.
29. Така простият факт, че националните съдилища са заключили – както е станало в съдебното производство, довело до подаването на жалбата на *Паникян срещу България*<sup>33</sup> – че претендираното право на собственост не съществува, не би бил решаващ за целите на чл. 1 от Протокол № 1, и пропускът да се вземе под внимание Конвенцията при установяването на липса на право на собственост и при постановяването на отстраняване на лицето може в някои случаи да бъде неприемлив<sup>34</sup>. Това не означава, че държавата не може да заключи, че собственик е лице, различно от владелеца, но доколкото подобно заключение засяга и интересите на последния по чл. 1 от Първия протокол и по други разпоредби на Конвенцията, изискванията на тези разпоредби трябва да бъдат изпълнени. Това може да представлява заплащане на обезщетение и схемата на Закона за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти (“ЗВСОНИ”) не изглежда особено проблематична<sup>35</sup>. Все пак обаче, фактът, че обезщетението (формата му вероятно не е особено важна в тази връзка) не е било действително предоставено в много от случаите или е било илюзорно, очевидно би довел до по-различно заключение спрямо това на бившата Европейска комисия по делото *Паникян*, че възстановяването на собствеността на предишния собственик не е представлявало нарушение на чл. 1 от Първия

---

<sup>32</sup> Възможно е шестмесечният преклузивен срок да е станал пречка за завеждането на множество дела за лишаване от собственост по силата на изменението на Закона от 1997 г.

<sup>33</sup> Жалба № 29583/96, 10 юли 1997 г.

<sup>34</sup> Виж в *Bečvář and Bečvářova v Czech Republic*, 14 декември 2004 г., важноста, която е придадена на продължителността на периода, през който дадено лице е считано за собственик на имота, преди възстановяването му на предишния собственик, с оглед на преценката, дали въпросното лице е притежавало собственост по смисъла на чл. 1 от Първия протокол.

<sup>35</sup> Сравни ситуацията по жалба № 29583/96, *Паникян срещу България*, 10 юли 1997 г. с тази в *Jahn and Others v Germany*, 22 януари 2004 г. и виж бележки 5 и 6.

протокол<sup>36</sup>. На пръв поглед това не изглежда вероятно, но със сигурност би било по-лесно да се оспори третирането на отделни лица, отколкото да се атакува схемата като цяло, особено ако не е била платена лихва върху дължимите суми.

30. Най-общо казано, отстраненото от реституиран имот лице трябва да получи пълно обезщетение за своята загуба. Вероятно обаче би било от значение да се направи разграничение между отделните причини за недействителност; един технически недостатък вероятно би изисквал пълно заплащане на обезщетение<sup>37</sup>, докато една нередовност в отношенията между настоящия собственик и администрацията може да доведе до заключението, че се дължи по-малка сума<sup>38</sup>. Нещо повече, извършването на чести промени в правната регламентация на обезщетението – както по отношение на стандартите, така и на процедурата – създава впечатление за произволен подход към балансирането на индивидуалния и колективния интерес, което може да доведе до извод, че създамата се ситуация трудно може да се разглежда като съвместима с изискванията на чл. 1 от Протокол № 1. Съществената промяна на размера на дължимото обезщетение, засегнала висящо производство – за разлика от промените, дължащи се на обстоятелството, че лица, потърсили обезщетение в различни моменти, получават различни суми, въпреки че се намират в приблизително еднакво положение – несъмнено би представлявала лишаване от собственост, която трудно би намерила оправдание<sup>39</sup>. Дори и да може да се поддържа, че механизмите за компенсация, приети от Народното събрание след Закона, и по-конкретно – приетите през 2006 г. разпоредби, предвиждащи възможност за закупуване на равностойни общински имоти, платими чрез компенсаторни записи или парично обезщетение при определена цена на имота – са в съответствие с изискванията на чл. 1 от Протокол № 1, пропусъкът на Министерския съвет да приеме необходимия правилник за приложение на закона означава, че тези механизми не са достъпни на практика и че правата, които владелците имат по Конвенцията, продължават да бъдат отричани.

31. Освен това, не бива да се пропуска обстоятелството, че владелците може да имат имущество върху съответната земя – като унищоженото в случая *Осман*<sup>40</sup> – а също и претенции за обезщетение за

---

<sup>36</sup> Сравни ситуацията по *Bečvař and Bečvářova v Czech Republic*, 14 декември 2004 г., където лишеното от владение лице не е трябвало да напуска имота, преди да изтекат седем месеца от плащането на покупната цена, и се е предвиждала лихва върху закъснялото плащане.

<sup>37</sup> Изглежда технически грешки са станали основание за обявяване на договорите за покупко-продажба за недействителни в 95% от случаите. Виж също бележка 68.

<sup>38</sup> Виж *Českomoravská Myslivecká Jednota v Czech Republic*, 23 март 1999 г. (определение по допустимостта) и *Honecker, Axen, Teubner and Jossifov v Germany*, 15 ноември 2001 г. (определение по допустимостта). Плащането на частично обезщетение след обявяването на недействителност поради тривиално нарушение е предмет на оплакване в жалба № 43278/98 г., Великов и други срещу България, 12 май 2005 г. (определение по допустимостта).

<sup>39</sup> Виж например *Antonakopoulos, Vorstela and Antonakopoulos v Greece*, 20 март 2000 г.

<sup>40</sup> На това основание Съдът е намерил нарушение на чл. 1 от Протокол № 1. Виж също така друг пример за такова унищожение в *Selçuk and Asker v Turkey*, 24 април 1998 г.

направените от тях подобрения по време на владението<sup>41</sup>. Също така, дори и употребата на сила за отстраняване на владелеца с цел осъществяване на реституцията да може да бъде оправдана понякога, тя не трябва да бъде непропорционална или да включва малтретиране в нарушение на чл. 3, какъвто е случаят *Осман*. В допълнение, неоправдано продължителните производства по спорове относно правото на собственост върху имота биха представлявали нарушение на чл. 6<sup>42</sup>.

32. Възстановяването на собствеността на предишни собственици, при което заварените обитатели не получават алтернативно жилище, може да съставлява нарушение и на чл. 8 от Конвенцията.

### ***Разширяване на възможностите за реституция***

33. Фактът, че Законът за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (“ЗОСОИ”) въвежда нова възможност за реституция, независимо от изтичането на едногодишния срок по ЗВСОНИ, не е непременно проблематичен във връзка с чл. 1 от Първия протокол, тъй като не е невъзможно да се допусне, че общественият интерес налага въпросът отново да бъде поставен на дневен ред. Макар и за обосноваването на необходимостта на такива мерки да е било поставяно ударение върху състоянието на преход в съответната държава, фактът, че Съдът се съобразява с националната преценка за наличието на обществен интерес, прави съмнителни изгледите за успех в случай на оспорване на подновяването на срока единствено на това основание. Много по-важни са предвидените мерки за предоставяне на обезщетение и понастоящем е много по-вероятно същите да бъдат подложени на много по-внимателна проверка, отколкото при ранните усилия за преодоляването на трудностите на прехода, които осигуряваха известно снизхождение от страна на институциите в Страсбург<sup>43</sup>. Поради това, предвиждането на реституция през по-късните години трябва да е съчетано с повзискателен подход към обезщетяването на лишените от владение и националните съдилища и Съдът в Страсбург биха могли да настояват за това.

