ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

**ДЕЛО КРУШЕВ срещу БЪЛГАРИЯ**

*(Жалба № 8389/10)*

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

25 януари 2018 г.

*Това решение е окончателно. Може да бъде предмет на редакционни промени.*

Европейският съд по правата на човека (Пето отделение), заседаващ

в състав:

Ерик Мьозе (Еrik Møse), *председател*,

Йонко Грозев (Yonko Grozev),

Габриеле Куцко-Щадлмайер (Gabriele Kucsko-Stadlmayer), *съдии*,

и Ан-Мари Дуген (Anne-Marie Dougin), *заместник-секретар на отделение (и.д.),*

След закрито заседание, проведено на 19декември 2017 г.,

Постанови следното решение, прието на същата дата:

ПРОЦЕДУРА

1.  Делото е образувано по жалба (№ 8389/10) срещу Република България, подадена в Съда на 22 декември 2009 г. на основание чл. 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от български гражданин, г-н Иларион Иванов Крушев („жалбоподателят“).

2.  Жалбоподателят се представлява от г-н М. Екимджиев и г-жа К. Бончева, адвокати, практикуващи в Пловдив. Българското правителство („Правителството“) се представлява от правителствения агент, г-н В. Обретенов, от Министерството на правосъдието.

3.  Жалбоподателят твърди по-конкретно, че е лишен от правото на достъп до съд заради невъзможността си да обжалва пред националните съдилища наказателните постановления на заместник-началника на Дирекцията за национален строителен контрол, с които са му наложени имуществени санкции. В тази връзка той се позовава на чл. 6 и чл.13 от Конвенцията, както и на чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията.

4.  На 20 май 2016 г. Правителството е уведомено за жалбата.

ФАКТИТЕ

I.  ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

5.  Жалбоподателят е роден през 1959 г. и живее в Габрово.

6.  Той извършва, като едноличен търговец, инсталация на телекомуникационни мрежи за радио и телевизионни услуги.

7.  С три наказателни постановления, съответно първото – от 1 юли 2009, а останалите две – от 15 юли 2009 г., заместник-началникът на Дирекцията за национален строителен контрол („заместник-началникът“) установява, че жалбоподателят е монтирал телекомуникационни кабели и ги използва без необходимите разрешителни за целта съгласно Закона за устройство на територията от 2001 г. („Законът за устройство на територията“). Следователно той счита, че лицето е извършило нарушение на чл. 137, ал. 3, чл. 148, чл. 177, ал. 3 и чл. 178, ал. 1 на закона и му налага три отделни административни санкции от финансово естество с размер 5 000 лева (т.е. приблизително 2 500 евро)всяка.

8.  Жалбоподателят оспорва законността на тези наказателни постановления пред Районния съд на гр. Казанлък („Районният съд“).

9.  На 15 декември 2009 г. Районният съд обявява за недопустима жалбата, подадена от жалбоподателя срещу постановлението от 1 юли 2009 г. С окончателно решение от 29 декември 2009 г. Административният съд на гр. Стара Загора („Административният съд“) потвърждава решението на районния съд. Двете съдилища се позовават на чл. 239, ал. 4 на Закона за устройство на територията, в сила към момента на настъпване на обстоятелствата, съгласно който на съдебен контрол не подлежат административните постановления, с които се налагат имуществени санкции на стойност равна или по-малка от 5 000 лв. на еднолични търговци.

10.  Освен това, съгласно доказателствата по делото, предоставени на Съда, през месец ноември или декември 2009 г. Районният съд обявява и жалбата подадена от жалбоподателя срещу двете наказателни постановления на заместник-началника от 15 юли 2009 г. за недопустима по същата причина.

Жалбоподателят не обжалва решението на Районния съд пред Административния съд.

II.  ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА

A.  Закон за устройството на територията от 2001 г.

11.  Законът за устройство на територията, в сила към момента на настъпване на обстоятелствата, съдържа следните разпоредби.

Съгласно чл. 137, ал. 3 и чл. 148 строежи могат да се извършват само след получаването на разрешение за строеж, издадено съгласно условията, предвидени в този закон, както и съгласно предвижданията в подробния устройствен план и инвестиционните проекти, координирани и одобрени съгласно условията и предвидените в този закон процедури. Съгласно чл. 237, ал. 1, т. 1 неспазването на това изискване от юридическите лица и едноличните търговци, се наказва с имуществени санкции в размер от 5 000 лв. до 50 000 лв.

