

## Европейски съд по правата на човека

**Мелакер и др. срещу Австрия**  
(Mellacher and Others v. Austria)

*Жалби №№ 10522/83, 11011/84 и 11070/84, А.169*

*Решение от 19 декември 1989 г.*

*(резюме)*\*

**Чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1**: контрол върху ползването на собствеността

**Намаляването по силата на законови разпоредби на уговорена между страните по наемен договор наемна цена не представлява нито формално, нито фактическо отнемане на собственост. Макар и да лишава наемодателя от част от неговия доход, подобна мярка следва да бъде квалифицирана като контрол върху ползването на собствеността по чл. 1, ал. 2.**

**В съвременното общество задоволяването на жилищните нужди представлява важна част от социалната и икономическа политика. В случаите на социално законодателство, целящо поправяне на определено положение, и по-специално в областта на контрола при наемните отношения законодателят трябва да бъде свободен да взема мерки, които засягат по-нататъшното изпълнение на сключени преди това договори, за да се постигне целта на възприетата политика.**

### **Факти по делото**

Жалбоподателите по трите жалби, съединени от Комисията за общо разглеждане, са собственици - наемодатели, които се оплакват от намаляването на свободно договорената наемна цена, по силата на австрийския Закон за наемите от 1981 г.

Още от времето на Първата световна война в Австрия съществувала система за контрол върху наемите, повече или по-малко строг за определени категории имоти и в определени периоди.

Приетият през 1981 г. нов Закон за наемите променил основно системата за контрол върху наемите на жилищата и помещенията, за които се отнасял. Той бил приет след разгорещени парламентарни дебати и бил обект на продължила и след това дискусия. Остри критики предизвикали по-специално изключителната му усложненост и произтичащите административни затруднения за собствениците. С него се въвело определяне на наема на квадратен метър площ, което не позволявало отчитане на особеностите на различните сгради и на местните пазарни условия. Била въведена базисна наемна цена за квадратен метър, максимално допустима при сключване на нови договори. Наемодателите по заварени договори имали право да получават 150 % от нея.

---

\* 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.

Дискутирало се дали мерките, предвидени със закона, не представляват по същество експроприация и дали са в съответствие с Конституцията и с Европейската конвенция. Този въпрос обаче не бил отнесен пред Конституционния съд. Съгласно Федералната конституция, засегнатите лица нямали право да се обръщат пряко към този съд, ако по въпроса са компетентни гражданските съдилища. Гражданските апелативни съдилища можели да поискат Конституционният съд да се произнесе, когато имали съмнения относно конституционносъобразността на правна норма, която следвало да приложат по дадено дело. Както показват фактите по настоящето дело, обаче, компетентните граждански съдилища не са имали подобни съмнения във връзка с чл. 44 от Закона за наемите. Това се потвърждава и от решение на Върховния съд на Австрия от 3 юли 1984 г., в което се приема, че не съществува съмнение във връзка с конституционносъобразността на тази разпоредба.

#### А. Леополд и Мария Мелахер

Жалбоподателите притежавали в съсобственост сграда в Грац, състояща се от няколко апартамента, отдадени под наем.

Един от апартаментите – двустаен с обща площ от 40 кв.м., бил отдаден под наем през 1978 г. при условията на свободно договаряне, в съответствие с тогава действащия Закон за наемите, за 1870 шилинга месечно.

Съобразно с разпоредбите на Закона от 1981 г. наемателят на този апартамент се обърнал на 5 февруари 1982 г. към Арбитражната комисия в Грац с искане за намаляване на наема на 330 шилинга месечно (150 % от максималния базисен наем за апартаменти от категория D), считано от 1 март 1982 г. Арбитражната комисия уважила искането.

Собствениците обжалвали това решение пред Районния съд на Грац. Техният наемател твърдял, че апартаментът се отнася към категория D, тъй като към момента на наемането му в него не е имало течаща вода, нито тоалетна, и той ги е инсталирал по-късно със собствени средства.

