

СТАНОВИЩЕ

на Фондация Български адвокати за правата на човека
по конституционно дело № 1/2001

СЪДЪРЖАНИЕ

I. По съответствието на § 6 от ПЗР на ЗДС с Конституцията на РБългария	1
II. По съответствието на § 6 от ПЗР на ЗДС с чл. 1 от Допълнителния протокол (Протокол №1) към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи	4
1. Понятието "собственост" по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1	4
2. Кое от трите правила на чл. 1 от Протокол № 1 е приложимо в случая	5
3. Условия, при които лишаване от собственост може да бъде оправдано от гледна точка на чл. 1 от Протокол № 1	6
А. "В интерес на обществото"	7
Б. Съразмерност на мярката	9
В. "Съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право"	13
Заклучение	14

Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на състав на III отделение на ВАС за установяване на противоконституционността, както и на несъответствието с чл. 1 от Допълнителния протокол на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), на **§ 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавната собственост**, който гласи:

“За учреденото по установения ред до влизането на закона в сила безсрочно или за повече от 10 години право на ползване се прилага срокът по чл. 5б, ал. 1 от датата на учредяването му. Когато срокът е изтекъл към датата на влизането на закона в сила, имотът се предава в шестмесечен срок от същата дата.”

I. По съответствието на § 6 от ПЗР на ЗДС с Конституцията на РБългария

Подкрепяме напълно изложените в искането на Трето отделение на Върховния административен съд съображения, в които подробно са аргументирани основанията за обявяване противоконституционността на посочената разпоредба поради противоречие с чл. 17, ал. 3 и ал. 5 и чл. 19 от Конституцията.

В допълнение бихме искали да обърнем вниманието ви и върху следните доводи в подкрепа на това становище:

1. В мотивите към проекта на ЗДС не са изложени съображения за включването в закона на оспорваната разпоредба, с която се преуреждат заварените случаи на учредено до влизането му в сила право на ползване. Дори и да приемем предположението на искателите, че целта на законодателя е била с тази норма да поправи едно възможно неприемливо облагодетелстване, породено от безотговорно разпореждане с държавна собственост, законът засяга твърде широк кръг обществени отношения. При действието на старото законодателство правото на ползване е учредявано както възмездно, така и безвъзмездно. В първия случай не би могло да се презюмира, че се касае за безотговорно разпореждане, защото е заплащана цена по създадени от държавната администрация тарифи за оценка на имотите и вещните права върху тях. Във втория случай трябва да се има предвид, че тази уредба засяга предимно случаите на безвъзмездно отстъпено право на ползване върху пустеещи земи. В резултат на перфектно сключените договори с държавата ползвателите са облагородили земи без стойност или с минимална такава и са ги превърнали в ценни имоти. Вследствие на тази разпоредба те загубват надлежно учредените им вещни права, без да е предвидено обезщетяването им за действително претърпените от тях вреди и пропуснати ползи.

2. Както се посочва в направеното искане, с § 6 от ПЗР на ЗДС де факто се отчуждават съществуващи вещни права върху имоти държавна собственост. Въпросът за конституционносъобразността на такова отчуждаване се поставя и във връзка с чл. 33 от ЗДС, съгласно който “държавата може да извършва принудително отчуждаване на имот - частна собственост, само за задоволяване на такива държавни нужди, в резултат на което отчужденият имот става публична

държавна собственост.” Този текст доразвива гаранцията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията и би трябвало да важи и в разглеждания случай, касаещ ограничено вещно право. Трудно би могло да се предположи, че във всеки един случай отстъпеното до влизане на закона в сила право на ползване върху държавни имоти, което сега се отчуждава съгласно § 6, ще задоволява такива държавни нужди, в резултат на което имотът ще стане публична държавна собственост.

3. Параграф 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавната собственост рефлектира и върху учредени преди приемане на този закон суперфиции върху държавна земя. Според отменения чл. 15, ал. 3 от Закона за собствеността, правото на строеж върху държавна земя или държавен или общински парцел включва и ползването на незастроена част от земята от суперфициарния собственик. Касае се до специална разпоредба, която изключва приложението на общото правило, предвидено в чл. 64 от ЗС, ограничаващо правото на суперфициаря върху земята само в рамките на необходимото за използване на постройката според предназначението ѝ. Тоест, ограниченото вещно право на ползване на незастроена част от имота е включено в суперфициарното право върху държавна земя. След отмяната на чл. 15, ал. 3 ЗС и при липсата на подобна норма в ЗДС, режимът на суперфициарната собственост върху държавна земя е уеднаквен с този върху земя, собственост на юридически или физически лица.