12.  Чл. 178, ал. 1, във връзка с чл. 177, ал. 3 забранява използването на строежи или части от тях преди да бъде издадено удостоверение за въвеждане в експлоатация от органа, издал разрешителното за строеж. Съгласно чл. 237, ал. 1, т. 4 всяко нарушаване на това правило от юридическо лице или едноличен търговец, се наказва с имуществена санкция в размер от 1 000 лв. до 10 000 лв.

13.  Съгласно чл. 220 и чл. 237 тези санкции се налагат от Дирекцията за национален строителен контрол – структура към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, която е отговорна за установяването и санкционирането на административните нарушения на правилата за строеж и използването на строежите.

14.  Съгласно чл. 233 нарушаването на някоя от гореизброените разпоредби от страна на физическо лице, което не е едноличен търговец, се наказва с глоба в размер от 100 лв. до 500 лв. (вж. по-конкретно решение от 29.02.2012 г. на АдмС - Стара Загора по к. а. н. д. № 13/2012 г.; реш. от 9.01.2009 г. на АдмС - София по к. н. а. х. д. № 6594/2008 г., 6-ти кас. с-в; реш. от 21.04.2011 г. на РС - Ивайловград по а. н. д. № 37/2011 г.; реш. № 190 от 28.12.2011 г. на АдмС - Кърджали по к. а. н. д. № 184/2011 г.).

Уточнява се, че през 2009 г. минималното месечно възнаграждение в България е 240 лв. (приблизително 120 евро).

15.  Съгласно чл. 239, ал. 3 и ал. 4 административните постановления, издадени съгласно Закона за устройство на територията, въз основа на които се налага административно наказание, състоящо се в глоба, равна или по-ниска от 100 лв., не подлежат на обжалване пред съда, както и законността на постановленията, налагащи имуществени санкции в размер до 5 000 лв. включително, на юридически лица и еднолични търговци, също не могат да бъдат обжалвани пред националните съдилища.

16.  Независимо от това, в началото на 2011 г. националните съдилища приемат да разгледат по същество, въпреки съществуващата изрична забрана в закона, жалби, предявени срещу административни постановления по смисъла на горепосочените разпоредби на Закона за устройство на територията. Всъщност тези съдилища считат, че съществуващата в закона невъзможност да се оспорват въпросните постановления противоречи на чл. 6, ал. 1 на Конвенцията и че подадените жалби следва да бъдат разгледани по същество, с мотива, че съответната разпоредба трябва да се прилага единствено в своя наказателно-правен аспект (вж. по-конкретно опред. от 1.04.2011 г. на АдмС - Велико Търново по адм. д. № 10078/2011 г., кас. с-в; опред. № 11 от 13.04.2011 г. на АдмС - Велико Търново по к. н. а. х. д. № 10090/2011 г., кас. с-в ; реш. от 19.04.2011 г. на РС - Козлодуй по а. н. д. № 34/2011 г.;реш. от 29.04.2011 г. на РС - Силистра по а. н. д. № 229/2011 г.).

17.  Ал. 3 и ал.4 на чл. 239 от Закона за устройство на територията са отменени на 9 октомври 2012 г.

Б.  Административно-процесуален кодекс от 2006 г.

18.  Съгласно чл. 239, ал. 6 от Административно-процесуалния кодекс всяка една от заинтересованите страните може да поиска възобновяване на административното производство в случай че „с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на [Конвенцията]“.

ПРАВОТО

I.  ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 6 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

19.  Жалбоподателят твърди, че фактическото премахване от закона на възможността за съдебен контрол на трите наказателни постановления, с които са му наложени имуществени санкции от заместник-началника, го е лишило от възможността делото му да бъде гледано справедливо от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона, което представлява нарушение на правата му, гарантирани съгласно чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията.

Съдът счита, че това оплакване следва да се разглежда само в светлината на чл. 6 от Конвенцията, който в приложимите си към случая части предвижда:

“1.  Всяко лице при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения или основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок, от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона(...).“

20.  Правителството оспорва твърдението на жалбоподателя.

A.  Допустимост

21.  Като приема, че жалбата не е явно необоснована по смисъла на чл. 35, ал. 3 (а) от Конвенцията или недопустима на друго основание , Съдът я приема за допустима.

