

Европейски съд по правата на човека

Алан Якобсон срещу Швеция

(Allan Jacobsson v. Sweden)

Жалба № 10842/84, А.163

Решение от 25 октомври 1989 г.

(резюме)*

Чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1: контрол върху ползването на собствеността; **чл. 6, т. 1:** право на достъп до съд; **чл. 13:** ефективно вътрешноправно средство за защита

Строителна забрана, наложена в процеса на градоустройствено планиране, е резултат от контрол върху ползването на собствеността и следва да бъде преценена съобразно с ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 1.

Улесняването на градоустройственото планиране е цел, която без съмнение се обхваща от понятието “общ интерес”, както е предвидено в чл. 1 от Протокол № 1.

Строителната забрана, макар и много продължителна, не е в нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, след като при закупуване на имота собственикът е бил наясно относно правното положение и е бил в състояние да продължи да живее в него при същите условия, при които го е закупил, а необходимостта забраната да остане в сила е била преценявана на равномерни интервали от време и искания за изключения от нея са могли да бъдат удовлетворявани, ако няма да се затрудни процесът на планирането. Тези процедури са давали възможност за съпоставяне на обществения интерес с този на отделното лице.

Факти по делото

През 1974 г. жалбоподателят закупил имот с площ от 2644 кв.м в предградиято Салем, на 20 км югозападно от Стокхолм, и живеел в застроената в него еднофамилна къща.

При закупуването на имота за него бил в сила план от 1938 г., от вида стари планове, които само установявали границите между земята, предназначена за строителство, и тази за обществени цели, без да предвиждат подробности относно самото строителство. Действал също и зонален план от 1972 г. – неуреден от законодателството вид планове, които се използвали от общините, ако не се налага изработването на общ план като основа за по-подробно планиране. Те не били подробни. В този план районът се предвиждал като предимно обществена зона, съдържаща зелени площи, улици и паркинги за коли. По отношение на имота била в

* 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.

сила и строителна забрана, основана на чл. 35 от Закона за строителството от 1947 г., действал до 1 септември 1976 г. Правителството твърди също така, че е приложима уредбата за непланирани райони, но жалбоподателят оспорва това.

Първата забрана за строителство на основание чл. 35 от Закона от 1947 г., обхващаща и имота на г-н Якобсон, била издадена на 21 септември 1965 г. за срок от една година. Впоследствие тя била продължавана за по една или две години, като имотът останал незасегнат от нея само в няколко кратки промеждутъка от време. Последното решение за забрана било взето на 11 юли 1985 г. и действало до 11 юли 1987 г., когато, с влизането в сила на Закона за планирането и строителството от 1987 г., съществуващата система за строителни забрани била отменена и заменена с нова.

На 28 януари 1975 г. местната комисия по строителството изразила, по искане на жалбоподателя, предварително мнение, че не е готова да позволи разделянето на имота му на по-малки парцели. Тя се позовала включително и на плана от 1972 г.

Жалбоподателят поискал от областния съвет да разпорежи на общината да приеме план за централната част на населеното място, където се намирал имотът му. Бил уведомен, обаче, че само правителството има право да издаде такова разпореждане. Съветът отбелязал, че процедурата по планирането е напреднала дотолкова, че подобно разпореждане не се налага.

Жалбоподателят се оплакал на Парламентарния омбудсман, който му отговорил, че му е добре известно какви проблеми могат да възникнат в резултат на продължителни строителни забрани. С оглед на подготовката на ново законодателство в областта на строителството, той не сметнал за необходимо да взема никакви мерки по повод на оплакването на жалбоподателя.

През 1979 г. общинският съвет приел общ план за част от територията на общината, който предвиждал имотът на жалбоподателя да се използва за строителство на жилищни блокове на повече от два етажа.

През януари 1980 г. на жалбоподателя било отказано освобождаване от строителната забрана или разрешение да построи в имота еднофамилна къща и гараж. Той обжалвал пред областния съвет, но без успех.

На 6 юни 1983 г. областният съвет решил забраната за строителство да бъде отново продължена. Жалбата на г-н Якобсон до правителството била отхвърлена.

През февруари 1984 г. общинският съвет приел програма, според която районът, в който се намирал имотът на жалбоподателя, трябвало да се използва за строителството на многофамилни жилищни сгради през 1988 г.

На 11 юли 1984 г. била издадена нова строителна забрана, а на 12 юни с.г. Комисията по строителството изразила, по искане на жалбоподателя, ново предварително становище, че не е готова да издаде каквото и да е разрешение за строеж, поради забраната за строителство. Жалбоподателят обжалвал тези решения пред всички възможни инстанции, но без успех.

На 20 март 1986 г. бил приет нов зонален план, в който била спомената възможността за използване на района както за еднофамилни, така и за многофамилни сгради. Според правителството, това била последната стъпка в подготвителната работа по изработване на подробен градоустройствен план.

