

Европейски съд по правата на човека

Матос и Силва ООД и др. срещу Португалия
(Matos e Silva, Lda and Others v. Portugal, Reports 1996-IV, Vol.14)

Жалба № 15777/89

Решение от 16 септември 1996 г.

(резюме)*

Чл. 1, ал.1, изр. 1 от Протокол №1: право на необезпокоявано ползване от собствеността; **чл. 6, т. 1:** право на достъп до съд и на гледане на делото в разумен срок при спор относно граждански права и задължения; **чл. 13:** ефикасно вътрешноправно средство за защита на гарантираните от Конвенцията права

Поради автономното значение на понятието “собственост” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, неоспорваните в продължение на почти век права върху земя и доходът, който се извлича от обработването ѝ, могат да бъдат квалифицирани като “собственост”, дори и да е налице спор относно съществуването на вещното право на собственост по националното право.

Ограниченията върху правото на собственост вследствие намалена възможност за разпореждане с имота и вредите, търпени в резултат на проектирано отчуждаване, не водят до изгубване на това право, макар то да губи част от същността си. След като положението не е необратимо и не са отнети всички разумни възможности за експлоатация на имота, второто изречение на първата алинея на чл. 1 от Протокол № 1 не е приложимо и мерките трябва да се разгледат в светлината на първото изречение на първата алинея.

Възпрепятстваното за дълго време обичайно ползване на имота, съчетано с мудни процедури и продължителна несигурност относно съдбата на имота и обезщетяването съставлява лично и прекомерно бреме, нарушаващо справедливия баланс, който трябва да бъде намерен между изискванията на общия интерес и на защитата на правото на необезпокоявано ползване от собствеността.

Фактът, че производството трае дълго време, не засяга достъпа до правосъдие. Срещнатите по тази причина трудности са свързани с провеждането на производството, а не с достъпа.

Факти по делото

Първият жалбоподател - “Матос и Силва” - е частно търговско дружество с ограничена отговорност, регистрирано в Луле, Португалия. От всички

* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

жалбоподатели единствено то било страна по делата, водени пред националните съдилища. Вторият и третият жалбоподатели - г-жа Мария Видал и ООД "Теодосио дос Сантос Гомес" са единствените собственици на "Матос и Силва". Втората жалбоподателка управлявала и двете дружества.

Дружеството "Матос и Силва" се занимавало с обработка на селскостопанска земя, добиване на сол и развъждане на риба в общината Луле. То притежавало част от земята, върху която развивало дейността си. Друга част от нея се обработвала на основание концесия, предоставена на Базилио де Кастелбранко с кралски указ от 21 юли 1884 г. Чл. 2 от указа предвиждал, че имотите, върху които е предоставена концесията, могат да бъдат отчуждени без заплащане на обезщетение. През 1886 г. Базилио де Кастелбранко прехвърлил концесията на "Компания Експлоратора де Теренос Салгадос до Алгарве". След прекратяване на това дружество, някои от неговите собственици купили концесията. Те образували дружеството "Матос и Силва", което имало за цел да закупи и експлоатира солниците, обект на концесията. На 12 август 1899 г. дружеството станало купувач по сключено пред нотариус и вписано в съответните регистри съгласение за покупко-продажба на въпросните парцели и от този момент действало по отношение на тях *uti dominus*, като плащало данъците и таксите, предвидени от законодателството на Португалия за собствениците на земя.

На 2 май 1978 г. с Указ № 45/78 г. португалското правителство създадо резерват за животни на брега на Алгарве (в общините Луле, Олхао и Фаро), който включвал имотите на "Матос и Силва". Във връзка с този проект правителството предприело различни мерки, включително и петте мерки, оспорвани от жалбоподателите:

1. Законодателен указ № 121/83 от 1 март 1983 г.

С него правителството декларирало, че половината от земите на дружеството са необходими за обществена цел. Тази декларация за обществен интерес била предварителна стъпка, предхождаща отчуждаването на земята за изграждане на изследователска станция за водни култури.

2. Заповед от 4 август 1983 г.

С тази съвместна заповед на министър-председателя и на министрите на финансите и на околната среда правителството направило декларация за обществен интерес, с оглед отчуждаване на другата част от земята на "Матос и Силва" за създаване на резерват за мигриращи птици и други изчезващи видове. Заповедта разрешавала незабавно влизане във владение на земята от страна на държавата.