Б.  По същество

22.  Жалбоподателят счита, че в случая чл. 6, ал. 1 от Конвенцията е приложим както в своя наказателно-правен; така и в своя гражданско-правен аспект. В становището си, представено след комуникиране на настоящата жалба на Правителството, той счита, че като се вземе предвид преди всичко размерът на наложените му санкции, които самият той определя като високи на фона на икономическата ситуация в България, тази разпоредба на Конвенцията трябва да бъде приложена в нейния наказателно-правен аспект. Посочва и че след 2011 г. националните съдилища признават, че административните постановления съгласно чл. 239, ал. 3 и ал. 4 на Закона за устройство на територията попадат в наказатело-правния аспект на чл. 6 от Конвенцията (параграфи 15 и 16 по-горе). Той твърди, че невъзможността да поиска съдебен контрол от националните съдилища върху законността на издадените от заместник-началника наказателни постановления сама по себе си представлява нарушение на тези разпоредби, като уточнява, че в това отношение същите гарантират достъп до съд с цел постановяването на решение, касаещо основателността на всяко наказателно обвинение.

23.  Правителството не оспорва приложимостта на чл. 6 от Конвенцията по това дело. Не оспорва и факта, че до момента жалбоподателят не е поискал съдебен контрол върху административните постановления. Обяснява ситуацията със състоянието на действащото законодателство към момента на настъпване на обстоятелствата и уточнява, че чл. 239, ал. 4 от Закона за устройство на територията е отменен на 9 октомври 2012 г. (параграф 17 по-горе). Допълва, че от тази дата нататък съдебният контрол върху тези актове е възстановен и че, това става съгласно конституционния ред в страната и изискванията в чл. 6 от Конвенцията.

24.  В конкретния случай Съдът отбелязва, че страните се съгласяват, че чл. 6 от Конвенцията е приложим към настоящето дело в наказателно-правния си аспект. Той напомня, че съгласно постоянната си съдебна практика, за да определи дали е налице „наказателно обвинение“ трябва да бъдат отчетени три критерия: правната квалификация на мярката в националното право, нейната същност, както и характерът и степента на тежест на „санкцията“ (вж. *Escoubetc. Belgique* [GC], no 26780/95, § 32, CEDH 1999‑VII). Тези критерии са алтернативни и некумулативни: за да се приложи чл. 6, ал. 1 от Конвенцията по силата на думите „наказателно обвинение“, е достатъчно въпросното нарушение по своя характер да е наказателно от гледна точка на Конвенцията или да води до такава санкция на лицето, която, по своя характер и степен на тежест, принадлежи като цяло на „наказателната сфера“. Това обаче не преклудира приемането на кумулативен подход, ако отделният анализ на всеки критерий не позволява достигането до ясно заключение, отнасящо се до наличието на наказателно обвинение (вж. *Jussilac. Finlande* [GC], no 73053/01, §§ 30 и 31, CEDH 2006‑XIII, и *Zaicevs c. Lettonie*, no 65022/01, § 31, CEDH 2007‑IX (откъси)).

25.  В това отношение Съдът първо отбелязва, че въпреки че националното законодателство не определя като престъпления нарушенията, заради които на жалбоподателя са наложени три имуществени санкции, тъй като законодателят е решил да декриминализира някои действия в началото на 2011 г., малко след настъпването на разглежданите обстоятелства, национални съдилища, пред които са оспорвани административни постановления от същия вид, като тези, взети в случая на жалбоподателя, още в началото наразглеждането на законността на тези постановления, ги определят като „наказателни“ (параграф 16 по-горе).

26.  На следващо място, по отношение на същността на извършените в случая нарушения, Съдът отбелязва, че задължението за получаване на разрешителни за извършването на строителни дейности, включително и инсталирането на телекомуникационни мрежи, както и задължението за получаване на разрешително за използването на вече готови съоръжения, трябва да се анализира чрез нормативната уредба за ползване на имуществото, чиято основна цел е провеждането на балансирана политика на урбанизация и развитие на телекомуникациите. Санкцията в случай на неизпълнение на това задължение представлява наказателна мярка, която се прилага общо спрямо всички граждани (параграфи 11 и 12 по-горе). Размерът на налаганата санкция не е определен като равен на размера на финансовото обезщетение за вреди. Всъщност, нейната основна цел е да наказва, с цел предотвратяване на повторното извършване на оспорваните деяния. Ето защо Съдът заключава, че в конкретния случай наложените на жалбоподателя санкции се основават на норми едновременно с превантивна и репресивна цел (вж. *mutatis mutandis*, *Albert c. Roumanie*, no 31911/03, § 32, 16 февруари 2010 г.).