Това поставя въпроса за правомощията на суперфициаря, придобил правото на собственост върху постройка или право на строеж върху държавна земя преди приемане на ЗДС. Доколкото правото на строеж в тези случаи включва и друго ограничено вещно право - правото на ползване върху незастроена част от земята, би могло да се приеме, че и в този случай се прилага § 6 от ПЗР на ЗДС. В случаите, в които правото на строеж е учредено безсрочно, то безсрочно е учредено и правото на ползване върху незастроена част от имота и следователно срокът на правото на ползване ще следва да се редуцира по правилата на §6 във връзка с чл. 56 ЗДС. По този начин се ограничават значително правата на суперфициарния собственик, придобил и правото на ползване върху държавен имот, тъй като последното право се отнема след изтичане на посочения в чл. 56 от ЗДС срок.

4. Безспорно в понятието “частна собственост” се включват широк кръг имуществени права на дадено лице. В такъв случай посягането върху придобити имуществени права и по специално върху ограничените вещни права следва да бъде съобразено с разпоредбите на чл. 17 от Конституцията.

В искането за обявяване на противоконституционност на § 6 са изложени съображения за това, че не е спазено нито едно от изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията - с влизане в сила на § 6 неопределен кръг лица се лишават от имуществени права, по силата на самия закон, а не с индивидуални актове, което не дава възможност да се установи за всеки конкретен случай наличието на държавна или общинска нужда и невъзможността тази нужда да се задоволи по друг начин, както и да се осигури предварително и равностойно обезщетение.

Конституцията предвижда “принудително отчуждаване ... въз основа на закон”. Това следва да се разбира в смисъл, че със закон трябва да са уредени както предпоставките за, така и последиците от лишаване от собственост и се предполага стабилно и разбираемо, достъпно и достатъчно сигурно, предвидимо законодателство. При липса на такава законова уредба се дава възможност на администрацията да действа произволно при отнемане на собственост.

5. С приемането на § 6 държавата, използвайки законодателната си власт, посяга на придобити имуществени права на други лица и същевременно облагодетелства себе си. По този начин държавата като стопански субект преурежда съществуващи договорни отношения в своя полза, като не само лишава засегнатите лица от законно придобитото вещно право на ползване, но и в редица случаи прави невъзможно или най-малкото неимоверно затруднява предприети от тях стопански инициативи. Това, по подробно изложените в искането съображения, противоречи на разпоредбата на чл. 19 от Конституцията и на принципа на правовата държава.

Конституционният съд на РБългария е имал случаи да изтъкне, че посягателството върху предприятие съставлява в широк смисъл и посягане върху правото на собственост, гарантирано от чл. 17 от Конституцията, и че непредвидимостта в областта на частноправните отношения е несъвместима с пазарното стопанство и защитата на свободната стопанска инициатива и инвестициите (така реш. № 1/1996г. по конст.д. № 29/95г. и реш. № 3/2000г. по конст. д. № 3/2000г.).

Същевременно, това поставя и въпроса за обезщетяване на засегнатите лица не само за отнетото им вещно право, но и за всички реално претърпени в резултат на отнемането му вреди и загуби. Самият ЗДС не предвижда обезщетяване на лицата, засегнати от предвидената в § 6 от неговите ПЗР мярка. Наистина, това по принцип не изключва възможността те да потърсят обезщетяване по общия ред. Отговорността на държавата за вреди, причинени от мярката, обаче, е изключена по българското законодателство поради това, че предпоставка за осъществяването ѝ, както на договорно, така и на деликтно основание, е вредите да са настъпили в резултат на неправомерно действие. Предвиждането на тази мярка със закон изключва неправомерността на прилагането ѝ.

Единствено в случаите на възмездно отстъпено право на ползване засегнатите биха могли да потърсят суми на основание чл. 55 от ЗЗД, тъй като част от цената, съответстваща на остатъка от договорения срок, би се оказала платена на отпаднало основание. Дори, обаче, подобна претенция да би била уважена, то присъденото не би представлявало обезщетение, а просто връщане на част от цената по договора.

Засегнатите биха могли да потърсят и заплащане на извършени в имотите подобрения. При нормалните гражданскоправни отношения в тази връзка те биха имали възможността да упражнят право на задържане до изплащане на дължимите им суми. В случая, обаче, § 6 от ПЗР на ЗДС превръща имотите в държани без основание държавни имоти, които се изземват по реда на чл. 80 ЗДС със заповед на

областния управител. Обжалването ѝ по принцип не спира изпълнението, а и при наличие на формалните предпоставки за приложение на § 6 от ПЗР на ЗДС и за издаването ѝ, не би имало основание да се твърди нейна незаконосъобразност, т.е. не би съществувало основание за обжалването ѝ и за евентуално спиране на изпълнението ѝ от съда. Това е още едно недопустимо и неконституционно привилегироване и облагодетелстване на държавата като страна в чисто гражданскоправни отношения.