### ***Адекватност на обезщетението***

34. Когато вместо реституция законът предвижда обезщетение, адекватността на предвиденото обезщетение няма да повдигне въпрос по чл.1 от Протокол 1, ако мярката – както бе дискутирано вече<sup>44</sup> – е

<sup>41</sup> Това е било счтено за важно в *Večvář and Večvářová v Czech Republic*, 14 декември 2004 г.

<sup>42</sup> Както се твърди в жалба № 43278/98, *Великов и други срещу България*, 12 май 2005 г. (определение по допустимостта). Съдът не е намерил за необходимо да разглежда въпроса за нарушаването на чл. 1 от Първия протокол в решението *Вътеви срещу България*, след като е намерил нарушение на чл. 6, ал. 1 поради продължително производство по спор върху наследствено имущество.

<sup>43</sup> Както е видно от противоречието между произнасянето по жалба № 29583/96, *Паникян с/у България*, 10 юли 1997 г. и решенията по дела като *Jahn and Others v Germany*, 22 януари 2004 г.

<sup>44</sup> Виж § 10-12.

наистина реституционна, а не мярка за възстановяване на владение, тъй като на първо място няма право и разликата в третирането между тези, които са получили имот и тези, които биха получили само обезщетение, не може следователно да попадне в приложното поле на чл.14 от Конвенцията. Следва също така да се отбележи, че Комитетът по правата на човека на ООН е постановил, че подобно различно третиране не е в нарушение на чл.26 от Международния пакт за гражданските и политическите права. Става дума за бивши собственици, които са получили обезщетение, а наемателите са имали възможността да закупят на намалени цени държавни апартаменти<sup>45</sup>. Следователно е съмнително, че могат да бъдат повдигнати ефективни оплаквания относно ограничената полза от дадените като обезщетение на бившите собственици компенсаторни бонове, за разлика от положението при лишаване от собственост, за да се възстановят имоти на тези собственици.

### **ЛИШАВАНЕ ОТ СОБСТВЕНОСТ**

35. Член 1 от Протокол № 1 признава възможността за отчуждаване на имущество в обществен интерес при спазването на редица важни изисквания. Конституционната гаранция за собствеността и Законът за държавната собственост като цяло са в съответствие с тези изисквания. Все пак, уредбата на обезщетяването и прилагането на специална процедура в случаите на изграждане на национални инфраструктурни обекти може да породят проблеми поради опасността от извършване на отчуждавания, без да е налице реален обществен интерес.

#### *Обезщетяване*

36. За да се приеме, че при едно отчуждаване е съобразен справедливият баланс между колективните и индивидуалните интереси, неизменен негов съществен елемент трябва да бъде гаранцията за обезщетяване и Съдът винаги е подчертавал това при прилагането на чл.1 от Протокол 1. Въпреки това има примери, в които е било прието за приемливо заплащането на по-ниска от пазарната стойност. Така е в случаите, когато иначе би се навредило на постигането на преследваната социална цел или когато засегнатият собственик вече е получил или ще получи облага под друга форма. ЗДС първоначално предвиждаше, че “равностойно” е единственото изискване относно обезщетението, което вероятно е позволявало на властите при преценката какво заплащане е подходящо да отчитат в определени рамки конкретните обстоятелства по всеки случай и в резултат отделните решения биха могли да се окажат в съответствие с изискванията на чл.1 от Протокол 1. Понятието „равностойност” обаче не предлага никаква основа, на която да се стъпи при взимането на решението или при неговата съдебна проверка. Изменението на чл. 32 от ЗДС през 2006 г., съгласно което обезщетението се определя

---

<sup>45</sup> *Somers v Hungary*, Communication No 566/1993, 23 юли 1996 г.

най-общо “въз основа на пазарните цени на имоти с подобни характеристики, намиращи се в близост до отчуждавания” трябва да гарантира плащането на достатъчна сума, въпреки че е твърде рано да се прецени дали то ще работи така на практика. Този подход не важи, когато липсват вписани сделки с имоти с подобни характеристики, и в такъв случай обезщетението се определя в съответствие с подзаконовни нормативни актове. Това може да породи проблем, тъй като лишените от собствеността си лица може да получат по-малко от обективната пазарна цена на имотите си, като се има предвид, че вписаните сделки не би трябвало да бъдат единственият критерий за оценка на тази сума. Следователно, необходимо е да се проведе мониторинг на плащанията, извършени в съответствие с подзаконовите актове, за да се гарантира спазването на справедлив баланс между индивидуалния и обществения интерес.

37. Какъвто и да е критерият за изчисляване на обезщетението, възможно е всяко едно обезщетение, изчислено в съответствие с него, да стане недостатъчно, дори първоначално да е било задоволително за целите на чл. 1 от Протокол 1, защото е възможно да измине определен период от време между изчисляването на обезщетението и реалното му изплащане и едновременно с това липсва разпоредба, която да предвижда заплащането на лихва върху определената сума, ако е изтекъл значителен период от време<sup>46</sup> или изискване за преизчисляване на определеното обезщетение, когато във времето до изплащането му цената на имота е нараснала значително. Не би имало проблем със съобразяването с чл.1 от Протокол 1, ако изплащането на обезщетението – ако предположим, че то иначе е достатъчно – е винаги съвременно, но ефектът от инфлацията върху валутата или стойността на имота неминуемо ще последва в случай на забавяне на плащането. По много дела, когато забавянето на плащането е имало такъв негативен ефект върху актуалната стойност на полученото обезщетение Съдът е намирал нарушение на чл.1 от Протокол 1<sup>47</sup>. Следователно има нужда от промяна на Закона така, че получаваното обезщетение да е адекватно за целите на чл. 1 от Протокол 1, не само към момента на неговото изчисляване, но и към момента на реалното му изплащане.
38. Очевидно има проблем и в подхода на изчисляване и изплащане на обезщетението за собственост, отчуждена за изграждането на национални инфраструктурни обекти. Тъй като в този случай не е

---

<sup>46</sup> Обърнете внимание на важността, която е придадена в решението по делото *Bečvář and Bečvářova v Czech Republic*, 14 декември 2004 г. на заплащането на лихва за забава на плащания към лице, което е било лишено от собственост, за да се извърши реституция.