Съдът потвърдил, че апартаментът попада в категория D и че според чл. 16, ал. 2 от Закона за наемите от 1981 г. месечният наем не може да бъде по-висок от 5.50 шилинга на кв.м. Съгласно чл. 44(2) от същия закон, наемът трябвало да бъде редуциран до 150% от законоустановения, т.е. до 330 шилинга месечно. Било разпоредено надплатеният наем за периода след 1 март 1982 г. да бъде върнат на наемателя.

Г-н и г-жа Мелахер обжалвали, като твърдели, че ограниченията, наложени от чл. 44 от Закона от 1981 г., противоречат на Конституцията. Намаляването на свободно и законосъобразно договорен наем по същество представлявало отнемане на собственост на наемодателя, без компенсация. Поради това жалбоподателите предложили Апелативният съд да отнесе въпроса до Конституционния съд, който да се произнесе относно съобразността на релевантното законодателство с Конституцията. Съдът отхвърлил жалбата. Той не намерил за необходимо да отнесе въпроса до Конституционния съд.

#### Б. Йоханес, Ернст и Антон Мьолк и Мария Шмид

Жалбоподателите – членове на едно семейство – живеели в Инсбрук, където

притежавали в съсобственост жилищна сграда. Един от апартаментите в нея – тристаен с площ от 68 кв.м. бил отдаден под наем през 1972 г. при условията на свободно договаряне. Уговореният месечен наем възлизал след последната индексация на 2 985 шилинга, но в действителност наемателите плащали 1 308.30 шилинга. Също като в първия случай, след влизане в сила на Закона от 1981 г. наемателите поискали да заплащат 150% от максималния базисен наем за апартамент категория D, т.е. 561 шилинга. Искането им било уважено.

Собствениците обжалвали пред районния съд, като поддържали, че макар и някои подобрения да са били заплатени от наемателите, те са били уговорени в наемния договор и наемната цена за началния му период е била съответно намалена. Наемателите възразили, че разходите им са надхвърлили значително това намаление. Съдът приел, че наемът следва да бъде определен на базата на този за апартаменти категория D, тъй като жилището е попадало в нея към момента на сключване на договора и подобренията не са били направени от наемодателите. Той постановил връщане на надплатения наем.

Собствениците обжалвали, като твърдели, че са жертва на отнемане на собственост или друга непропорционална намеса, в нарушение на Основния закон и на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция. Те поискали въпросът за противоконституционността да бъде отнесен до Конституционния съд. Областният съд приел, че чл. 44 от Закона от 1981 г. предвижда мярка на лишаване от собственост, която е в съответствие с Конституцията и с Конвенцията.

Жалбоподателите предявили срещу държавата иск за заплащане на обезщетение за отнемането на собственост, който бил отхвърлен. Те пропуснали срока за обжалване.

Собствениците обжалвали пред Върховния съд първото решение на районния съд, като се позовали на противоречие на приложимото законодателство с Конституцията. На 6 март 1984 г. жалбата им била обявена за недопустима.

### *В. Кристиане Вайс-Тесбах и наследниците на Мария Бренер-Фелзах*

Първата жалбоподателка била собственица, а починалата Мария Бренер-Фелзах, чиито наследници са встъпили в делото – ползвателка на сграда във Виена, състояща се от няколко апартамента, отдадени под наем.

Един от апартаментите – шестстаен на обща площ от 200 кв.м. бил отдаден под наем през 1979 г. при условията на свободно договаряне, за 3800 шилинга месечно с клауза за индексирание на наема. Към м. януари 1982 г. наемът възлизал на 4 236 шилинга. След приемането на Закона за наемите от 1981 г., наемателят поискал намаляване на наема на 3 300 шилинга и в този смисъл било постановено арбитражно решение. Както и в предходните два случая, жалбите срещу решението били отхвърлени.

### **Резюме на решението на Европейския съд**

Според жалбоподателите извършеното в съответствие с чл. 44(2) от Закона за наемите от 1981 г. намаляване на наема, заплащан от различните техни наематели, съставлява нарушение на чл. 1 от Протокол № 1. Те се оплакват, че австрийските власти са се намесили при упражняването на свободата им на договаряне и са ги

лишили от съществена част от бъдещия им доход от наеми. Оплакванията им са насочени основно срещу нормите, установени в законодателството, без да оспорват начина, по който то е било приложено спрямо тях.