27.  Относно същността и строгостта на разглежданите наказателни постановления, Съдът отбелязва, че на жалбоподателя са наложени имуществени санкции в размер на 5 000 лв. всяка, т.е. общо 15 000 лв., тъй като е инсталирал и използвал телекомуникационни мрежи в нарушение на действащото законодателство. Вярно е, че размерът и на трите санкции, наложени за различни нарушения, съответства не на максималния им размер, предвиден в закона, а на минималния или средния им размер (параграфи 7, 11 и 12 по-горе). Освен това, наказание лишаване от свобода не би могло да бъде наложено вместо горепосочените санкции в случай, че същите не бъдат платени (вж. *mutatis mutandis*, *Jussila,* цитирано по-горе, §§ 35 и 38). Все пак трябва да се отбележи, че към момента на настъпване на обстоятелствата месечната минимална работна заплата в България е 240 лв. и размерът на всяка една от наложените санкции на жалбоподателя, едноличен търговец, надвишава тази сума повече от двадесет пъти (параграф 14 по-горе). При тези условия Съдът счита, че, като се има предвид размерът, наложените санкции са относително строги (вж. *Albert*, цитирано по-горе, § 33).

28.  Поради това Съдът счита, че наложените на жалбоподателя санкции са с наказателен характер и следователно, в конкретния случай, чл. 6, ал. 1 от Конвенцията е приложим в своя наказателен аспект. Ето защо, не е необходимо настоящата жалба да се разглежда от гледна точка на гражданския аспект на тази разпоредба.

29.  На следващо място Съдът отбелязва, че Дирекцията за национален строителен контрол – структура към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, е отговорна за установяването и санкционирането на административните нарушения на правилата за строеж и използване на строежите (параграф 13 по-горе). Той напомня, че съгласно съдебната си практика поверяването на подобна задача на административните органи не е несъвместимо с Конвенцията, доколкото за всяко издадено наказателно постановление, заинтересованите лица имат право да сезират съд, който да им осигури гаранциите по смисъла на чл. 6 от Конвенцията (вж. *Öztürk,* цитирано по-горе, § 56).

30.  В настоящия случай обаче Съдът отбелязва, че жалбоподателят не е успял да поиска съдебен контрол върху наказателните постановления, издадени от заместник-началника, от независим и безпристрастен съд, тъй като тази възможност е била изключена съгласно чл. 239, ал. 3 и ал. 4 от Закона за устройство на територията, приложим към момента на настъпване на обстоятелствата, видно и от решенията на национални съдилища по подадените от заинтересованото лице жалби (параграфи 9, 10 и 15 по-горе).

31.  Освен това, макар и Съдът да отбелязва, че законовата разпоредба, приложима в случая, е отменена на 9 октомври 2012 г., той посочва, че тъй като няма обратно действие, жалбоподателят не е могъл да се възползва от тази промяна (параграфи 17 и 23 по-горе).

32.  Тези обстоятелства са достатъчни за Съда да заключи, че е налице нарушаване на правото на жалбоподателя делото му да бъде гледано от независим и безпристрастен съд.

33.  Следователно Съдът заключава, че е налице нарушение на чл. 6 от Конвенцията.

II.  ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 1 ОТ ПРОТОКОЛ № 1 КЪМ КОНВЕНЦИЯТА

34.  Жалбоподателят твърди, че административните постановления, чрез които в случая му се налагат имуществени санкции, също представляват необоснована намеса в неговото право на притежания и че не може да подаде жалба пред национален съд. Той се позовава на чл. 1 от Протокол № 1, самостоятелно и във връзка с чл. 13 от Конвенцията. Тези разпоредби предвиждат следното:

**Чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията**

*„Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своите притежания. Никой не може да бъде лишен от своите притежания освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право.*

*Предходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметнат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на притежанията в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.“*

**Чл. 13 от Конвенцията**

*„Всеки, чиито права и свободи, провъзгласени в тази Конвенция, са нарушени, има право на ефикасни правни средства за тяхната защита пред съответните национални власти, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи при упражняване на служебни функции.“*

35.  Правителството оспорва това твърдение.

36.  С оглед на заключението, до което достига по смисъла на чл. 6 от Конвенцията и на доказателствата, с които разполага, Съдът счита, че не се поставя отделен въпрос по отношение на чл. 1 от Протокол   
№ 1, разглеждан отделно и/или във връзка с чл. 13 от Конвенцията, и следователно тази жалба не следва да бъде разглеждана.