<sup>47</sup> Така в решението *Akkus v Turkey*, 9 юли 1997 г. е било неприемливо да се предлага увеличаване на обезщетението с 30% след като е имало 17-месечно закъснение в плащането и ръстът на инфлацията е бил 70%. Несъмнено закъснението е причинило неоправдани допълнителни загуби. Сходен проблем е разгледан и в решенията *Guillemín v France*, 21 февруари 1997г. - където има значителни забавяния в производството по получаване на обезщетение - и в *Zubani v Italy*, 7 август 1996 г., където законодателството, предвиждащо обезщетяване за собственост, владяна от общината влязло в сила много след началото на този процес.

посочен начинът на извършване на оценката на имота, от кого и по какъв критерий се извършва, съществува възможност за неправилно или различно тълкуване и прилагане на тези разпоредби от администрацията. Много е вероятно в резултат на това поне в някои случаи на национализация обезщетението да бъде недостатъчно за целите на чл.1 от Протокол 1. Това е ситуация, която също е в противоречие с обсъдените по-горе изисквания към закона, уреждащ намеса в правото на собственост. Следователно, очевидно е необходимо в разпоредбите, регламентиращи отчуждаването за инфраструктурни обекти, изрично да бъде дефиниран и подходящ критерий. Възможността, обаче, в някои случаи обезщетението да постъпи по сметка на отчуждения собственик без преди това той да е бил действително уведомен поставя под съмнение адекватността на съдебния контрол над този аспект на процедурата. Въпреки това се надявам, че и след това съществува възможност за оспорване на платената сума, в противен случай съдебният контрол би бил съвсем изместен. Ако допуснем, че оспорване все пак е възможно, пак е съмнително, че [Съдът] би приел, че за целите на чл.1 от Протокол 1 съдебният контрол е достатъчен - в такава ситуация подходът към национализация би бил по-скоро произволен и няма данни за каквито и да било неотложни нужди, налагащи оценката и плащането да бъдат ускорявани по този начин, за разлика от действителното отчуждаване, за което може да има такава нужда<sup>48</sup>. Тъй като обезщетението не винаги се изплаща, преди имота да бъде зает и строителството да е започнало, това би било породило проблем, само ако – както бе дискутирано по-горе<sup>49</sup> – би довело до намаляване стойността на полученото обезщетение и е необходимо да се изясни дали точно такъв е случаят.

39. Отпадането на възможността за обезщетение с друг имот, когато се извършва отчуждаване по Закона за общинската собственост, не повдига никакъв проблем за съответствие с чл. 1 от Протокол 1, без значение че се стеснява възможността за “равностойно” обезщетение. Това е така, защото единственото което занимава Съдът е дали обезщетението е достатъчно и - макар и разпоредбата за обезщетяване с имот да е желана и от съществено значение за една програма за консолидация на земята<sup>50</sup> – в повечето случаи се интересува единствено от сумата на паричното плащане, а не от употребата на този конкретен метод на обезщетяване..
40. Все пак може да има проблем с предвиденото и в двата закона, че “паричното обезщетение в частта му до размера на обезпеченото вземане се заплаща на ипотекарния кредитор - независимо дали е настъпил падежът на вземането му, дали задължението по ипотеката е изплатено, но тя не е била заличена, както и от това какви са действителните отношения между отчуждения собственик и ипотекарния кредитор.” Очевидно е съвместимо с изискванията на

---

<sup>48</sup> Виж по-долу §§ 40 и 41.

<sup>49</sup> Виж § 36.

<sup>50</sup> Виж напр. *Protsch v Austria*, 15 ноември 1996 г.



чл.1 от Протокол 1 държавата да предприеме мерки за защита интересите на ипотекарния кредитор и следователно е съмнително дали по принцип е осъдително да се поставя пречка пред това някой, който е учредил ипотека върху имота си, да получи пълния размер на определеното обезщетение за отчуждаването, когато не е заплатил целия или част от дълга си; в противен случай лицето, което е ипотекирало имота си би могло да избегне плащането на това, което дължи и ипотека би била безсмислена. Все пак, може да има случай, в който кредиторът да получи повече от това което му се дължи и тогава отчужденият собственик да е заставен да предприеме действия срещу кредитора, ако сумата на която е имал право след намаляването със сумата по ипотека не му е своевременно платена. И все пак плащането към кредитора по принцип е подходящо, тъй като отчужденият имот е бил използван за гаранция по отпуснат на собственика заем и от настоящата регламентация не следва, че кредиторът няма да плати своевременно на собственика сумата, която му е била недължимо платена. Въпреки това рискът от нарушение на чл.1 от Протокол 1 може по-лесно да бъде избегнат, ако има процедура за установяване вземането на кредитора към момента на плащането на обезщетението и има дефинирано задължение остатъкът, след намаляването със сумата по ипотека, да бъде изплащан на собственика.

### *Съдебен контрол и уведомяване*

41. Използването на обяви и публикации в Държавен вестник при отчуждаване на имоти, предназначени за изграждането на национални инфраструктурни обекти, не отчита нито възможността по същото време да отсъстват поне част от засегнатите лица, нито ограничения брой читатели на Държавен вестник и като се има предвид, че всички имоти, необходими за построяването на инфраструктури обекти, следва да бъдат идентифицирани, то изглежда няма непреодолими пречки пред личното уведомяване. Липсата на лично уведомяване може да попречи както на ефективността на съдебния контрол, който при отчуждаване следва да съответства на целите на чл.1 от Протокол 1, така и на правото на засегнатите собственици на достъп до съд по чл. 6 от Конвенцията<sup>51</sup>. Следователно, крайно необходимо е редът за уведомяване да бъде съответно променен.
42. Фактът, че съдебният контрол при отчуждаване на имоти, предназначени за изграждането на инфраструктури обекти с национално значение, е едноинстанционен, не би създавал проблеми, ако тази инстанция задоволява всички изисквания на чл. 6 от Конвенцията, тъй като нито тази разпоредба, нито чл. 1 от Протокол 1 изискват законодателството да предоставя право на обжалване на решение, постановено от съдебен орган, който разполага с пълната юрисдикция да разгледа относимите въпроси. Все пак, може би –

---

<sup>51</sup> Cf *De Geouffre de la Pradelle v France*, 16 декември 1992 г.