"Матос и Силва" обжалвали този и предходния актове пред Върховния административен съд. След извършване на някои процесуални действия, производството и по двете дела било спряно, до произнасяне на решение по искането на дружеството за отмяна на третата мярка -

3. Законодателен указ № 173/84 от 24 май 1984 г.

С цел “осъществяване на мероприятие в обществен интерес” - създаване на резерват, правителството прекратило концесията върху земята, предоставена с указа от 21 юли 1884 г., при условията на същия. Държавата можела да завладее земята незабавно, без каквито и да е формалности или обезщетение, като заплати само необходимите и полезни подобрения. Дружеството поискало от правителството да преразгледа това решение. Резултатът от молбата не е известен.

Едновременно с това дружеството поискало от Върховния административен съд да спре изпълнението на указа. Искането било уважено, до постановяване на решение по същество. Молбата на "Матос и Силва" за отмяна на указа била изпратена на министър-председателя, който препратил преписката на министъра на околната среда. Последният назначил комисия, която да изготви, между другото, и предложение за отмяна на указа, но през октомври 1985 г. било формирано ново правителство и предложената отмяна не била осъществена.

През септември 1992 г. съдът изискал от правителството административната преписка, която била изпратена през октомври следващата година, но без жалбата. През декември 1995 г. съдът спрял производството, за даде възможност на "Матос и Силва" да заведат гражданско дело за установяване на собствеността си върху земята, от която зависело решението му. Той постановил, че ако това не бъде сторено в тримесечен срок, ще реши делото на базата на съществуващите доказателства. Дружеството обжалвало това определение пред пленарния състав на ВАС, който, към момента на решението на Европейския съд, все още не се бил произнесъл.

4. Законодателен указ № 373/87 от 9 декември 1987 г.

С него на Алгарве бил създаден резерватът Риа Формоза Натуре Резерве и били приети правила за защита на екосистемата на областта. С него се забранявали всякакво строителство, всякакви промени в начина на ползване на земите, както и предприемането без разрешение на нови земеделски дейности и дейности по развъждане на риба.

Дружеството оспорило и този указ пред Върховния административен съд, като твърдяло, че засягащите го правила са по-рестриктивни в сравнение с правилата за съседните земи. В допълнение посочило, че тази мярка е равностойна на експроприация, поради големия брой наложени с нея ограничения.

На 18 април 1994 г. съдът спрял и това дело до постановяване на решение по същество във връзка с Указ №173/84 г.

5. Регулаторен указ №2/91 г. от 24 януари 1991 г.

С него правителството одобрило “План за организиране и регулиране на природния резерват Риа Формоза”. Производството по жалбата на "Матос и Силва" срещу този указ било спряно от Върховния административен съд, на същото основание, както и при предходните актове.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Предварителни възражения на правителството

Правителството твърди, че жалбоподателите не са изчерпали всички средства за защита, предвидени от вътрешното законодателство, както и че Съдът няма юрисдикция *ratione materiae*. По двете възражения изтъкват, че спорът относно собствеността върху земята е все още висящ пред националните съдилища.

Според жалбоподателите, въпрос за изчерпване на вътрешноправните средства за защита не можел да се поставя, тъй като делата били в застои вече 13 години. Що се отнася до собствеността върху земята, тя била несъмнена.

Съдът отбелязва, че предварителните възражения са тясно свързани с преценката по съществуването на оплакванията по чл. 6 от Конвенцията и по чл. 1 от Протокол № 1, и ще ги разгледа заедно.

II. Относно твърдяното нарушение на чл. 13 и на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

Жалбоподателите се оплакват от липсата на ефикасни вътрешноправни средства за защита и от продължителността на петте производства, образувани по повод спорните мерки.

A. Оплакването относно липса на достъп до съд

Според жалбоподателите, за отсъствието на ефективен достъп до съд свидетелствал фактът, че спорните производства са в пълен застои. Четири от петте дела били спрени до постановяване на решение по делото, свързано със Законодателен указ 173/84 г., чийто предмет бил приет за преюдициален въпрос по другите дела. По това дело Върховният административен съд чакал повече от 10 години правителството да изпрати административната преписка и все още не бил получил първоначалната жалба и не бил постановил решение. По португалското право, макар и преписката да не е изпратена, ВАС трябвало да произнесе решение на базата на доказателствата, с които разполага.