Всички тези обстоятелства, сочещи на извънредно сериозно по обхват и дълбочина засягане на широк кръг законно придобити права, правят още по-неприемливо принципно недопустимото преуреждане с обратна сила на материалноправни отношения, което противоречи на установения в нашето право принцип за действие на материалния закон заанапред и на конституционните гаранции на собствеността, стопанската инициатива и правовата държава.

II. По съответствието на § 6 от ПЗР на ЗДС с чл. 1 от Допълнителния протокол (Протокол №1) към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи

1. Понятието "собственост" по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1

В публикувания в Държавен вестник български текст на Протокол № 1 с термина "собственост" са преведени употребените в оригиналните текстове на английски и френски език думи "possessions"¹, съответно "biens"², които имат по-широк смисъл (особено френският термин, както Европейският съд по правата на човека е отбелязвал при тълкуване на разпоредбата).

В постоянната си практика по приложението на чл. 1 от Протокол № 1 Европейският съд е приел, че "собственост" са не само правата върху вещи, но и редица други придобити и достатъчно определени имуществени права, съставляващи най-общо "оценими активи". Той е намирал, че гаранцията на текста обхваща вещни обезпечения (делото *Газус Дозир - унд Фьордertechnik ООД срещу Холандия*³); вземания, за които заинтересуваният може да твърди, че има поне "легитимно очакване" да се материализират (напр. *Пресос компания Навиера АД и др. срещу Белгия*⁴); икономическите интереси, свързани с функционирането на предприятия, съответно лицензиите, съставляващи съществени условия за бизнеса и свързани с дълготрайно очакване правото да се упражнява (*Тре Тракторер Акциебулаг срещу Швеция*⁵, *Фредин срещу Швеция*⁶); т.нар. "goodwill" – клиентела, известност, добро име и положение в бизнеса (*Ван Марле и др. срещу Холандия*⁷).

¹ имущество, собственост, притежания

² блага

³ *Gasus Dossier - und Fordertechnik GmbH v. the Netherlands*, A-306-B, решение от 23.02.1995г.

⁴ *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*, A-332, решение от 20.11.1995г.

⁵ *Tre Traktorer Aktiebolag v. Sweden*, A-159, решение от 7.07.1989г.

⁶ *Fredin v. Sweden*, A-192, решение от 18.02.1991г.

⁷ *Van Marle and Others v. the Netherlands*, A-101, решение от 26.06.1986 г.

Следователно, Европейският съд по правата на човека е възприел широко тълкуване на понятието собственост, както го възприема и Конституционният съд на РБългария.

Несъмнено, ограничените вещни права върху недвижим имот, като стоящи възможно най-близко до правото на собственост, попадат в категорията на правата, защитени от чл. 1 от Протокол № 1. Безспорно е, също така, че в случая се касае за съществуващи, вече придобити имуществени права - § 6 от ПЗР на ЗДС засяга право на ползване, учредено по надлежния ред преди влизане в сила на този закон.

Подобно на чл. 19 от българската Конституция, Европейската Конвенция защитава и съставляващите "собственост" по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, икономически интереси, свързани с предприятия, за чието функциониране учреденото право на ползване върху държавен имот в голям брой случаи е станало съществено условие. Отнемането му преди срока, в който титулярите законно са разчитали, че ще го упражняват необезпокоявано, посяга сериозно и на техния бизнес като цяло. Европейският съд е приемал по няколко дела, че лишаването от основни условия за осъществяване на бизнеса, което има неблагоприятни последици за доброто положение и стойността му, съставлява намеса при упражняване на гарантираното от тази разпоредба право - например отнемането на лиценз за продажба на алкохол за ресторантьорския бизнес на жалбоподателя по делото *Тре Трактърорер Акциебулаг*: "Съдът намира, че икономическите интереси, свързани с функционирането на [ресторант] "Кардинал", са "собственост" по смисъла на чл. 1 от Протокол №1. Вече бе прието, че действието на лиценза е едно от основните условия за осъществяването на бизнеса на дружеството – жалбоподател и неговото отнемане има неблагоприятни последици за доброто положение и стойността на ресторанта. По този начин отнемането представлява при обстоятелствата по делото намеса при упражняването на правото на ТГА "мирно да се ползва от своята собственост"."

Следователно, не може да има спор, че с § 6 от ПЗР на ЗДС се осъществява намеса от страна на държавата при упражняване на гарантираното от чл. 1 от Протокол №1 право.

2. Кое от трите правила на чл. 1 от Протокол № 1 е приложимо в случая

В решението си по делото *Спорунг и Лъонрот срещу Швеция*⁸ Съдът приема:

"Този текст съдържа три отделни правила. Първото, което има общ характер, провъзгласява принципа на мирно ползване на собствеността – то е закрепено в първото изречение на първата алинея. Второто се отнася до "лишаването от собственост" и го подчинява на определени условия – то е закрепено във второто изречение на същата алинея. Третото дава на държавите право, наред с другото, да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, като приемат такива закони, каквито смятат за необходими за тази цел – то се съдържа във втората алинея."