като се абстрахираме от обсъдените недостатъци на реда за уведомяване - фактът, че “обичайните срокове за призоваване” не се спазват, може да означава, че на практика в тези случаи няма ефективен достъп до съдебен контрол над решенията за отчуждаване. Това ще зависи от действителните срокове, предвидени за обжалване, но е малко вероятно срок от две седмици, при наличието на подходящ ред за уведомяване, да бъде сметен за неприемлив. Въпреки всичко, очевидната възможност обезщетението да се получи от собственика, преди той да разбере, че имотът му е бил отчужден, поставя под съмнение наличието на адекватен съдебен контрол. Макар и да не е съвсем немислимо в една спешна ситуация да се налагат бързи действия, явно никакъв друг критерий освен естеството на строителството не характеризира този процес и следователно няма причина да се приеме, че това е достатъчно оправдание съдебният контрол – ако той съществува – да е изцяло ретроспективен. Проблемът изглежда се е изострил от приетият през 2006 г. чл. 39(а) от ЗДС, съгласно който в случаите, когато собственикът на имота не може да бъде установен, имотът се смята за отчужден от датата, на която инвеститорът преведе по сметка на областния управител обезщетението. Не са предвидени обаче никакви критерии, посредством които да се установи съществуването на такъв проблем. Такава формулировка, дори и да има за цел да обслужи легитимен обществен интерес, създава възможности за произволни действия, срещу които правото на предишния собственик да получи обезщетение не представлява ефективно средство. Като минимум ЗДС би трябвало да дефинира стъпките, които трябва да бъдат предприети, преди да може да се заключи, че е невъзможно да се установи кой е собственикът на даден имот.

### *Общественният интерес*

43. За да бъде всяко отчуждаване в съответствие с чл. 1 от Протокол 1, е необходимо то да е предприето в обществен интерес, но е малко вероятно Съдът да проверява дали такъв интерес е налице, освен ако не е очевидно, че интерес не съществува. Със сигурност се проявява неохота да се поставя под въпрос отнемането на собственост привидно с цел да се подобри градски квартал<sup>52</sup> и е съмнително, че би се приело, че липсва обществен интерес само защото ЗДС предвижда собственикът да си възстанови имота, ако в три годишен срок от отчуждаването мероприятието не е започнало. Въпреки, че може да се спори, че това доказва, че наистина е нямало обществен интерес, по същия начин може да се твърди, че други съображения в обществен интерес - бюджетен дефицит, политическа промяна в правителството или наличието на по-належащи ангажименти – налагат забавянето или отказа от проекта. Не е възможно да се доказва, че никога не е имало обществен интерес, като се използва последващо осмисляне, това трябва да се прецени с оглед факторите

---

<sup>52</sup> Виж *Howard v United Kingdom*, 52 DR 198 (1985) и *Magiulli v United Kingdom*, 56 DR 254 (1988).

в сила към момента на отчуждаването. Това не означава, че отказът от даден проект не би могъл да подкрепи оспорването на съществуването на обществен интерес, а че липсата или наличието на обществен интерес се доказва чрез фактите по конкретното дело и не може да се изведе като последица от въпросната разпоредба.

44. В допълнение, следва да се отбележи, че ако е било доказано, че е нямало обществен интерес, който да налага отчуждаването, то ако собственикът може да си възстанови имота, единственото изисквано обезщетение би било разликата между печалбата от използването на първоначално даденото обезщетение и прихода, който би могъл да се добие от засегнатия имот и тази разлика не би трябвало да е значителна, ако обезщетението е съответствало на изискванията на чл.1 от Протокол 1.

#### **НЕПЛАТЕНИ ОБЕЗЩЕТЕНИЯ ЗА ОТЧУЖДАВАНИЯ, ИЗВЪРШЕНИ ПРЕДИ РАТИФИЦИРАНЕТО НА ПРОТОКОЛ 1**

45. По принцип, както видяхме и по-горе<sup>53</sup>, чл.1 от Протокол 1 е неприложим към отчуждавания, извършени преди ратифицирането на Протокол 1. Когато обаче такова отчуждаване е направено и дължимото по закон обезщетение не е било изплатено, то бихме имали продължаващо право на плащане – освен, ако националният закон предвижда друго – и би имало нарушение на чл.1 от Протокол 1, ако плащането не е било извършено към момента на влизане в сила на Протокол 1<sup>54</sup>.
46. Такова е положението на отчуждените по ЗТСУ собственици вследствие на пропуски да им бъдат предоставени дължимите като обезщетение имоти. Първоначално проблемът е възникнал заради липсата на изискване за предаване на определените като обезщетение имоти като условие за завземането на отчуждения имот. Все пак е важно да се им предвид, че правото на обезщетение е свързано с това, какво е трябвало да бъде получено по Закона, а не е една сума, основаваща се на това какво би било подходящото обезщетение според съвременните пазарни цени. В допълнение, макар и да е възможно да има случаи, в които на засегнатите да са били дадени – на друго, а не на временно основание – различни по размер или местоположение от дължимите им жилища, единственото оплакване по чл.1 от Протокол 1 би било свързано с възможната разлика между стойността на това, на което са имали право и на това, което са получили в действителност. В допълнение може би разпоредбата за оборотните жилища в някои случаи ще бъде приложима при преценката дали е имало някакви допълнителни загуби, които също може да трябва да бъдат възстановени на тези, които до този момент не са били обезщетени с жилища.

---

<sup>53</sup> Виж § 6.

<sup>54</sup> Виж *Broniowski v Poland*, 22 юни 2004 г.

47. Въпреки че по делото *Кирилова и други срещу България*<sup>55</sup> правителството е посочило практически проблеми при предоставянето на имоти като компенсация, в светлината на продължителността на периода между момента, в който е възникнало задължението, и този, в който е било изпълнено (дори ако отчитаме само периода след ратификацията на Протокол 1) и очевидния пропуск да се възприеме един стратегически подход за намирането на разрешение, този аргумент не е успял да убеди Съда. Съдът разбираемо е установил нарушение поради това, че жалбоподателите са понесли “особено и прекомерно бреме, което е накърнило справедливия баланс, който трябва да бъде постигнат между изискванията на обществения интерес и защитата на правото на мирно ползване от притежания”<sup>56</sup> и съответно е заключил, че е бил нарушен чл. 1 от Протокол № 1.
48. Това заключение е очевидно важно за други лица в подобно на жалбоподателите положение, но необходимостта да се гарантира своевременното осигуряване на дължимото обезщетение е важна във всички случаи, когато е налице намеса в правото на собственост. Тъй като безразличното отношение на властите към положението на жалбоподателите, което проличава в дела като *Кирилова*, представлява обща характеристика на бюрокрацията, очевидно е необходима промяна на менталитета, за да се предотвратят повторения на нарушения от този тип в бъдеще.

## ДРУГИ СПОСОБИ ЗА ОТЧУЖДАВАНЕ НА СОБСТВЕНОСТ

49. Този раздел разглежда проблемите на съвместимостта с европейските стандарти, които е възможно да възникнат при конфискуването на имущество, придобито по престъпен начин, при обявяването на договорите за нищожни и придобивната давност, при изискването за одобряване на някои продажби, при уредбата на банковия надзор, при последиците от вписванията в актовете книги за държавна и общинска собственост, при продажбите на общински терени, при ограниченията в ползването на терени във връзка с устройствените планове, при неизпълнението на планираните ограничения, от трудностите при изпълнението на съдебните решения и от липсата на олихвяване при някои плащания към публични институции.