Комисията се съгласява с този аргумент и счита, че създадените спънки засягат самата същност на правото на жалбоподателите на достъп до съд.

Според правителството, португалското право осигурявало ефективен достъп до съд и жалбоподателите се възползвали от разполагаемите средства за защита. Производството по делото относно Законодателен указ 173/84 г. било в ход, макар и наистина с някои забавяния в резултат на привременни мерки и на работата на самия съд. Все пак, можело да става дума само за продължителността на производството, а не и за липса на ефективен достъп до съд.

“По мнение на Съда, когато една страна по спор, представлявана от адвокат, свободно сезира съда, излага доводите си пред него и може да обжалва решението му, ако счита, че това е нужно, не може да става дума за препятстване на достъпа до правосъдие. Както правилно посочва правителството, “Матос и Силва” са използвали разполагаемите по португалското право средства за защита. Фактът, че производството трае дълго време, не засяга достъпа до правосъдие. Срещнатите по тази причина трудности са свързани с провеждането на производството, а не с достъпа. Накратко, не е налице нарушение на чл. 13 или, в това конкретно

отношение, на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, като при това изискванията на първия текст не са така стриктни като тези на втория и се поглъщат от тях.”

Б. Оплакването относно продължителността на разглеждане на делата

Правителството признава пред Съда, че продължителността на производството относно Законодателен указ 173/84 г., а оттам и на другите производства, надминава нормалните очаквания.

Съдът отбелязва, че към момента на произнасяне на решението му разглеждането на отделните дела е продължило съответно 13 години и 4 месеца, 12 години и 9 месеца, 12 години и 1 1/2 месеца, 8 години и половина и 5 години и 5 месеца.

“Тъй като правителството признава, че е налице нарушение, Съдът не смята за необходимо да изследва с оглед на установените в практиката му критерии продължителността на всяко отделно производство. Няма съмнение, че в случая продължителността на разглеждане на делата като цяло не може да се приеме за “разумна”. Като има предвид всички изложени съображения, Съдът отхвърля предварителните възражения на правителството по тази част от спора и приема, че в това отношение има нарушение на чл. 6, т. 1.”

III. Относно твърдяното нарушение на чл. 1 от Протокол № 1

Жалбоподателите се оплакват от три мерки, съставляващи експроприация, и от две мерки, сходни на експроприация, в нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.

А. Налице ли е “собственост”

Основният довод на правителството е, че жалбоподателите не притежават “собственост” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1. Поддържат, че юридическото положение на “Матос и Силва” като собственик на земята е спорно според вътрешния закон и жалбоподателите не могат да твърдят нарушение на право, което не е установено.

Жалбоподателите отричат да е налице проблем по вътрешното право.

Според Комисията, за целите на това дело дружеството “Матос и Силва” трябва да се разглежда като собственик на процесната земя.

“Подобно на Комисията, Съдът отбелязва, че собствеността върху част от земята не се оспорва. Що се отнася до останалата част, Съдът се съгласява с правителството, че не е негова задача да решава дали според вътрешното право съществува или не съществува право на собственост. Той припомня обаче, че понятието “собственост”, използвано в чл. 1 от Протокол № 1, има автономно значение (вж. решението по делото *Газус Дозир унд Фьордертехник*¹, 23.02.1995 г., А.306-В, стр. 46, § 53). В случая неоспорваните в продължение на почти век права на жалбоподателите върху процесната земя и доходът, който те извличат от обработването ѝ, могат да бъдат квалифицирани като “собственост” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.”

¹ Gasus Dossier- und Fordertechnik GmbH v. the Netherlands

Б. Налице ли е намеса

Според жалбоподателите, без съмнение била осъществена намеса при упражняването на правото им на необезпокоявано ползване от собствеността. Върху земята били наложени няколко ограничения. Отделно от забраната за строителство и сервитутите и ограниченията, засягащи разработването ѝ, приходите от нея понастоящем били с 40 % по-малки от тези през 1983 г. Продажбата ѝ била невъзможна, тъй като съществуващото правно положение щяло да възпре потенциалните купувачи. Накрая, държавата не заплатила, нито дори предложила каквото и да е обезщетение.