⁸ *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, A-52, решение от 18.12.1984г.

В решението си по делото *Джеймс и други срещу Обединеното Кралство*⁹ той изяснява:

"Трите правила, които се съдържат в чл. 1 от Протокол № 1, не са "отделни" в смисъл на липса на връзка помежду им. Второто и третото правило касаят особени случаи на намеса при упражняване на правото на необезпокоявано ползване от собствеността и, следователно, трябва да се разглеждат в светлината на общия принцип, формулиран в първото правило."

От това тълкуване на разпоредбата, дадено в цитираните основополагащи решения, Европейският съд изхожда неотклонно и до днес.

Критерият, който Европейският съд прилага при преценката дали се касае за "лишаване от собственост" по смисъла на второто правило, е доколко е осъществено пълно, окончателно и безвъзвратно отнемане на титула и погасяване на правото.

В разглеждания случай на право на ползване, прекратено по силата на § 6 от ПЗР на ЗДС преди изтичане на срока, за който е отстъпено, е налице едно отнемане на валидно учредено право, което, според нас, съставлява лишаване от "собственост" по смисъла на второто правило на чл. 1 от Протокол № 1. Без да се осъществява отчуждаване съгласно предвидената в закона процедура, осигуряваща гаранцията на чл.17, ал. 5 от Конституцията, по законодателен път се постига същият ефект - вещното право на ползване се отнема от титуляра и преминава обратно върху голия собственик, окончателно и неотменимо.

Сходна е ситуацията по делото *Светите манастири срещу Гърция*¹⁰. Гръцката държава е установила оборима законова презумпция за държавна собственост върху манастирски земи и гори, за които манастирите не могат да докажат правото си на собственост. Пред Европейския съд правителството твърди, че става дума просто за процесуална норма, свързана с тежестта на доказване. Съдът отбелязва, обаче, че едновременно с това манастирите са били лишени от възможност да докажат собствеността си по всички общи способи, предвидени от гръцкото право, например като установят придобиване по давност. При положение, че е обяснимо титубли за собственост, датиращи от времето на Византийската и Отоманската империи да са загубени или унищожени, и при много по-късното създаване на система за регистрация на имотите, Съдът приема, че се касае за материалноправна разпоредба, която има за резултат прехвърляне на собствеността върху държавата. Той намира, че е налице лишаване от собственост по смисъла на второто правило на чл. 1 от Протокол № 1.

3. Условия, при които лишаване от собственост може да бъде оправдано от гледна точка на чл. 1 от Протокол № 1

Европейският съд по правата на човека многократно е подчертавал в

⁹ *James and Others v. the United Kingdom*, A-98, решение от 21.02.1986г.

¹⁰ *Holy monasteries v. Greece*, A-301-A, решение от 09.12.1994г.

практиката си, че лишаването от притежания е най-драстичната намеса при упражняване на гарантираното от чл. 1 от Протокол № 1 право на необезпокоявано ползване от собствеността. Подобна намеса не нарушава това право, само ако са спазени следните три кумулативни условия: 1) да е предприета "в интерес на обществото"; 2) да е съразмерна на преследваната цел и 3) да е правомерна ("съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право").

Първото и третото условия са изрично предвидени в правилото относно лишаването от собственост, а второто произтича от изискването това правило да се тълкува в светлината на общото правило в първото изречение на ал. 1 на чл. 1 от Протокол №1 за необезпокоявано ползване на собствеността, както и от проведената в цялата Конвенция принцип за справедливия баланс, който трябва да се постигне между интересите на обществото и правата на отделния човек. *"Търсенето на такъв баланс е присъщо за Конвенцията като цяло и е отразено и в структурата на чл. 1 от Протокол №1."* (решението по делото *Спорунг и Льонрот*).

Впрочем, дори и в случаите, в които Съдът приема, че не е налице отнемане на собственост и изследва предприетите мерки от гледна точка на правилото, съдържащо се във втората алинея, или на общото правило, установено в първото изречение на чл. 1 от Протокол №1, той изхожда при преценката си от същите условия за допустимост на намесата при упражняване на правото на необезпокоявано ползване на притежанията и особено от изискването за справедлив баланс между засегнатите интереси.

А. "В интерес на обществото"

Европейският съд приема, че държавата се ползва с широка свобода да преценява кое е в интерес на обществото и какви мерки следва да бъдат предприети за охрана на този интерес. Все пак, тази свобода не може да води до злоупотреба с власт или явен произвол.