### *Конфискуване на имущество, придобито по престъпен начин*

50. Съдът е приел, че конфискуването на имущество, придобито по престъпен или друг непозволен начин, не е непременно непропорционална намеса в интересите, защитени от чл. 1 от Протокол № 1<sup>57</sup>, но съществуващият закон може да породи проблеми

<sup>55</sup> 9 юни 2005 г.

<sup>56</sup> § 123.

<sup>57</sup> Виж *Welch v. United Kingdom*, 9 февруари 1995 г. и *Phillips v. United Kingdom*, 5 юли 2001 г.

във връзка с неяснотата дали подобна конфискация идва в резултат на осъждане, или ангажира каквато и да е друга форма на съдебни процедури. Липсата на осъждане би могла да сведе предположенията за произхода на притежанията до нарушаване на презумпцията за невинност по чл. 6(2) от Конвенцията<sup>58</sup>, а също би могла да означава, че е извършено нарушение и на изискването за справедлив процес по чл. 6(1), докато липсата на каквито и да било съдебни процедури без съмнение би противоречала на общото изискване по чл. 1 от Протокол № 1 за съдебен надзор върху мерките, засягащи интересите на собствеността.

51. Що се отнася до новия законопроект, няма нищо проблематично като цяло във временните мерки за изземване, стига да е налице стабилна обосновка на подозрението за престъпния произход на имуществото и ако има действителна нужда да се предотврати употребата на това имущество за извършване на последващи престъпни деяния или да се избегне възможността от налагане на трайна конфискация след установяване на неговия произход<sup>59</sup>. Нещо повече – временното изземване би могло да е насочено срещу лица, различни от същинския извършител на престъплението, чрез което съответното имущество е било придобито. Ще е от значение обаче ефектът от което и да е изземване да не е такъв, че да доведе до невъзможност за засегнатото лице да живее нормален живот, тъй като това явно няма да е съответно на преследваната цел. В допълнение, ако трайната конфискация, за която по Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност е предвидено да бъде постановена при започване на наказателното производство, ще се осъществи преди неговото приключване, несъмнено ще се проявят проблемите за съответствието с Конвенцията, обсъдени в предишния абзац. Ако обаче конфискацията следва осъждането, проблемите ще са много по-малко вероятни. Все пак изискването за справедлив процес би останало приложимо към което и да е решение. Това се отнася и до необходимостта да се гарантира, че обхватът на конфискацията в дадения случай няма да е нито произволен, нито непропорционален. Освен това следва да се отбележи, че прилагането на конфискационните мерки спрямо правонарушения, извършени преди приемането на законопроекта, би довело до нарушаване на забраната за ретроактивно налагане на санкции, предвидена в чл. 7 от Конвенцията<sup>60</sup>.
52. Според посоченото току-що, не е задължително временното изземване на имущество от лица с криминални обвинения да поражда винаги проблеми във връзка с чл. 1 от Протокол № 1. Нито пък би могло да има някакво разбиращо се само по себе си възражение срещу отнемането на имущество от трети лица, когато са налице подозрения, че то има престъпен произход, или това е необходимо за разследването или повдигането на обвинение за извършено

<sup>58</sup> Не такъв е бил случаят по делото *Phillips*.

<sup>59</sup> Виж напр. *Raimondo v. Italy*, 22 февруари 1994 г. и *Venditelli v. Italy*, 18 юни 1994 г.

<sup>60</sup> Така в *Welch v. United Kingdom*, 9 февруари 1995 г.

престъпление. Все пак, необходимо е винаги да е налице правно основание както за изземването на имуществото, така и да продължаващото му задържане<sup>61</sup>, и това изискване не се свежда единствено до съществуването на формална разпоредба, но и до прецизирането на нейната формулировка. Така например, липсата на прецизна формулировка на правомощието на прокуратурата да налага временни принудителни мерки по НПК е довела Съда до заключението, че е бил нарушен чл. 1 от Протокол № 1 в решението *Злинсат ООД срещу България*<sup>62</sup>. Съдът е приел, че неограничената дискреция на прокуратурата да предприема всякакви действия, които счита за подходящи, и съпътстващата я липса на адекватни процедурни гаранции, като например елементарни процедурни правила и контрол от страна на независим орган, и произтичащите неяснота и несигурност, съпътстващи правомощията на прокуратурата в тази сфера, означават, че не е налице минималната степен на правна защита, на която физическите и юридическите лица имат право съгласно принципа за върховенство на закона в едно демократично общество. Това налага незабавна съществена преработка на въпросната разпоредба.

53. Освен това, продължителността на такава мярка със сигурност би могла да породи проблем по чл. 1 от Протокол № 1. Без съмнение, не би било оправдано имуществото да се задържа по-дълго, отколкото се изисква за постигане на целите, поради които то е било иззето; освен това, докато продължителното задържане може да се оправдае, когато установяването на престъпния произход на иззетото зависи от изхода на наказателното производство, отнемането на собственост за целите на доказването по общо правило не трябва да е особено продължително, освен ако имуществото не следва да се задържи до приключването на процеса (а и по-дълго) поради това, че, примерно, предметът е бил оръжието, с което е било извършено престъплението, или че е съдържал сравнителен материал за ДНК анализ<sup>63</sup>. Нещо повече – ако изобщо не е имало нужда да се иземва каквото и да било или е липсвало точно посочване какво именно е трябвало да се иземе (както се предполага в доклада), съмнително е дали това ще се приеме като съвместимо с чл. 1 от Протокол № 1, макар че винаги ще подлежи на доказване в конкретния случай.
54. Освен това Съдът е признал, че държавата би могла да носи отговорност, ако не е съумяла да се погрижи за временно иззетото имущество, но винаги ще има нужда от способност да се докаже, че отнетото е било в състояние да бъде предпазено от всякакви повреди,

---

<sup>61</sup> Оплакването за незаконно изземване и конфискуване на кола е част от обявената за допустима жалба № 53321/99 *Карамитрови срещу България*, 9 февруари 2006 г.

<sup>62</sup> 15 юни 2006 г.

<sup>63</sup> Възможно е конфискуването на кола за единадесет месеца, довело до заключение за липса на ефективно средство за защита по *Тодоров срещу България*, 18 януари 2005 г., да не е подлежало на оспорване поради необходимостта да се установи дали колата е била внесена незаконно, но този въпрос не е бил повдигнат по делото.