"Съдът счита, че не следва да преценява австрийската система за уреждане на наемните отношения като такава. Той трябва да ограничи вниманието си, доколкото е възможно, до проблемите, които се поставят в отнесените пред него конкретни случаи (вж. решението от 6.05.1985 г. по делото *Бьонши*<sup>1</sup>, А.92, стр. 14, § 27). За да стори това обаче, той трябва да изследва разпоредбите на Закона за наемите от 1981 г., доколкото разглежданото намаляване на наемите е било резултат от прилагането им."

#### А. Кое от правилата на чл. 1 е приложимо в случая

Съдът припомня, че чл. 1 от Протокол № 1 по същество гарантира правото на собственост и съдържа три отделни, но свързани помежду си правила (виж решенията по делата *Маркс*<sup>2</sup>, 13.06.1979 г., А.21, стр. 27-28, § 63; *Спорунг и Лонрот*<sup>3</sup>, 23.09.1982 г., А.52, стр. 24, § 61 и *Литгоу и др.*<sup>4</sup>, 8.07.1986 г., А.102, стр. 46, § 106).

"И в трите случая наемите са били договорени в съответствие със законодателството в сила до 1982 г. Не се спори, че намаленията, направени в съответствие със закона от 1981 г., са съставлявали намеса при упражняването на правата на жалбоподателите като собственици на отдадените под наем имоти. По мнение на жалбоподателите, Законът от 1981 г. ги е превърнал в обикновени управители на собственото им имущество, получаващи възнаграждение, контролирано от държавните органи. Те твърдят, че последиците от намаленията са такива, че могат да бъдат разглеждани като еквивалентни на лишаването им от собственост. Поддържат, че обезценяването на тяхната собственост в резултат на въвеждането на системата на фиксиране на наема на квадратен метър, съставлява фактическа експроприация. Твърдят, също така, че са били лишени от произтичащото от договор свое право да получават плащането на уговорения наем.

Съдът намира, че взетите мерки не представляват нито формално, нито фактическо отнемане на собственост. Не е налице прехвърляне на собствеността на жалбоподателите, нито те са били лишени от възможността да я ползват, отдават под наем или продават. Оспорваните мерки, които действително са ги лишили от част от дохода им от имотите, при дадените обстоятелства представляват само контрол върху ползването на собствеността. Съответно, в случая е приложима втората алинея на чл. 1 от Протокол № 1.

#### Б. Съобразяване с изискванията на втората алинея на чл. 1

Втората алинея запазва за държавите правото да приемат такива закони, каквито те преценят, че са необходими за осъществяване на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес. Подобни закони са особено необходими и обичайни в областта на задоволяването на жилищните нужди, което в

---

<sup>1</sup> Bonisch v. Austria

<sup>2</sup> Marckx v. Belgium

<sup>3</sup> Sporrang and Lonroth

<sup>4</sup> Lithgow and Others v. the United Kingdom

нашите съвременни общества представлява важна част от социалната и икономическа политика. За да бъде осъществена такава политика, законодателните органи трябва да разполагат с широка свобода на преценка както относно съществуването на проблем от обществена значимост, изискващ контролни мерки, така и във връзка с избора на подробните правила за прилагане на тези мерки.

Съдът уважава становището на законодателя за това, какво е в интерес на обществото, освен ако то е очевидно лишено от разумно основание (вж. решението от 21.02.1986 г. по делото *Джеймс и др.*<sup>5</sup>, А.98, стр. 32, § 46)."

