

## Европейски съд по правата на човека

**Броньовски срещу Полша**  
(Broniowski v. Poland)

*Жалба No. 31443/96*

*Решение от 22 юни 2004 г. на Голямото отделение на Съда*

*(резюме)\**

**Чл. 1 от Протокол № 1**: защита на собствеността; **чл. 46 ЕКПЧ**: задължение на договарящите държави да изпълняват окончателните решения на Съда, по които са страна

**Несигурността – законодателна, административна или породена вследствие на прилаганите от властите практики – е фактор, който трябва да се вземе предвид при преценката на поведението на държавата с оглед необходимия баланс на засегнатите интереси. Когато става дума за въпрос от общ интерес, държавните власти са длъжни да действат своевременно, по подходящ и последователен начин.**

**В ситуации, свързани с широкомащабна, но спорна нормативна уредба с голямо икономическо отражение за страната като цяло, националните власти трябва да разполагат със значителна свобода на преценка при избора както на мерките за гарантиране зачитането на правото на собственост или за урегулиране отношенията на собственост в страната, така и на времето за тяхното прилагане. Изборът на мерки може по необходимост да доведе до решения, които ограничават обезщетяването за отнемане или възстановяване на собственост до някакво ниво под пазарната ѝ стойност. Свободата на преценка обаче не е неограничена и упражняването на дискрецията на държавата, дори в контекста на най-сложната реформа, не може да води до резултати, които противоречат на стандартите на Конвенцията.**

**Върховенството на закона, което е в основата на Конвенцията, и принципът на законността в чл. 1 от Протокол № 1 изискват държавите не само да уважават и прилагат по един предвидим и последователен начин законите, които са приели, но и да осигурят юридическите и фактическите условия за тяхното изпълнение.**

### **Фактите по делото**

Жалбоподателят г-н Броньовски е полски гражданин, живущ във Величка, Малополска област, Полша.

---

\* 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.

Историческият контекст на случая е свързан с източните провинции на предвоенна Полша, които се наричат “погранични земи” и обхващат големи територии от днешните Беларусия, Украйна и Литва около гр. Вилнюс. Когато след Втората световна война източната граница на Полша била определена по течението на река Буг, “пограничните земи” придобили названието “територии отвъд река Буг”. След конференциите в Ялта и Потсдам, на които била съгласувана новата граница между Съветския съюз и Полша, и последвалите ги договори между Полския комитет за национално освобождение и бившите съветски републики Украйна, Беларусия и Литва от септември 1944 г. (“республиканските договори”), полската държава поела задължението да обезщети лицата, “преселени в родината” от “териториите отвъд река Буг”, които трябвало да изоставят там собствеността си. Тази собственост обикновено е наричана “собственост отвъд река Буг”.

Страните по делото не спорят, че огромното мнозинство от “репатрираните” между 1944 г. и 1953 г. близо 1 240 000 души са били обезщетени за загубената в резултат на преселването им собственост.

След Втората световна война бабата на жалбоподателя била репатрирана от гр. Лвов (понастоящем намиращ се в Украйна). Съгласно удостоверение от 19 август 1947 г. на Държавната служба по репатрирането в Краков, тя притежавала там около 400 кв.м. земя и къща с площ от 260 кв.м. Нейната единствена наследница – майката на жалбоподателя поискала от кмета на Величка да ѝ разреши да закупи т.нар. “право на вечно ползване” на държавна земя. През 1980 г. вещо лице от кметството на Краков изготвило оценка на изоставената във Лвов собственост. През 1981 г. кметът на Величка издал разрешение и майката на жалбоподателя закупила правото на вечно ползване на парцел от 467 кв.м. във Величка.

Жалбоподателят останал единствен наследник на майка си, която починала през 1989 г. На 15 септември 1992 г. той поискал от Краковската районна служба да му разреши да получи остатъка от обезщетението за изоставената от баба му собственост, като подчертал, че стойността ѝ е значително по-висока от тази на получената компенсация. С писмо от 16 юни 1993 г. бил уведомен, че искането му е вписано в съответния регистър, но поради приемането на Закона за местното самоуправление от 10 май 1990 г., с който собствеността върху земята била преобразувана от държавна в общинска, “било необходимо да се изчака приемането на ново законодателство, което да предвиди друга форма на обезщетяване”. На 14 юни 1994 г. Краковското воеводство уведомило жалбоподателя, че държавата не разполага със земя за обезщетяване на изоставена отвъд река Буг собственост. На 12 август 1994 г. жалбоподателят се оплакал пред Върховния административен съд (ВАС)от бездействието на правителството, което не внасяло за разглеждане в парламента проектозаконом за уреждане въпроса с подадените от репатрирани лица искания за обезщетяване. Той поискал и обезщетяване чрез държавни ценни книжа.