които биха се случили<sup>64</sup>. Казаното би могло да важи дори и относно пропуската да се осигури каквато и да е лихва, когато засегнатата собственост е в пари или банкови депозити, особено доколкото държавата по начало е в положението да получава лихви върху парите, които сама притежава. Това обаче не е непременно вярно за парите в брой, които в действителност са били необходими за целите на доказването, и няма да има база за оплаквания, че процентите, получени в тези случаи от държавата за времето на съхраняването, са по-малки по размер от по-благоприятните проценти, които засегнатото лице е могло да получи за себе си.

### **Обявяване на договорите за нищожни и придобивна давност**

55. Макар и да изглежда, че възможността на общинските власти да претендират нищожност на сключените от тях договори има потенциал да третира несправедливо частните лица-страни по същите договори, не би могло ясно да се каже, че чл. 1 от Протокол № 1 е приложим в повечето примери<sup>65</sup>. Това е така, защото, доколкото всеки имуществен интерес възниква от договора, на него трябва да се гледа като на дефиниран от обхвата на закона в сила по време на сключването на договора, а това трябва да включва възможността за обявяване на договора за нищожен поради пороци, допуснати от администрацията. Но колкото е по-дълъг периодът до обявяването на нищожността и колкото е по-голяма инвестицията на частната страна в имуществото, което е предмет на договора, толкова повече нараства вероятността да се сметне, че е било налице законно очакване договорът да се запази и че обявяването му за нищожен е било непропорционална реакция срещу пропуските при сключването му от страна на администрацията<sup>66</sup>. Ето защо е малко вероятно Съдът принципно да се отдалечи от решението на Комисията по *Кънева срещу България*<sup>67</sup>, но специфичните обстоятелства на отделния случай, както и неяснотите около правното основание за анулиране на договорите<sup>68</sup> биха могли да доведат до извод, че нищожността не е оправдана, и да се стигне до установяване на нарушение на чл. 1 от Протокол № 1. Това заключение в по-малка степен зависи от мотивите на администрацията и повече от продължителността на действието на договора и от отражението на нищожността върху частната страна. Разбира се, доказването на един укорим мотив вероятно би подсилило претенцията за непропорционалност на

---

<sup>64</sup> Това не е било възможно по делото *Raimondo v. Italy*, 22 февруари 1994 г. Липсата на адекватно обезщетение за вреди е въпрос, който предстои да бъде разгледан по делото *Карамитрови*.

<sup>65</sup> Освен задължението да се предостави обезщетение за подобренията на имота, предмет на обявения за недействителен договор; виж § 29.

<sup>66</sup> Виж *Stretch v. United Kingdom*, 24 юни 2003 г., отнасящо се до предоставяне на възможност за продължаване на наемен договор от страна на местните власти извън правомощията им.

<sup>67</sup> Жалба № 26530/95, 27 февруари 1997 г.

<sup>68</sup> Виж жалба № 50954/99, *Масленков и други срещу България*, 31 март 2005 г. (определение по допустимостта), която съдържа оплакване, че разграничението между начална нищожност и унищожение *ex nunc* на административните актове е неясно и тълкуванията му в практиката се променят.

нищожността, но способността да се докаже такъв мотив не винаги ще е очевидно ясна<sup>69</sup>. Във всеки случай, процедурата по обявяване на нищожност трябва винаги да бъде в съответствие с изискването за справедлив процес по чл. 6<sup>70</sup>.

56. Факт е, че възможността за придобиване по давност на държавна или общинска собственост може да се приложи само когато владението е установено след влизане на съответния закон в сила. Не е обаче ясно само по себе си, че този факт съставлява нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, със или без помощта на чл. 14 от Конвенцията. Твърдо установено е, че чл. 1 не предоставя никакво право да се придобива собственост<sup>71</sup>, и доколкото законодателството, предшествашо закона, даващ възможност за придобиване по давност, не е позволявало това да се случва с държавната или общинската собственост, съмнително е дали би могло да възникне каквото е да е законно очакване за придобивен титул, макар и това да не преклудира пораждането на някакъв интерес, защитен от чл. 1 според обстоятелствата на дадения случай<sup>72</sup>. И още, фактът, че даден период на владение би бил отчетен за целите на давността, ако [завладяната] собственост бе частна, не съставлява недопустима дискриминация по чл. 14, доколкото тази разпоредба не е приложима по отношение на право, което не е защитено от Конвенцията.

### **Одобряване на продажби**

57. Погледнат откъм повърхността, проблемът за невъзможността да бъдат закупени определени апартаменти от работодателя без съгласието на кмета, като че ли би могъл евентуално да постави въпроса за зачитането на правата на работодателя по чл. 1 от Протокол № 1 – може би под формата на неоправдана намеса в мирното ползване на собствеността - но не и на правата на евентуалния купувач, защото посочената разпоредба, както бе отбелязано, не гарантира каквото и да е право да се придобива собственост. Както обаче става ясно по делото *Янакиев с/у България*<sup>73</sup>, работодателят всъщност е акционерно дружество,

---

<sup>69</sup> Приема се, че [обявяването на] нищожност винаги се основава на правила от закона, който е в сила в момента на сключване на договора, докато да се разчита за тази цел на правила, приети след сключването на договора, би имало за последица да се разчита на законодателство с обратна сила. А това по общо правило е недопустимо, когато се засягат права, защитени от чл. 1 от Протокол № 1; нещо такова без успех е било заложено като твърдение в жалба № 40064/98, *Кредитна банка с/у България*, 30 април 2002 (определение по допустимостта). По делото *Масленков* се твърди също, че селективността, с която се унищожават само някои договори, представлява произвол.

<sup>70</sup> Виж жалба № 48191/99, *Kushoglu v Bulgaria*, 29 септември 2005 г. (определение по допустимостта), в която жалбоподателите, които поискали обявяване на договора им с общината за нищожен, се оплакват, че не са успели да си върнат къщата, че съдилищата са взели произволно решение и са им отказали правосъдие. Оплакванията им по чл. 14 във връзка с чл. 1 от Протокол № 1 са обявени за явно необосновани.

<sup>71</sup> Виж напр. *Van derMussele v. Belgium*, 23 ноември 1983 г., *Kopecky v. Slovakia*, 28 септември 2004 г. и *Pistorova v. Czech Republic*, 26 октомври 2004 г.

<sup>72</sup> Както може да се види в *Öneryildiz v. Turkey*, 30 ноември 2004 г.

<sup>73</sup> 10 август 2006 г.