### *1. Цел на намесата*

Жалбоподателите оспорват легитимността на целта на Закона за наемите от 1981 г. Те твърдят, че той не е бил насочен към изправяне на една социална несправедливост, а е целял да доведе до преразпределение на собственост. Те не оспорват властта на законодателя да взема подходящи мерки в случаите, когато това е необходимо с оглед на съществуващите обществени условия, в рамките на дискреционните си правомощия. Те отричат обаче да е бил налице какъвто и да е проблем, изискващ такава намеса на държавата. Между 1967 г. и 1981 г. в Австрия имало икономически подем, който довел до значително повишаване на стандарта на живот. Жалбоподателите твърдят, че през 1981 г. не се е наблюдавал недостиг на жилищна площ – нито в количествено, нито в качествено отношение – и представят статистически данни в подкрепа на твърдението си. Според тях при приемането на Закона за наемите през 1981 г. той не е бил подкрепен от две от трите австрийски политически партии, за които те твърдят, че представляват мнозинството от австрийското население. Законът е имал за цел да задоволи една част от избирателите на социалистическото правителство, което било на власт по това време. Следователно, според жалбоподателите, законът от 1981 г. не бил "в общ интерес" по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.

"Съдът констатира, че мотивите, приложени към Закона от 1981 г. при внасянето му в австрийския парламент, посочват ясно причините, оправдаващи новите мерки. През 1967 г. са били увеличени различията между наемите, заплащани за еднакви апартаменти. Въвеждането през 1974 г. на законодателство, преуреждащо отдаването под наем на апартаменти с по-ниско качество, не е имало желан ефект и е подсилило тенденцията някои апартаменти да бъдат държани празни. Това е породило спешна необходимост от извършване на цялостна реформа на закона и от създаване на нова система за определяне на наемите. В съответствие с това, Законът за наемите от 1981 г. е имал за цел да намали прекалените и неоправдани различия между наемите за еднакви апартаменти и да се бори със спекулата със собствеността. Чрез тези средства законът е имал за цел също така и да направи устройването с жилище по-достъпно, на разумни цени, за по-малко платежоспособните части от населението, като същевременно стимулира подобряване на неотговарящите на стандартите имоти. Според Съда, мотивите към закона не могат да бъдат квалифицирани като явно необосновани. Следователно Съдът приема, че Законът от 1981 г. е имал легитимна цел в общ интерес."

---

<sup>5</sup> James and Others v. the United Kingdom

## 2. Относно пропорционалността на наемата

Както Съдът нееднократно е посочвал в практиката си по приложение на чл. 1 от Протокол № 1, необходимо е да съществува разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел. Според жалбоподателите, в случая такава връзка не е налице. Те твърдят, че предоставената на наемателите възможност да искат намаляване на наема до размера, разрешен от системата за определянето му на квадратен метър, представлява законово подтикване към несъобразяване с условията на валидно сключен наемен договор и следователно нарушава принципа на договорната свобода. Правителството оспорва това мнение и се позовава на решение на Върховния съд на Австрия, който, преценявайки конституционосъобразността на чл. 44 от Закона от 1981 г., е приел, че “във Федералната конституция няма разпоредба, която по принцип да забранява обикновеното законодателство да осъществява намеса при упражняването на законно придобити права”.

"Съдът намира, че в случаите на социално законодателство, целящо поправяне на определено положение, и по-специално в областта на контрола при наемните отношения – предмет на настоящето дело, законодателят трябва да бъде свободен да взема мерки, които засягат по-нататъшното изпълнение на сключени преди това договори, за да се постигне целта на възприетата политика."

Жалбоподателите се оплакват и от липсата на гъвкавост на системата на максимални наеми, установена със Закона от 1981 г., която според тях не държала сметка нито за специфичните регионални фактори, нито за местоположението на отдаваните под наем имоти. Те твърдят също, че предвидените разнообразни отклонения и изключването на определени имоти от обхвата на тези разпоредби произволно налагат тежки жертви на една част от собствениците. Нещо повече, правото, предоставено от чл. 44(2) от закона, било на разположение на всички наематели, а не само на най-нуждаещите се. Истинска социална мярка било на най-нуждаещите се да се предоставят субсидии за заплащането на наем или да се предвиди съдебен контрол върху договорите за наем. Освен това, фактът, че относително малък брой наематели се възползвали от правото си да искат намаляване на наема, сочел, че твърдението на правителството за твърде високите наеми е неоснователно.