В решението си по делото *Джеймс и други* той отбелязва: *"Като намира за естествено свободата на преценка, с която законодателят разполага при прилагането на социалната и икономическа политика, да бъде широка, Съдът ще зачете заключението на законодателния орган относно това, кое е "в интерес на обществото", освен ако това заключение е очевидно лишено от разумно основание."*

Както бе посочено по-горе, мотивите към законопроекта за държавната собственост не съдържат обосновка на мярката, уредена в § 6 от ПЗР. Може да се предположи, че тя е предприета в преследване на целта да се охрани държавната собственост, която съгласно чл. 18, ал. 6 от Конституцията се стопанисва и управлява в интерес на гражданите и на обществото.

В същото време, тази мярка по същество представлява едностранно отменяне от страна на държавата на едно нейно договорно задължение, поето в

качеството ѝ на страна по гражданско правоотношение. Европейският съд е приемал в някои случаи, че държавата може да се намесва по законодателен път и да преурежда условия по съществуващи договорни отношения между частни лица¹¹, както и да изменя или дори да прекратява свои договорни отношения с такива лица¹². Подобна намеса, обаче, не е допустима по отношение на които и да е клаузи на договора, а и може да се извърши само при определени условия - обезщетяване и процедурни гаранции, които Съдът преценява на плоскостта на изискването за справедлив баланс между обществения интерес и засегнатите индивидуални права (вж. по-долу т. Б).

В случая на § 6 от ПЗР на ЗДС се касае за едностранно прекратяване на договорна връзка, по която страна е самата държава, по законодателен път - със средствата на властта, без каквито и да е процедурни гаранции за засегнатите индивидуални права и без обезщетение. Поради това, отделно от изискването за справедлив баланс, подобна стъпка може да бъде възприета като злоупотреба с власт.

При това, Конституцията и ЗДС свързват обществения интерес основно с правото на публична държавна собственост - обектите на такава собственост въобще не могат да се обременяват с вещни права, принудително отчуждаване на частна собственост е допустимо, само ако имотът ще стане публична държавна собственост и т.н. Обсъжданата разпоредба на § 6 от ПЗР на ЗДС, обаче, не се ограничава до обектите публична държавна собственост. Особено когато се касае за ретроактивна мярка, от гледна точка на обществения интерес е неприемливо тя да се разпростира върху всички обекти на държавна собственост - публична и частна.

Недопустимо е един закон, приет в провеждане на установените от Конституцията демократични принципи, включващи и премахване на съществуващите до тогава привилегии за държавната собственост, да поставя държавата в облагодетелствано положение спрямо другата страна - гражданин или юридическо лице – когато тя има качеството на равнопоставена страна по възникнало и непогасено гражданскоправно отношение.

В едно демократично общество с пазарна икономика, правната сигурност и стабилитетът на законосъобразно установените договорни отношения са също значим обществен интерес, на който разглежданата разпоредба посяга по недопустим начин.

При това, тази законодателна мярка засяга широк кръг титуляри на законно учредено право на ползване, без никаква възможност за преценка във всеки индивидуален случай. Това поражда сериозен риск в редица конкретни

¹¹ вж. делото *Мелакер и др. срещу Австрия (Mellaher and Others v. Austria, A-169*, решение от 19.12.1989г.), където Съдът е приел, че регулиране на размера на наема за жилища е мярка на контрол върху ползването на собствеността по ал. 2 на чл. 1.

¹² вж. делото *Гръцки рафинерии Стран и Стратис Андреадис*, където Съдът се позовава се на практиката на международни съдилища и на арбитражи.

обстоятелства да се окаже, че отнемането посяга на индивидуални права, без в действителност да обслужва преследваната от § 6 цел, дори и да се приеме, че тя е в интерес на обществото.

Б. Съразмерност на мярката

Във всички хипотези на чл. 1 от Протокол № 1 Европейският съд преценява дали е постигнато "справедливо равновесие" между интересите на общността и изискванията за защита на основните права на отделния човек, въпреки че и тук обикновено се допуска широка свобода на преценка на законодателя.

По делото *Джеймс и др.* Съдът приема:

*"Мярката, с която се отнема собствеността на едно лице, не само трябва да преследва законна цел "в интерес на обществото" при конкретните обстоятелства и по принцип¹³, но следва да съществува и разумно отношение на пропорционалност между използваните средства и целта, която трябва да се постигне. Това изискване е изразено с други думи в решението по делото *Споруног и Льонрот* с понятието "справедлив баланс", който трябва да бъде постигнат между изискванията на общия интерес и изискванията на защитата на основните индивидуални права. Нужният баланс няма да бъде намерен, ако засегнатото лице трябва да понесе "индивидуална и прекомерна тежест"."*

В тази насока Съдът изследва на първо място дали засегнатото лице получава **подходящо обезщетение** - не само в случаите на лишаване от собственост, но и в тези, по които приема за приложимо общото правило в първото изречение на ал. 1 от чл. 1 (например по делата *Споруног и Льонрот срещу Обединеното Кралство* и *Еркнер и Хофауер срещу Австрия*¹⁴). Той приема, че "задължението за заплащане на обезщетение произтича от едно имплицитно условие, съдържащо се в чл. 1 от Протокол № 1, анализиран цялостно" (*Литгоу и др. срещу Обединеното Кралство*¹⁵).