III.  ПРИЛАГАНЕ НА ЧЛ. 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

37.  Чл. 41 от Конвенцията предвижда:

„Ако Съдът установи нарушение на Конвенцията или на Протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната Βисокодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевшата страна.“

A.  Вреда

38.  Жалбоподателят претендира 22 395.71 лв. (приблизително 11 197 евро) за имуществените вреди, които твърди, че е понесъл, като тази сума според него съответства на общия размер на наложените му три имуществени санкции и на начислените лихви от датата на плащане. Претендира също и 15 000 евро обезщетение за неимуществените вреди, които твърди, че е понесъл във връзка с оплакванията, изложени в настоящата жалба.

39.  Правителството счита, че в случая евентуално съдебно решение, постановяващо нарушаване на Конвенцията, само по себе си би представлявало достатъчно справедливо обезщетение за неимуществените вреди, които жалбоподателят твърди, че е претърпял, и че във всички случаи претенциите на жалбоподателя са прекомерни и неоснователни.

40.  Съдът счита, че в случая единственото валидно основание за присъждането на справедливо обезщетение е фактът, че жалбоподателят е лишен от правото издадените срещу него административни постановления да бъдат гледани от национален съд. Признава, че заинтересованото лице е претърпяло неимуществени вреди заради пропуските, установени с настоящето решение (вж. *mutatis mutandis*, *И.Д. срещу България*, no43578/98, § 59, 28 април 2005г.,*Фазлийски срещу България*, no40908/05, § 75, 16 април 2013 г., et *Миряна Петрова срещу България*, no 57148/08, § 49, 21 юли 2016 г.). Следователно, произнасяйки се по справедливост съгласно изискванията в чл. 41 от Конвенцията, Съдът присъжда на жалбоподателя 4 000 евро за претърпените неимуществени вреди.

41.  Що се отнася до твърденията за претърпяни имуществени вреди, Съдът не би могъл да се произнесе относно това какво би било решението на националните съдилища, ако бяха разгледали по същество жалбата на жалбоподателя, отнасяща се до издадените срещу него административни постановления, с които в случая са му наложени имуществени санкции. Следователно Съдът не счита за необходимо да определя размер на обезщетение за претърпяни имуществени вреди (вж. *mutatis mutandis*, *TreTraktörer AB c. Suède*, 7 юли 1989 г., § 66, série A no 159, *Капитал банк АД срещу България* no 49429/99, § 144, CEDH 2005‑XII, и *Martinie c. France* [GC], no58675/00, § 59, CEDH 2006‑VI).

Б.  Разходи и разноски

42.  Жалбоподателят претендира и 1 355 евро за разходи и разноски, направени пред Съда. Представя разписка за адвокатски хонорар и представителство, както и разписки за превод и куриерски услуги, в общ размер, който отговаря на претендиранат сума.

43.  Правителството оспорва тези претенции.

44.  Съгласно съдебната практика на Съда, жалбоподател има право на възстановяване на разходите и разноските само доколкото се установи, че те са действително и необходимо направени и са в разумен размер. В конкретния случай, като взема предвид документите, с които Съдът разполага, и съдебната си практика, Съдът счита за разумна и присъжда на жалбоподателя сумата от 1 355 евро за производството пред него.

В.  Лихви за забава

45.  Съдът счита за уместно лихвата за забава да бъде обвързана с пределната ставка по заеми на Европейската централна банка, към която се добавят три процентни пункта.

ПО ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ, СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО,

1.  *Обявява* жалбата на основание чл. 6 за допустима;

2.  *Приема,* че е налице нарушение на чл. 6 от Конвенцията;

3.  *Приема,* че не е необходимо да разглежда оплакванията по чл. 1 от Протокол № 1, разглеждан отделно и/или във връзка с чл. 13 от Конвенцията;

4.  *Приема*

a)  че държавата-ответник следва да заплати на жалбоподателя в срок от три месеца следните суми, изчислени в български лева по курса, валиден към датата на плащането:

1. 4 000 евро (четири хиляди евро), плюс всякакви данъци, които биха могли да се начислят по отношение на неимуществени вреди;
2. 1 355 евро (хиляда триста петдесет и пет евро), плюс всякакви данъци, които биха могли да се начислят на жалбоподателя за разходи и разноски;

б)  че от изтичането на гореспоменатия тримесечен срок до плащането се дължи проста лихва върху горепосочените суми в размер, равен на пределната ставка по заеми на Европейската централна банка за срока на забава, към която се добавят три процентни пункта;

5.  *Отхвърля* останалата част от иска за справедливо обезщетение.

Изготвено на френски език и оповестено писмено на 25 януари 2018 г. в съответствие с правило 77 §§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Ан-Мари Дуген Ерик Мьозе  
 заместник-секретар (и.д.) председател