На 10 юли 1987 г. жалбоподателят отново поискал предварително становище относно разрешение за строеж върху парцела си. На основание новоприетия Закон за планирането и строителството от 1987 г., Комисията по строителството решила да отложи произнасянето си по това искане за след две години.

Резюме на решението на Европейския Съд

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

Жалбоподателят твърди, че продължителната забрана за строителство в неговия имот е в нарушение на чл. 1 от Протокол № 1. Правителството оспорва това твърдение, което е прието за неоснователно и от Комисията.

Без съмнение, осъществена е намеса при упражняването на правото на г-н Якобсон на необезпокоявано ползване на собствеността му. Правителството не спори по този въпрос.

A. Кое от правилата на чл. 1 е приложимо в случая

Съдът припомня установената си практика относно трите отделни правила, съдържащи се в чл. 1 от Протокол № 1.

Жалбоподателят твърди, че ситуацията, от която се оплаква, е сходна с тази по делото [Спорунг и Лонрот](#)¹ (решение от 23.09.1982 г., А.52), по което Съдът е приел, че се прилага първото правило. Той поддържа, че и в неговия случай продължителната строителна забрана е била комбинирана със заплахата за експроприация, по-специално поради правомощията на общинските власти по чл. 1 от Глава 2 на Закона от 1972 г. да отчуждават имоти, при определени условия.

"Съдът обаче възприема становището на правителството и на Комисията, че разглежданата намеса следва да бъде преценена съобразно с третото правило, т. е. с ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 1, тъй като представлява резултат от контрол върху ползването на собственост. За разлика от положението по споменатото дело Спорунг и Лонрот, правото на собственост на г-н Якобсон никога не е било застрашавано чрез издаване на разрешение за отчуждаване. Освен това, от представените пред Съда доказателства не личи в разглеждания период да са предприемани други мерки, имащи за цел или резултат лишаването му от правото на собственост върху имота в Салем. Така, общинските власти не са приемали план, който да им даде право да изкупят принудително имота, и от доказателствата не личи проектите им относно имота на жалбоподателя да са били толкова сигурни, че той да е имал разумно основание да се страхува от прилагане на чл. 1 от Глава 2 на Закона от 1972 г. По този начин настоящият случай очевидно се различава от цитирания по-горе и е свързан само с контрола върху ползването на собствеността за периода до изработването на подробен градоустройствен план."

Съдът припомня, че съгласно ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 1 държавите могат да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, но тъй като тази разпоредба следва да се тълкува в светлината на общото правило в първото изречение на чл. 1, трябва да съществува разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел (вж. като най-скорошен пример решението по делото [Тре Тракторер Акциебулаг](#)², А.159, стр. 23, § 59). В търсенето на необходимия справедлив баланс между интереса на обществото и изискването за

¹ Sporrang and Lonroth v. Sweden

² Tre Traktor AB v. Sweden

защита на основните права на човека, властите имат широка свобода на преценка (вж. решението от 24.10.1986 г. по делото [АГОСИ](#)³, А.108, стр. 18, § 52).

Б. Съобразяване с изискванията на ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 1

1. Законосъобразност и цел на намесата

Жалбоподателят твърди първо, че практиката на властите да потвърждават продължителни строителни забрани съставлява злоупотреба с власт по шведското право. Той се позовава на критиката на тази практика, направена от Парламентарния омбудсман. Правителството, макар и да признава незадоволителния характер на правното положение, отрича забраните да са в противоречие с шведското право.

Съдът, като счита, че неговата власт да контролира съответствието с вътрешното право е ограничена, не вижда причина да се съмнява относно съответствието на осъществената намеса с шведското право, тъй като тя очевидно се е основавала на закона от 1947 г. Освен това, нищо не сочи оспорваните забрани да не са целели улесняване на градоустройственото планиране, която цел без съмнение се обхваща от понятието “общ интерес”, както е предвидено в чл. 1 от Протокол № 1.

В тази връзка жалбоподателят твърди, че злоупотребата със забраните вероятно се дължи на отсъствието на съдебен контрол при упражняването на правомощията на властите по Закона от 1947 г. Въпросът за гаранциите срещу злоупотреба обаче е тясно свързан с въпросите, които Съдът ще разгледа по-нататък, и по-специално с този за съобразяването с чл. 6, доколкото е приложим.

2. Пропорционалност на намесата

Жалбоподателят поддържа, на второ място, че продължителното действие на тези забрани му е попречило да упражни правото, което смята, че е имал, да раздели своя имот и да издигне втора сграда, без да е направен какъвто и да е опит да се намери справедлив баланс между наложената му тежест и необходимостта властите да планират района.

Правителството оспорва това, позовавайки се на широката свобода на преценка, с която държавата разполага при решаване на въпроси, попадащи в приложното поле на ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 1.