В решението си по делото *Джеймс и други* Съдът подчертава:

"Що се отнася до чл. 1 от Протокол №1, защитата на правото на собственост, която той осигурява, би била напълно илюзорна и неефективна при отсъствието на какъвто и да е принцип за еквивалентност. Очевидно е, че условията за обезщетяване са от значение при преценката дали оспорваното законодателство зачита справедливия баланс между различните засегнати интереси и, по-специално, дали то не налага на жалбоподателите непропорционално голяма тежест.

Съдът възприема и заключението на Комисията относно стандарта на обезщетяване: отнемането на собственост без заплащане на обезщетение, намиращо се в разумно съответствие със стойността ѝ, обикновено би представлявало непропорционална намеса, която не би била приета за оправдана според чл. 1 от Протокол № 1. Този текст, обаче, не гарантира право на пълно

¹³ Всички подчертавания в цитатите са наши.

¹⁴ *Erkner and Hofauer v. Austria*, A-117, решение от 23.04.1987г.

¹⁵ *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, A-102, решение от 08.07.1986г.

обезщетяване при всички обстоятелства. Законни цели в "интерес на обществото", като целите, преследвани при мерки на икономическа реформа или мерки, целящи постигането на по-голяма социална справедливост, могат да наложат заплащане на обезщетение под пълната пазарна стойност."

Липсата на каквито и да е възможност и механизъм за обезщетяване на засегнатите от § 6 от ПЗР на ЗДС лица, с положителност нарушава изисквания от чл. 1 от Протокол № 1 справедлив баланс между интереса на обществото и охраната на индивидуалните права. Това е достатъчно основание да се констатира противоречие на мярката с тази разпоредба.

Наред с това следва да се има предвид, че преценката за съществуването на справедлив баланс Европейският съд прави и във всеки конкретен случай, дори и съответният закон да преследва легитимна цел в обществен интерес и дори и средствата, избрани от законодателя за постигането ѝ, да са принципно съобразни с изискванията на чл. 1 от Протокол № 1.

Засегнатите от § 6 лица се оказват натоварени с едно лично и прекомерно бреме, при това без никаква процедурна възможност да установят дали в техния **конкретен** случай мярката действително постига преследваната от закона цел в обществен интерес и, дори и да е така, дали е пропорционална на тази цел, т.е. дали е намерен изискваният от чл. 1 от Протокол № 1 справедлив баланс.

По три дела срещу Гърция (*Катикаридис и др.*¹⁶, *Цомцос и др.*¹⁷ и *Папачелас*¹⁸), жалбоподателите възразяват срещу необоримата законова презумпция, че собствениците на граничните с главен път имоти имат полза от неговото изграждане или подобряване и затова следва да се включат в направените от държавата разходи, като получат обезщетение само за част от отчуждената им за целта земя. Европейският съд е намерил нарушение на чл. 1, ал. 1, изр. 1 от Протокол № 1. Той отбелязва, че е установен принцип обезщетението във всеки един случай да се намалява със сума, равна на стойността на земя с широчина 15м., без на засегнатите собственици да се даде възможност да докажат, че всъщност въпросното мероприятие не им носи полза, или им носи по-малка такава, или дори им причинява вреди в различна степен. "Тази твърде негъвкава система не отчита разнообразието на случаите, като игнорира по-специално разликите, дължащи се на характера на строителните работи и разположението на засегнатите имоти. Тя е очевидно лишена от разумно основание. По отношение на голям брой от собствениците, по необходимост тя нарушава справедливия баланс между защитата на правото на собственост и изискванията на обществен интерес." (решенията по делата *Катикаридис* и *Цомцос*, към които препраща и решението по делото *Папачелас*).

Съдът стига до извода, че жалбоподателите "са били принудени да понесат индивидуална и прекомерна тежест, която би могла да се третира като

¹⁶ *Katikaridis and Others v. Greece*, решение от 15.11.1996г.

¹⁷ *Tsomtsos and Others v. Greece*, решение от 15.11.1996г.

¹⁸ *Papachelas v. Greece*, решение от 25 март 1999г.

легитимна само ако те бяха разполагали с възможност да докажат твърдените си вреди и, при успех, да получат съответно обезщетение". По всички тези дела Съдът не е намерил за необходимо да преценява дали жалбоподателите наистина са претърпели вреди. Според него необходимият баланс обективно е престанал да съществува в самото им правно положение.