притежавано от държавата, и е съмнително дали такова дружество би могло да се разглежда като жертва с оглед на целите на чл. 34 от Конвенцията. Въпреки това, положението на служителя в подобни случаи може да породи въпрос по Конвенцията, тъй като на евентуалния купувач, според Закона за жилищните влогове от 1991 г., му е било предоставено правото да закупи апартамента, в който живее, а собственикът е бил длъжен да му го продаде, ако са били изпълнени някои условия, подлежащи на обективна проверка. Същинският проблем е в пропуската на кмета да вземе решение дали тези условия са били изпълнени. Ако обстоятелствата са такива, че условията изглеждат изпълнени и кметът няма дискреционната власт да откаже да признае това, твърде резонно би било да се приеме, че евентуалният купувач има най-малкото законното очакване за апартамента, което е нарушено от неоснователния отказ на кмета да се произнесе по изпълнението на условията [за сключване на договора] и по този начин би могло да се стигне до нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, както и до отказ на достъп до съд в нарушение на чл. 6(1) от Конвенцията. По делото *Янакиев* обаче Съдът се е ограничил да намери нарушение на чл. 6, ал. 1 и имплицитно е отхвърлил аргумента за наличието на легитимно очакване, като е приел, че “не може да предполага каква би била ситуацията, ако жалбоподателят бе имал ефективен достъп до съд. Следователно, Съдът не намира за необходимо да се произнася по въпроса, дали жалбоподателят е имал собственост по смисъла на чл. 1 от Протокол 1 и съответно по оплакването във връзка с тази разпоредба”. Това не изключва възможността този въпрос да бъде повдиган и разглеждан по по-директен начин в последващи дела.

58. Казаното не означава, че съществуването на нужда от одобряване на една продажба с оглед на изпълнението на определени условия не би могло да бъде в някои случаи допустима намеса в мирното ползване на собствеността, когато собственикът не е държавен орган – и наистина подобна условност би могла да се оправдае от грижата да се установи, че наистина е налице жилищна нужда, която изглежда е един от елементите на условията за одобряване на продажбата - но въпросът е доста деликатен от гледище на интереса, възникнал за наемателя за целите на чл. 1 от Протокол № 1, след като са изпълнени предвидените в действащия закон условия по същество. Подобен извод би изглеждал уместен и що се отнася до правото на наемателите, предоставено им от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия в случай, че общинската администрация откаже да открие приватизационните процедури<sup>74</sup>.

### ***Банков надзор***

---

<sup>74</sup> Това в момента е предмет на производството пред Съда по жалба № 50596/99, *Пейчинов с/у България*, по което все още не е взето решение по допустимостта.

59. Констатацията на Съда в решението *Капитал Банк АД с/у България*<sup>75</sup>, че отнемането на лиценза на жалбоподателя е представлявало намеса в правото му на собственост, която не е била придружена от достатъчно гаранции срещу произвол и поради това не е била законна по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, несъмнено представлява тежък упрек към начина, по който е бил третиран жалбоподателят. Не става ясно обаче дали това е само едно лошо решение в конкретния случай или има проблем в общата схема; Съдът не е изразил становище относно целесъобразността на надзорните действия и принудителните мерки на Българската народна банка по отношение на банката-жалбоподател или по въпроса дали е бил намерен справедлив баланс между правата на банката и общия интерес на обществото. Все пак, фактът, че синдиките, представлявали банката по време на производството по несъстоятелност, са били назначени или на практика са били зависими от Българската народна банка, която е способствала за започването на това производство, изглежда води до положение, при което банките в положението на банката-жалбоподател нямат никой, който ефикасно да защитава интересите им. А това би могло да се разгледа или като увреждане на тези интереси в противоречие с чл. 1 от Протокол № 1, или като постигане на ефекта акционерите да се превърнат в жертви на нарушение на същата разпоредба<sup>76</sup>. Освен това, отсъствието на ефикасен съдебен контрол върху решенията за отнемане на банковите лицензи би могло да открие перспективата за извършване на нарушения не само на чл. 1 от Протокол № 1, но и на правото на достъп до съд по чл. 6 от Конвенцията.

#### ***Вписвания в актовете книги за държавна и общинска собственост***

60. Вписването, извършвано от общинските и държавните власти, на титул на собственост, когато те са напълно наясно, че тя не им принадлежи, в ситуации от рода на тази, описана в доклада и илюстрирана с делото *Борис Моралян с/у България*<sup>77</sup>, без съмнение е намеса в мирното ползване на собствеността на засегнатите собственици<sup>78</sup>. При това във всеки случай би било желателно да се получи по-голяма яснота за същинската цел на актовете книги, щом те не засягат титула на собственост, но въпреки това се изисква заличаването на неверните вписвания, преди трети лица да сключат сделка със собственика или преди получаване на разрешение за строеж; намесата в мирното ползване на собствеността, която тези вписвания причиняват, непременно би имала за последица нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, ако те не обслужват належаща обществена нужда. Макар че [Конвенцията не защитава] правото на всеки да

<sup>75</sup> Жалба № 49429/99, 9 септември 2004 г.

<sup>76</sup> See *Agrotexim v Greece*, 24 October 1995 г.

<sup>77</sup> По този случай няма решение по допустимостта, но се предполага, че до Съда е била подадена жалба.

<sup>78</sup> Сравни с непризнаването на наемния договор на жалбоподателя, довело до констатиране на нарушение по чл. 1 от Протокол № 1 в *Iatridis v Greece*, 25 март 1999 г.

използва земята си по определен начин<sup>79</sup>, отказът да се издаде разрешение за строеж “без каквото и да е основание или причина” определено би могъл да се сведе до неоправдан контрол върху ползването на собствеността, но прибягването до [органите в] Страсбург, разбира се, би зависило от изчерпването на всички достъпни вътрешноправни средства, доколкото изглежда съмнително, че подобен отказ би бил съвместим както със законодателството по планирането, така и с общите принципи на административното право.

### ***Продажби на общински терени***

61. Макар и самоволното разпореждане с общински недвижими имоти в полза на частни физически или юридически лица да може да се разглежда като злоупотреба с власт, това само по себе си не поражда възможни нарушения на чл. 1 от Протокол № 1, доколкото обществото като цяло няма права върху земята по смисъла на това правило, когато тя е публична собственост. Ако обаче подобно разпореждане се съчетае с промяна на териториалните устройствени планове при обстоятелства, които биха могли да имат неблагоприятен ефект върху околната среда за живеещите в близост до въпросните терени, особено ако няма подходящи средства за защита срещу такива действия, това би могло да доведе до нарушаване на правото на зачитане на жилището и на правото на ефикасно средство за защита по чл. чл. 8 и 13 от Конвенцията<sup>80</sup>. Възможно е обаче реакцията срещу тази ситуация под формата на поправка на чл. 9 от ЗУТ да е създавала доста по-различен проблем с оглед на съответствието с Конвенцията.