На 12 октомври 1994 г. ВАС отхвърлил жалбата. На 31 август 1999 г. във връзка с влизането в сила на правителствено постановление от 13 януари 1998 г. (виж по-долу) Краковската районна служба препратила искането на жалбоподателя от 15 септември 1992 г. и материалите по преписката до кмета на Величка. На 11 април 2002 г. кметът организирал търг с наддаване за продажба на държавна собственост. Жалбоподателят не участвал.

На 5 юли 2002 г. омбудсманът, действайки от името на репатрирани лица, подал жалба до Конституционния съд с искане разпоредбите, които ограничават

възможността правата на тези лица да бъдат удовлетворени, да бъдат обявени за противоконституционни. На 19 декември 2002 г. Конституционният съд уважил жалбата. Решението му влязло в сила на 8 януари 2003 г. Същия ден Агенцията за военна собственост и Държавната агенция за земеделска собственост публикували на официалните си страници в Интернет сходни съобщения за това решение, в които обявили, че преустановяват търговете за продажба на недвижимо имущество от техните ресурси до приемането на законодателни промени. До края на 2003 г. никоя от тях не подновила търговете.

Междувременно през 2003 г. в процеса на изработване на правителствен законопроект за уреждане на претенциите във връзка със собственост отвъд Буг възникнала идеята за създаване на регистър на същите, който да бъде поддържан и в бъдеще, тъй като нямало данни колко от правоимащите лица са изцяло или частично обезщетени и колко не са получили нищо до този момент. През 2003 г. правителството представило експертно заключение-оценка, изготвено от натоварено от него вещо лице-оценител, отразяващо положението към 14 юни 2002 г. Според него до момента семейството на жалбоподателя било получило 2% от дължимото му обезщетение.

На 28 октомври 2003 г. кметът на Величка организирал търг с наддаване за продажба на държавна собственост. Жалбоподателят не участвал.

Със Закон от 12 декември 2003 г. държавата приела за вече изпълнени задълженията си към лица, които подобно на жалбоподателя са получили някаква собственост като обезщетение по силата на досегашната правна уредба.

Републиканските договори задължават договарящите държави да възстановят на репатрираните равностойността на собствеността, която е трябвало да изоставят. От 1946 г. и до настоящия момент полското законодателство предвижда, че репатрираните от териториите отвъд Буг имат право стойността на изоставеното имущество да бъде компенсирана било с таксата за правото на вечно ползване, било с цената на недвижима собственост, закупена от държавата. Т.нар. “възстановени територии”, представляващи бивши германски територии на изток от линията Одер-Ниса и гр. Гданск, били предвидени за устройване на “репатрираните” от “отвъд река Буг” полски граждани, които имали предимство при закупуването на земя. През 90-те години властите започнали да обмислят възможността за приемане на отделен общ нормативен акт, който да урежда всички форми на възстановяване на собственост, включително и претенциите за изоставено от репатрирани лица имущество. В крайна сметка бил приет закон, който се отнасял само за претенциите относно собственост отвъд река Буг (Законът от декември 2003 г.), влязъл в сила на 30 януари 2004 г.

В периода от 29 април 1985 г. до 1 януари 1998 г. стопанисването на държавната и общинска земя се уреждало в Закона за стопанисване и отчуждаване на земята от 1985 г. Неговият чл. 81 в редакцията, приложима от 10 октомври 1994 г. до 31 декември 1997 г., предвиждал, че лица, загубили недвижима собственост на останалите извън Полша територии, които по силата на сключени от нея международни договори трябва да получат равностойно обезщетение чрез компенсиране стойността на изоставената недвижима собственост с таксата за правото на вечно ползване на земя или с цената на строителен парцел и сградите върху него. Правилникът за приложение на закона (“Правилникът от 1985 г.”) предвиждал в чл. 3, че ако стойността на изоставената в чужбина собственост

превишава цената на продадената недвижима собственост, разликата може да бъде компенсирана срещу таксата за правото на вечно ползване или срещу цената на промишлен или търговски парцел и евентуални търговски обекти, работилници или ателиета, вили или гаражи върху него.

На 1 януари 1998 г. този закон бил отменен и влязъл в сила новият Закон за стопанисване на земята от 21 август 1997 г. Задължението за обезщетяване на репатрираните лица било формулирано както в чл. 81 от отменения закон, но се изключвало приложението на съответните разпоредби по отношение на държавната земеделска собственост, освен ако уредбата на стопанисването ѝ не предвижда друго.” На 5 юли 2002 г. омбудсманът повдигнал въпрос за конституционността на това изключване пред Конституционния съд. Съгласно Правилника от 13 януари 1998 г. за прилагането на новия закон (“Правилникът от 1998 г.”) на практика придобиването на собственост или на право на вечно ползване като компенсация можело да бъде осъществено единствено чрез участие в търг, организиран от съответните органи. Репатрираните лица нямали предимство при закупуване на земя от държавата.