Аналогично, по силата на § 6 от ПЗР на ЗДС засегнатите титуляри на вещното право на ползване не могат да се позоват на каквито и да е специфични за конкретните им случаи обстоятелства, нито могат да потърсят обезщетение за претърпените вреди. Следователно, те понасят една лична и прекомерна тежест, несъвместима с изисквания справедлив баланс между интересите на индивида от една страна и на обществото от друга.

На плоскостта на справедливия баланс между тези интереси Европейският съд е намерил нарушения в случаи на намеса на държавата при упражняване на гарантираните от чл. 1 от Протокол № 1 права, осъществена по законодателен път и с обратно действие, водеща до погасяване на вече възникнали по силата на договор или непозволено увреждане задължения на държавата.

Така по делото *Гръцки рафинерии Стран и Стратис Андреадис* със закон е обезсилено арбитражно решение, с което окончателно и със задължителна сила е признат дълг на държавата към жалбоподателите. Европейският съд приема, че е приложимо общото правило в първото изречение на чл. 1, ал. 1. Гръцкото правителство изтъква, че целта на мярката е била да се отстранят последиците от военния режим - вземането е произтичало от преференциален договор, увреждащ националната икономика и подпомогнал задържането на режима. В решението на Европейския съд се изтъква:

“Съдът не се съмнява, че за демократичната гръцка държава е било необходимо да прекрати един договор, който е счела за увреждащ икономическите ѝ интереси. В действителност, съгласно практиката на международните и на арбитражните съдилища всяка държава има суверенно правомощие да измени или дори да прекрати сключен с частни лица договор, стига да заплати обезщетение. Това едновременно отразява признанието, че върховните интереси на държавата имат предимство пред договорните задължения, и държи сметка за необходимостта от запазване на един справедлив баланс в договорните отношения. Все пак, едностранното прекратяване на договор не произвежда действие по отношение на някои съществени негови клаузи, като арбитражната клауза.”

Като отбелязва, че гръцкото право признава автономния характер на арбитражните клаузи и че вземането е възникнало преди прекратяване на договора, Съдът приема, че осъществената законодателна намеса е нарушила изисквания справедлив баланс.

По делото *Пресос компания Навиера АД и др.* са разгледани оплаквания срещу последиците от закон, с който белгийският парламент е ограничил отговорността на държавата и на лицензирани от нея частни компании за вреди,

причинени поради небрежност от тях или техни служители, при предоставянето на лоцманско обслужване на кораби в териториалните води. На закона е било придадено обратно действие за период от 30 години преди датата на влизането му в сила. Така той е лишил жалбоподателите от вземанията им за обезщетение за вреди от произшествия, станали преди тази дата. Съдът приема, че макар и въпросните вземания да не са били установени с влезли в сила и подлежащи на изпълнение съдебни решения, съгласно белгийското право те възникват от момента на увреждането и, следователно, съставляват "актив", а оттам и "собственост" по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1. Жалбоподателите са имали "легитимно очакване", че вземанията им за обезщетение за вреди, претърпени в резултат на произшествия преди влизане на закона в сила, ще бъдат признати съобразно общите разпоредби за непозволено увреждане. Съдът намира, че се касае за лишаване от собственост по смисъла на второто изречение на чл. 1, ал. 1 от Протокол № 1, осъществено с легитимна цел в интерес на обществото. Той, обаче, констатира нарушение на изискването за пропорционалност на осъществената намеса. *"Икономическите съображения, изтъкнати от правителството, и стремежът му да уеднакви белгийското право с това на съседните страни, са могли да наложат действащо занаяпред законодателство в тази област, отклоняващо се от общите разпоредби за непозволено увреждане. Такива съображения не могат да оправдаят законодателство с обратно действие, имащо за цел и последица лишаването на жалбоподателите от претенциите им за обезщетение. Подобна съществена намеса при упражняването на правата на жалбоподателите е несъвместима с осигуряването на справедлив баланс между засегнатите интереси."* Поради това Съдът намира нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, що се отнася до събитията, предхождащи влизането на закона в сила.

Дори и в случаите на контрол върху ползването на собствеността (където намесата е не така драстична както при отнемането), Съдът е отдавал важно значение на обстоятелството дали при възникване на правоотношението собственикът (титулярът на правата) е бил наясно относно правното положение и перспективите, свързани с него. Така по делото *Алан Якобсон срещу Швеция*¹⁹ Съдът не намира нарушение, защото при покупката на имота, поставен от властите под продължителна строителна забрана, жалбоподателят не може да не е бил наясно с тези перспективи. Освен това, са съществували процедури, даващи периодично възможност за съпоставяне на обществения интерес с този на отделното лице.