"Вярно е, че в продължителен период от време жалбоподателят е бил поставен в положение на несигурност относно възможностите да устрои имота си. Съдът обаче не намира за установено, че той е имал безусловно право да построи втора сграда. Не е доказано, че в разглеждания период властите биха били длъжни да му дадат необходимото за целта разрешение. (...) Това се подкрепя и от предварителните резултати от процеса на планиране, които са били на разположение към момента на покупко-продажбата и след това.

Не може да се приеме за установено и че оспорваните забрани са накърнили някакво придобито безусловно право за разделяне на имота в Салем на два парцела.

Съдът смята, подобно на Комисията, че жалбоподателят не може да не е бил наясно относно правното положение, когато е закупил имота. Освен това, през

³ AGOSI v. the United Kingdom

цялото време той е бил в състояние да продължи да живее в имота си при същите условия, при които го е закупил. Твърдението му, че строителната забрана го е възпрепятствала да ремонтира дома си, не са доказани – дребни поправки са били позволени, а няма данни да е правено искане за освобождаване от забраната за по-сериозни такива.

Освен това, забраните са били валидни само за срок от една година, с възможност за подновяване на всяка от тях за период от две години. Така необходимостта да останат в сила е била преценявана на равномерни интервали от време. Искания за изключения от забраните са могли да бъдат удовлетворявани, ако няма да се затрудни процесът на планирането. Тези процедури са давали възможност за съпоставяне на обществения интерес с този на отделното лице.

Не се спори, че ситуацията с планирането на района, в който се намира имотът на жалбоподателя, е била много сложна. Предвид изложеното по-горе и свободата на преценка, с която държавата разполага по втората алинея на чл. 1 от Протокол № 1, Съдът заключава, че оспорваните забрани не могат да бъдат смятани за непропорционални на изискванията на легитимната цел на общинските власти да планират района, макар и да е загрижен, както и Комисията, по повод голямата им продължителност.

В обобщение, Съдът не констатира нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.⁴

II. Относно твърдяното нарушение на чл. 6 от Конвенцията

Жалбоподателят се оплаква, че според шведското право е нямал възможност да обжалва наложените му забрани пред съд, което е в нарушение на чл. 6, т. 1.

Съдът констатира, че в случая е съществувал действителен спор относно законосъобразността на решенията на властите – жалбоподателят е твърдял, че продължаването на строителните забрани е в противоречие със Закона от 1947 г. и че тези забрани съставляват злоупотреба с власт, тъй като по планирането не се работи. Съдът не се съгласява с правителството, че г-н Якобсон не е можел да претендира "право" да строи, преди за това да му е издадено разрешение. Той приема, че стига да е отговарял на законовите изисквания, жалбоподателят е можел да твърди на защитимо основание, че има "право" да получи такова разрешение. Наистина, издаването на разрешение при тези обстоятелства е било свързано с упражняването на известна дискреция от страна на властите, но тя не би била неограничена – властите биха били обвързани от общопризнатите правни и административни принципи.

Несъмнено е, че забраните сериозно са ограничили това "право" и че изходът от производството, в което той е оспорвал тяхната законосъобразност, е бил пряко решаващ за упражняването му.

Следователно, налице е бил спор за "право". При обстоятелствата на случая, това "право" е "гражданско" по смисъла на чл. 6, т. 1 и той е приложим.

Според шведското законодателство въпросният спор е можел да бъде разрешен само от правителството, като последна инстанция. Решенията на правителството не са подлежали на контрол за законосъобразност нито от

⁴ Решението е взето с единодушие.

обикновените съдилища, нито от административните съдилища. Следователно, налице е нарушение на чл. 6, т. 1.⁵

III. Относно твърдяното нарушение на чл. 13 от Конвенцията

Предвид заключението си по чл. 6, т. 1, и тъй като изискванията на чл. 13 са по-малко строги и се поглъщат от тези на чл. 6 т. 1, Съдът не намира за необходимо да разглежда случая и по чл. 13.

Жалбоподателят претендира обезщетение за имуществени вреди – 800 000 шведски крони в замяна на имота му, пропуснати ползи в резултат на строителната забрана в размер на 10 % от стойността на имота годишно и обезщетение за снижаването на стандарта му на живот вследствие на невъзможността да ремонтира и подобрява имота си. Съдът отхвърля претенциите, тъй като твърдените вреди не са в причинна връзка с констатираното нарушение на чл. 6, т. 1. Строителната забрана се е отразила неблагоприятно върху възможността му да използва и да устрои имота си, но не може да се гадае какъв би бил изходът на производството, ако въпросът подлежеше на разглеждане от съд.

Съдът уважава частично претенцията на жалбоподателя за разноски.

⁵ Решението е взето с единодушие.