Правителството поддържа, че не е налице лишаване от собственост. Отчуждително производство не било предприето – декларацията за обществен интерес била просто предварителна стъпка, която сама по себе си не засягала правата върху земята и не правела невъзможно разпореждането с нея, а и губела сила след две години. Законодателният указ № 173/84 г., от своя страна, довел само до прекратяване на концесията, а не и до експроприация. Изпълнението му било спряно с решение на Върховния административен съд от 18 юли 1985 г. и той не предизвикал никаква намеса. Въобще, според правителството, нито правното основание, по силата на което жалбоподателите са обработвали процесните земи, нито условията, при които са ги обработвали на практика, се били променили.

Комисията е на становище, че разглежданите мерки съставляват намеса в необезпокояваното ползване от собствеността, тъй като на практика контролът на жалбоподателите върху земята бил сериозно ограничен – не можело да се развиват фермерство, развъждане на риба и производство на сол, а съществувала и забрана за строителство.

“Също като Комисията, Съдът отбелязва, че макар и от юридическа гледна точка оспорваните мерки да не са засегнали правото на жалбоподателите да се разпореждат с имуществото си и да го ползват, те все пак значително са намалили тези възможности на практика. Те засягат и самата същност на собствеността, тъй като три от мерките признават предварително законността на евентуално отчуждаване. Другите две мерки – едната създаваща, а другата регулираща природния резерват Риа Формоза – също несъмнено ограничават правото да се ползват имотите. Така в продължение на около 13 години жалбоподателите са били в несигурност относно съдбата на имотите си. Въпреки съществуването на правни средства за защита против оспорваните мерки, положението е било на практика същото, както ако такива не съществуваха въобще.

В заключение, жалбоподателите са търпели намеса при упражняването на правото си мирно да се ползват от своята собственост. Последниците от тази намеса несъмнено са станали по-тежки в резултат на комбинирането за един дълъг период на действието на декларациите за обществен интерес и създаването на природен резерват (вж. решението по делото [Споруунг и Лоннрот](#)², 23.09.1982 г., А.52, стр. 23-24, § 60).”

В. Оправдана ли е била намесата

² Sporrung and Lonroth v. Sweden

1. Приложимото правило

Съдът припомня, че чл. 1 от Протокол № 1 гарантира по същество правото на собственост и обхваща три отделни правила, между които обаче съществува връзка.

Според жалбоподателите, комбинираните последици от петте мерки имали за резултат фактическа експроприация на имуществото им. Първите две от тях били действително експроприационни, тъй като по португалското право декларацията за обществен интерес задвижвала отчуждителното производство и била следвана само от мерки за изпълнение. Третата мярка била и наречена “експроприация”. Въпреки това, не им било заплатено никакво обезщетение. Те загубили възможността да продадат имотите в предишното им състояние и могли само да прехвърлят несигурни права. Във всеки случай, вече не било възможно земята да се обработва нормално, след като станала обект на три декларации за обществен интерес, на няколко забрани и сервитутни права и на разрешение, даващо на държавата право да я завладее незабавно.

Според правителството, не било налице лишаване от собственост нито де юре, нито де факто, и не била осъществена никаква намеса по отношение на начина на експлоатация на земята.

Комисията застъпва становището, че намесата не съставлява фактическа експроприация. С изключение на Законодателен указ № 173/84 г., спорните мерки налагали ограничения, насочени към контрол върху ползването. Приложими били първото изречение на първата алинея и втората алинея на чл. 1, разгледани във връзка.

“По мнение на Съда, в случая не е налице нито формална, нито фактическа експроприация. Последиците от мерките не са такива, че да могат да бъдат приравнени към лишаване от собственост. Както подчертава делегатът на Комисията, положението не е било необратимо като в случая по делото [Папамихалопулос и др. срещу Гърция](#)³ (решение от 24.06.1993 г., А.26—В, стр. 70, §§ 44-45). Ограниченията върху правото на собственост са произтичали от намалената възможност за разпореждане с имота и от вредите, търпени в резултат на проектираното отчуждаване. Макар и разглежданото право да е загубило част от същността си, то не е изчезнало. Съдът отбелязва, например, че не са били изгубени всички разумни възможности за експлоатация на земята, като се има предвид, че жалбоподателите са продължили да я обработват. Следователно второто изречение на първата алинея на чл.1 от Протокол № 1 не е приложимо в случая.