Предсрочна отмяна на разрешение за добив на чакъл по екологични съображения, довела до сериозни загуби за жалбоподателя, е била приета за съобразна с чл. 1 от Протокол № 1 по делото *Фредин*. Съдът е обосновал този си извод с обстоятелството, че жалбоподателите са започнали да инвестират средства седем години след законодателна промяна, с която ясно е предвидена потенциалната възможност за отмяна на съществуващите разрешения, след изтичането на десет години от влизането му в сила. Жалбоподателите са били наясно с възможността да загубят даденото им разрешение. Така решението на

¹⁹ *Allan Jacobsson v. Sweden*, A-163, решение от 25.10.1989г.

компетентните власти да им позволят построяването на обслужващи добива съоръжения е съдържало изрична резерва в това отношение. Съдът отбелязва в допълнение, че на жалбоподателите е бил предоставен тригодишен срок за приключване на бизнеса и че властите са проявили известна гъвкавост, като са продължили този срок с 11 месеца.

Титулярите на право на ползване, засегнати от § 6 от ПЗР на ЗДС, които са имали всички основания да очакват, че ще могат необезпокоявано да го упражняват за срока, за който е учредено, и не са могли да предполагат ретроактивната законодателна намеса, са лишени от каквато и да е подобна охрана на интересите си. Такова посегателство е неприемливо във всички случаи, но е особено драстично в тези, в които 10-годишният срок е изтекъл към момента на влизането на ЗДС в сила и § 6 им дава само 6 месеца, за да предприемат стъпки за съобразяване с изненадващото отнемане на правата им.

В. "Съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право"

а) Принципът за правомерност на мярката изисква тя да се опира на достатъчно достъпни, точни и предвидими **национални правни норми** и да е осигурена защита срещу произвол, която се изразява в процесуални гаранции.

Европейският съд по принцип не проверява дали вътрешното право е приложено правилно. В случая се касае за законодателна мярка с действие спрямо всички попадащи в обсега на § 6 лица, поради което не се и поставя въпрос за съобразност с тази разпоредба във всеки конкретен случай, освен ако например заповед по чл. 80 от ЗДС бъде издадена от ненадлежен орган, преди изтичане на 10-годишния срок или други подобни хипотези.

Самата мярка предсрочно отнемане на правото на ползване е предвидена в разпоредба, отговаряща на изискванията за достъпност, точност и предвидимост, и са налице средства за защита, осигуряващи достатъчно процесуални гаранции при незаконосъобразно нейно прилагане.

В същото време, обаче, фактически е осъществено отчуждаване, без спазване на предвидените в Конституцията и самия ЗДС условия за това. Засегнатите лица не са могли да предвидят евентуално отнемане на валидно учреденото им вещно право в нарушение на ясните и точни изисквания на чл. 17, ал. 5 от Конституцията на РБ.

б) По делата *Джеймс и др.* и *Литгоу* Съдът приема, че препращането към **общите принципи на международното право** в чл. 1 означава, че принципите са инкорпорирани в разпоредбата, но само по отношение на действията, към които тези принципи обикновено се прилагат, т.е. действията на държавата спрямо чужди граждани.

Предвиденото в § 6 от ПЗР на ЗДС предсрочно прекратяване на право на ползване безспорно засяга и лица, които не са граждани на РБ. В техните случаи

тази мярка противоречи на Конвенцията и поради нарушението на общите принципи на международното право, инкорпорирани в разпоредбата на чл. 1 от Протокол 1.

Тези принципи безусловно изискват адекватно обезщетяване на засегнатите лица. По споменатите дела *Джеймс и др.* и *Литгоу* Съдът е цитирал Резолюция (52)1 от 19 март 1952г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа, с която е одобрен текстът на Протокола и той е открит за подписване и в която се казва, че *“що се отнася до чл.1, общите принципи на международното право, така както се разбират понастоящем, включват задължението за заплащане на обезщетение в случай на експроприация на лица, които не са граждани на съответната държава”*.

Параграф 6 от ПЗР на ЗДС не задоволява тези изисквания нито взет самостоятелно, нито разгледан във връзка с другите разпоредби на българското право, приложими спрямо последиците от действието му.

В заключение, нашето становище е, че разглежданата разпоредба е в противоречие както с посочените текстове от Конституцията на България, така и с чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ. Като обявява частната собственост за неприкосновена и допуска принудителното ѝ отчуждаване за държавни и общински нужди само въз основа на закон, при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение, нашата Конституция предвижда една по-силна защита в сравнение с чл. 1 от Протокол № 1. Въпреки това, при отсъствието на възможност за обезщетяване на засегнатите лица и на каквато и да е процедура за установяване на необходимия справедлив баланс между обществения и индивидуалния интерес във всеки конкретен случай, тя нарушава и не така строгите изисквания на чл. 1 от Протокол № 1.