"Съдът констатира, че Законът от 1981 г. разделя апартаментите, по отношение на които се прилагат разпоредбите за наем на квадратен метър, на четири категории, в зависимост от условията в тях и независимо от местоположението на сградата, в която се намират. Освен това, някои имоти са изключени от приложното поле на тези разпоредби. Чл. 44 не разпорежда автоматично намаляване на всички наеми, надхвърлящи определения в чл. 16 размер, а предоставя на наемателите инициативата да го поискат. Тези фактори наистина могат да поставят някои собственици в по-неблагоприятно положение от други. Все пак, законодателството, създаващо система за контрол върху наемите и целящо между другото да въведе стандарт за подходящ размер на наемите за равностойни апартаменти, по необходимост трябва да бъде общо. Едва ли би било съответно на тези цели, нито пък практически осъществимо, намалението на наема да се постави в зависимост от специфичното положение на всеки наемател. Що се отнася до избраното приложно поле на Закона за наемите от 1981 г., различните оспорвани изключения не могат да се разглеждат като неподходящи или непропорционални, като се имат предвид целите на закона. Възможното съществуване на алтернативни разрешения не прави само по себе си оспорваното законодателство

неоправдано. Щом законодателят остава в рамките на своята свобода на преценка, Съдът не следва да се произнася дали законодателството представлява най-доброто разрешение за справяне с проблема и дали законодателната дискреция е трябвало да бъде упражнена по друг начин."

Според жалбоподателите, определените в закона суми за наем били произволни и не можели да бъдат обективно оправдани. Те не само не им давали възможност за никаква печалба, но и не покривали разходите им. Редуцирането на дохода им от получавания наем било прекалено (82.4 % за първата група жалбоподатели, 80 % за втората и 22.1 % за третата).

Комисията е приела, че по отношение на жалбоподателите Мелакер и Мьолк намалението не може да бъде оправдано съгласно чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1.

Съдът отбелязва, че при приемането на Закона за наемите от 1981 г. законодателят е целял да намали наемите до социално по-приемливо равнище. Той се е стремил също така да поощри подобрене в качеството на засегнатите жилища. Трябва да се държи сметка и за други разпоредби на закона – в "наема" той включва и разнообразни разходи, които наемодателят понася, но може да прехвърли върху наемателя; за да се финансират поддръжката и подобряването на имотите се предвиждат задължителни вноски от наемателите по пътя на увеличаване на наема; наемодателите по заварени от закона договори имат право на 150 % от наема, който биха получавали по нов договор.

"В светлината на тези съображения и предвид легитимната цел, преследвана със закона, Съдът намира, че не може да се твърди, че мерките, от които се оплакват жалбоподателите, взети в преследване на тези цели, са били неподходящи или непропорционални в степен, която да надхвърля свободата на преценката на държавата.

Този извод не може да бъде повлиян от последиците на системата в конкретните случаи, разглеждани от Съда. Без съмнение, намаляването на наема е значително, особено по отношение на жалбоподателите Мелакер и Мьолк. От това обаче не следва, че тези намаления съставляват непропорционална тежест. Фактът, че първоначалните наеми са били договорени и са съответствали на съществуващите тогава пазарни условия, не означава, че законодателят не е имал основание да вземе политическото решение, че те са неприемливи от гледна точка на социалната справедливост.

Така Съдът достига до извода, че при приемането на Закона за наемите от 1981 г., с оглед на необходимостта от справедлив баланс между интереса на обществото и правото на собственост на наемодателите по принцип и в частност на жалбоподателите, австрийският законодател с основание е могъл да приеме, че избраните средствата са подходящи за постигане на преследваната легитимна цел. Съдът намира, че изискванията на ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 1 са били изпълнени, що се отнася до намаляването на наема, засегнало жалбоподателите в резултат на Закона за наемите от 1981 г."

Съдът приема, че по отношение на всички жалбоподатели не е извършено нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Решението е взето с мнозинство от 12 срещу 5 гласа по отношение на жалбоподателите Мелакер и Мьолк и единодушно по отношение на останалите.