До много съществено намаляване на разполагаемата държавна земя довели законодателните мерки, предназначени да реформират административното устройство на държавата. Законът за местното самоуправление от 1990 г. възстановил общините и им прехвърлил правомощия, които по-рано били упражнявани единствено от местната държавна администрация. Към тях преминала и собствеността върху по-голямата част от държавната земя. Тъй като правоимащите във връзка с имоти отвъд Буг можели да осъществят правото си единствено спрямо собственост на държавата, а не и на общините, това довело до недостиг на земя за удовлетворяване на исканията им.

През декември 1993 г. бил изменен Законът за стопанисване на земеделската собственост на държавата от 1991 г., като била изключена възможността репатрираните лица да искат компенсация с имоти от фонда на държавната земеделска собственост. През 2002 г. омбудсманът повдигнал въпрос за конституционността и на тази разпоредба пред Конституционния съд.

Закон от 10 юни 1994 г. за стопанисване на недвижима собственост, преминала към държавата от Армията на Руската федерация, дава предимство на репатрираните лица при придобиване на такава собственост, но правителството признава, че същата е вече изчерпана. След изменението от 2001 г. на Закона от 1996 г. за стопанисване на някои обекти на държавна собственост, никакви имоти, стопанисвани от Агенцията за военна собственост не можели да служат за обезщетяване на репатрираните отвъд река Буг. През 2002 г. омбудсманът отново повдигнал въпрос за конституционността на изменението.

След близо година и половина законотворчески процес и вето на президента, парламентът отхвърлил реституционен законопроект от 1999 г., който съдържал разпоредби за обезщетяване с ценни книжа и на репатрираните лица.

Правото на вечно ползване на земя се урежда в Гражданския кодекс като наследимо и прехвърлимо вещно право държавна или общинска земя да се владее и ползва за срок от 99 години срещу годишна такса.

На 19 декември 2002 г., когато е постановено решението на Съда за допустимост на жалбата, Конституционният съд на Полша се е произнесъл по жалбата на омбудсмана. Приел е, че атакуваните законови разпоредби противоречат

на конституционните принципи за върховенство на закона, поддържане доверието на гражданите в държавата и създадения от нея правен ред и защита на правото на собственост, както и на забраната на непропорционално ограничаване на конституционните права и свободи. В Полша това решение на Конституционния съд се смята за съдебен акт с повратно значение по отношение на претенциите във връзка с имоти отвъд Буг, който съдържа задълбочен исторически и правен анализ на този спорен въпрос. Конституционният съд въвежда нов термин за правото на репатрираните, наричайки го “право на кредит”. Терминът вече е придобил гражданственост и е навлязъл в юридическия език. Според Конституционния съд се касае за самостоятелно особено имуществено право от публичноправен характер, което по същество си е по-скоро специфичен сурогат на правото на собственост, отколкото обикновено очакване за обезщетение. Без съмнение то принадлежало към категорията права, ползващи се от конституционната защита на правото на собственост и от закрилата на чл. 1 от Първия протокол на Европейската конвенция.

В Закона от 2002 г. за изменение на Закона за упражняване правомощията на държавата, в Закона за преобразуване в търговски дружества и приватизация на държавни предприятия и в други закони се съдържат разпоредби относно реализирането на исканията, свързани с имоти отвъд Буг. Те въвеждат нови форми за осъществяване на правото на кредит и се очаква да разширят възможностите за получаване на реална компенсация за изгубената собственост.

Постановлението на Министерския съвет от 14 януари 2003 г. за изменение на правилата и процедурата за провеждане на търгове за продажба на имущество, собственост на държавата или общините, дава на лицата с право на кредит възможност да участват в организираните търгове без предварително заплащане на гаранция и да заплащат продажната цена чрез правото им на кредит.

Наредбата от август 2003 г. на министъра на финансите съдържа подробни правила за продажбата на собственост от фонда на държавната земеделска собственост и Тарифа за оценка на земята. Въвежда се правило репатрираните лица да бъдат освободени от заплащането на гаранция преди началото на търг за продажба на държавна собственост и възможност да заплащат продажната цена чрез правото им на кредит.

В началото на 2003 г. няколко репатрирани лица (или техни наследници) завели пред различни съдилища дела срещу държавата, претендирайки обезщетение за вреди от нейни незаконни действия и на основание разпоредбите на съответните републикански договори. Няколко от тези дела са гледани от Краковския окръжен съд. Всички ищци претендирали обезщетение за вреди в размер на равностойността на собствеността, която те или семействата им е трябвало да изоставят отвъд река Буг.