Въпреки че мерките не са имали еднакви правни последици и са преследвали различни цели, те трябва да се разгледат заедно, в светлината на първото изречение от първата алинея на чл. 1 от Протокол № 1.”

2. Съобразност с правилото, установено в изр. 1 на ал. 1

Съдът трябва да установи дали е постигнат справедлив баланс между изискванията на общия интерес и на защитата на основните индивидуални права (вж. цитираното по-горе решение по делото *Спорунг и Льонрот*).

³ *Papamichalopoulos and Others v. Greece*

а/ общият интерес

Според жалбоподателите, изследването на петте мерки не разкривало никаква последователна стратегия по отношение на имота им.

“Макар и целта, за която е бил предназначен имотът на жалбоподателите, да е била променяна неколккратно, Съдът приема, както и Комисията, че мерките са били насочени към задоволяване на изтъкнатия от правителството обществен интерес – селищно и териториално планиране, целящо да защити околната среда.”

б/ Постигнат ли е справедлив баланс между противоположните интереси?

Жалбоподателите твърдят, че взетите мерки не са били необходими в обществен интерес, тъй като държавата не е осъществила мероприятията, за които са били предназначени.

Правителството поддържа, че е постигнат адекватен и разумен баланс между преследвания обществен интерес и различните частни интереси, свързани с ползването на земята и печалбата от нея. В този случай държавата имала задължението да предотврати неподходящо и спекулативно използване на земята. Продължителността на производството била без значение.

Във връзка с пропорционалността Комисията счита, че продължителността на делата, съчетана с невъзможността жалбоподателите да получат дори и частично обезщетение за претърпените вреди, накърняват необходимия баланс между защитата на правото на собственост и изискванията на общия интерес.

"Съдът признава, че разнообразните мерки, предприети по отношение на въпросните имоти, не са лишени от разумно основание. Той отбелязва обаче, че при конкретните обстоятелства тези мерки са имали сериозни и вредни последици, които са възпрепятствали обичайното ползване на жалбоподателите от правата им в продължение на повече от 13 години, като в това време не е бил отбелязан практически никакъв напредък по делата. Дългият период на несигурност както относно съдбата на имота, така и по въпроса за обезщетяването, още повече е утежнил вредоносните последици от спорните мерки.

В резултат на това жалбоподателите е трябвало да понесат лично и прекомерно бреме, нарушаващо справедливия баланс, който трябва да бъде намерен между изискванията на общия интерес и на защитата на правото на необезпокоявано ползване от собствеността.

Като има пред вид всички тези съображения, Съдът отхвърля предварителните възражения на правителството по тази част от спора и приема, че е налице нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.”

IV. Относно твърдяното нарушение на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 1 от Протокол № 1

Жалбоподателите се оплакват, че нарушаването на правата, гарантирани от чл. 1 от Протокол № 1, е засегнало само тяхната земя, а не и съседната, въпреки че те не се различавали. В резултат на това, те не могли да извлекат печалба от потенциала на

земята за развитие на туризъм, каквато реализирали собствениците на съседните имоти.

Според правителството, природният резерват обхващал и други земи, освен тези на жалбоподателите, и ако съществувала някаква дискриминация, тя била причинена не от държавата, а от самата природа.

Предвид констатацията си за извършено нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, Съдът не смята за необходимо да изследва въпроса отделно от гледна точка на чл. 14 от Конвенцията, във връзка с чл. 1 от Протокол № 1.

Съдът уважава частично искането на жалбоподателите за обезщетение за имуществени и неимуществени вреди. Той приема, че след като не е налице експроприация или положение, равняващо се на лишаване от собственост, а само намалени възможности да се разполага със земята, намерените от него нарушения налагат вредите да се определят като цяло, като се вземат предвид причинената от продължителността на процедурата несигурност и намесата при свободното ползване на имота. Преценявайки различните вреди по справедливост, той приема, че на жалбоподателите трябва да бъдат заплатени 10 000 000 ескудо обезщетение, както и 6 000 000 ескудо разноски.⁴

⁴ Решението е единодушно по всички разгледани въпроси и текстове от Конвенцията.