### ***Ограничения в ползването на терени въз основа на устройствените планове***

62. Посочването на ограничения при конкретното ползване на терени в някакъв обществен интерес по принцип е контрол върху ползването, позволен от чл. 1 от Протокол № 1, и не може да се очаква от Съда да изследва както преценката на държавата за подходящите ограничения, така и осъществяването им в конкретния случай, освен ако е напълно очевидно, че някакъв обществен интерес не може да бъде обслужен чрез тях. Принципната гаранция срещу злоупотребата с власт е изискването подобни форми на контрол върху ползването да подлежат на преглед от съд с пълна юрисдикция<sup>81</sup>. Следователно едва ли ще може само по себе си да се възрази срещу забраната, въведена от поправката на чл. 9 от ЗУТ, за промени в предназначението, когато терените са отредени от плановете за зелени площи. Но може би е нужно подобно ограничение да бъде съпроводено от обезщетение (каквото май липсва), когато промяната изведнъж пресече

<sup>79</sup> *Buckley v United Kingdom*, 25 септември 1996 г.

<sup>80</sup> Виж *Hatton v United Kingdom*, 8 юли 2003 г. Липсата на възможност за жалба срещу промените в общите планове може да породи проблем, по-конкретно поради обстоятелството, че общите планове имат предимство пред жалбите срещу конкретните устройствени планове.

<sup>81</sup> Виж *Bryan v United Kingdom*, 22 ноември 1995 г.

дълготрайно ползване и по този начин доведе до неблагоприятен ефект върху дохода, който собственикът законно би могъл да очаква да получи. Съдът обаче по общо правило не се е интересувал от ограничения, засягащи потенциалната експлоатация на даден парцел. Фактът, че преди е имало възможност да се иска промяна в предназначението, ако общината не е отчуждила терена, предназначен за зелена площ, би могъл да е важен в това отношение, особено предвид забавянето на решенията за отчуждаване след молби за промяна в предназначението.

63. При това способността на общината да забави вземането на решение за отчуждаване на такива терени, като по този начин наруши възможността на даден собственик да получи промяна в предназначението, би могла да се приеме за аналогична с един случай, при който земята е била временно отредена за част от естествен резерват, последвал е дълъг период на несигурност относно окончателното предназначение и така се е стигнало до неоправдана намеса в мирното ползване на собствеността<sup>82</sup>. Този аргумент обаче би могъл да бъде накърнен от поправката на ЗУТ, отменила възможността да се иска промяна в предназначението, ако теренът не е отчужден от общината.

#### ***Неизпълнение на ограниченията по устройствените планове***

64. Пропускът да се осигури изпълнение на изискванията на устройствените планове с последицата, че това неблагоприятно ще повлияе на ползването на нечия собственост, ще бъде потенциална намеса в мирното ползване на собствеността – по самата си природа той не представлява контрол върху ползването или отнемане на собственост – и това се признава в *Кюркчиян су България*<sup>83</sup>, макар и само индиректно, чрез намирането на нарушение на чл. 6, ал. 1 поради продължителността на производството относно строеж, който сериозно е засягал правото на жалбоподателите да използват своя дом. Съдът не е намерил за необходимо при тези обстоятелства да се произнесе по оплакването по чл. 1 от Протокол № 1. Все пак, доколкото ситуацията по делото отразява един общ проблем във връзка с процедурите по изпълнение на ограниченията в устройствените планове, вероятно е пред Съда в Страсбург да бъдат заведени нови жалби. Това налага да бъдат извършени необходимите законодателни и административни промени, без да се чака подобно развитие.

#### ***Изпълнение на съдебни решения***

65. Твърдо е установено, че както продължителното неизпълнение на съдебните решения, така и неспособността те да бъдат изобщо изпълнени, могат да доведат до нарушение на чл. 1 от Протокол № 1

---

<sup>82</sup> *Matos e Silva, Lda v Portugal*, 23 април 1996 г.

<sup>83</sup> 24 март 2005 г.

и това е илюстрирано от делата *Ангелов с/у България*<sup>84</sup>, *Манчева с/у България*<sup>85</sup> и *Рахбар-Пагард срещу България*<sup>86</sup>. Това надали ще се реши без създаването на ясни задължения за полицията, данъчните власти, банките и работодателите да подпомагат събирането на сумите, дължими на спечелилите делата си ищци. Самият факт обаче, че публичните власти са в по-благоприятна позиция от всеки друг при осигуряване на изпълнението на съдебните решения, постановени в тяхна полза, едва ли ще се приеме за форма на различно третиране, която би довела до нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 при съчетаване с чл. 14 от Конвенцията, доколкото общественият интерес без съмнение би бил достатъчно оправдание за това<sup>87</sup>.

66. Пропускът да бъде предоставена съответната лихва при забавяне на събирането на присъдено обезщетение също е вероятно да представлява нарушение на чл. 1 от Протокол № 1<sup>88</sup>.

### *Липса на олихвяване*

67. Въпросът за липсата на олихвяване върху сумите, депозирани във връзка с наказателното производство, или върху надветите данъци или плащания за режимни разноски, би могъл да бъде схванат като въпрос на намеса в мирното ползване на собствеността, доколкото пречи на засегнатото лице да осигури доход за себе си от тези суми. Дали точно така би погледнал Съдът, би зависило до голяма степен от размера на сумата и времето, през което тя е била задържана, защото едва ли може да се приеме, че нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 би възникнало от загуби, които са пренебрежими. Въпреки това по принцип няма основание да не може да се очаква лихва, доколкото самите публични власти без съмнение могат да получават лихви върху сумите, изплатени по сметките им.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

68. Както изглежда, разгледаните по-горе проблеми е възможно да породят редица потенциално значими нарушения на чл. 1 от Протокол № 1. Някои от тях могат да бъдат избегнати чрез внимателно прилагане на закона, докато други изискват

---

<sup>84</sup> 22 април 2004 г.

<sup>85</sup> 30 септември 2004 г.

<sup>86</sup> 6 април 2006 г.

<sup>87</sup> *GasusDosier-und Fördertechnik GmbH v Netherlands*, 23 февруари 1995 г. Специалната защита за държавните компании в производство за банкрут би могла да е не толкова непреодолима, но са нужни повече подробности.

<sup>88</sup> Значителното обезщетяване на присъденото обезщетение към момента, в който то вече е подлежало на принудително събиране, е предмет на оплакване по жалба № 65850/01, *Тодоров срещу България* (определение по допустимостта). Съдът не е намерил за необходимо да разгледа същия въпрос в решението *Кръстанов срещу България*, 30 септември 2004 г., след като е установил нарушение на чл. 6 (1) поради неразумната продължителност на производството за малтретиране.

законодателна реформа. Начинът, по който се третира имуществените интереси, показва нарушения и на други разпоредби на Конвенцията, и е особено тревожно, че най-съществените от тях са свързани с чл. 6. Справедливата и ефективна съдебна система е от фундаментално значение за упражняването на всички права и свободи и поради това този проблем трябва да намери неотложно решение.

Проф. Джереми Макбрайд