Първите две знакови решения на Краковския окръжен съд са постановени през април 2003 г. В решението от 2 април 2003 г., с което Краковският окръжен съд уважил претенциите на ищите в пълен размер, той споделял мнението на Конституционния съд, че републиканските договори не са част от вътрешното право. Поведението на държавата обаче “довело до състояние на беззаконие по отношение правата на репатрираните лица” в нарушение на Конституцията, а по силата на нейния чл. 77 (1) всеки имал право да бъде обезщетен за незаконни действия, извършени от държавни органи. Ответниците обжалвали решението пред

Апелативния съд, който потвърдил фактическите констатации на окръжния, но отхвърлил исковете с аргумента, че осъществяването на правото на кредит зависи от активността на лицето; че то представлява едно право под условие и че не са изчерпани всички средства по вътрешното право. На 14 май 2004 г. ищците подали касационна жалба, производството по която е още висящо.

С решение от 7 април 2003 г. Краковският окръжен съд в друг състав уважил иска на две лица срещу държавата за обезщетение за вреди, причинени поради неуспеха ѝ да изпълни задължението си към правоимащите. Той приел, че държавата не само не е осигурила ефективно осъществяване на правото на кредит, но не е изпълнила и законното си задължение да обнародва републиканските договори – пропуск, с който попречила на ищците да се позовават на тях като основание на претенциите си и за който държавата носела отговорност.

В решения от 26 май и 12 декември 2003 г. по жалби срещу бездействието на изпълнителната власт да обнародва републиканските договори Върховният административен съд изразил становище, различно от това на Конституционния съд, а именно че тези договори пряко засягат правата и задълженията на репатрираните лица и не представляват само едно обещание за действие. Те все още били в сила, тъй като не били напълно изпълнени. Съдът разпоредил министърът на външните работи да се занимае с искането за обнародването им.

Съгласно решение на Върховния съд от 21 ноември 2003 г. лицата, притежаващи права във връзка със собственост отвъд Буг, могат да търсят на основание конституционната разпоредба за гражданската отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани от нейни незаконни действия, парично обезщетение за обезценяването на правото им на кредит поради приемането на законодателство, ограничаващо достъпа им до търгове. Като се има предвид, че близо 90% от лицата с право да получат компенсаторна собственост са вече напълно обезщетени и то чрез осъществяване на правото им на кредит, исканията за пълно компенсиране на онези от тях, които все още не са осъществили това си право, според Върховния съд следвало да се считат за обосновани. В противен случай щяло да се стигне до неоправдана дискриминация между правоимащите.

Законът от декември 2003 г. имал за цел да постави всичката земя, собственост на държавата, на разположение на лицата с претенции във връзка с имоти отвъд Буг. Приетите разпоредби обаче поставят редица условия за признаване правото на кредит: лицата да са живели на въпросните територии към 1 септември 1939 г., да са ги напуснали поради войната от 1939 г., да са имали полско гражданство тогава и понастоящем, както и постоянно местожителство в Полша след влизане на закона в сила. Съгласно закона правото на кредит е наследимо при наличие на полско гражданство и постоянно местоживееие на наследниците в Полша, и е непрехвърлимо. Обезщетяване за изоставеното имущество се осъществява в размер не по-голям от 15% от равностойността му, като сумата на обезщетението не може да надвишава 50 000 полски злоти. Правото на кредит трябва да бъде потвърдено от областния управител въз основа на писмена молба, подадена не по-късно от 31 декември 2005 г. Въвеждат се регистри на исканията при областните управители. Осъществяването на правото на обезщетение по този закон може да стане единствено чрез участие в тръжна процедура с наддаване.

Задължението на държавата за обезщетяване на лица, които вече са получили някаква дори и частична компенсация, се счита изпълнено.

В деня на влизане в сила на закона група депутати сезирали Конституционния съд, като оспорили съобразността на редица негови разпоредби с конституционните принципи за равенство пред закона, защита на собствеността и законно придобитите права и върховенство на закона. Производството все още е висящо.

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

### **I. Твърдяното нарушение на чл. 1 от Протокол № 1**

121. Според жалбоподателя чл. 1 от Първия протокол е нарушен поради това, че не е било удовлетворено правото му на обезщетение за имущество, изоставено на териториите отвъд река Буг – т.нар. “право на кредит”.

#### **A. Предмет на делото пред Съда**

122-123. При определяне на своята юрисдикция *ratione temporis* в решението по допустимостта на жалбата Съдът намери, че оплакването на жалбоподателя не се отнася до конкретна мярка или решение, взети преди или дори след 10 октомври 1994 г. – датата на ратификация на Първия протокол от Полша, а до това, че държавата не е удовлетворила неговото трайно съществуващо по полското законодателство право на компенсация. Като отбеляза, че въпросното право е съществувало както към деня на ратификацията, така и към 12 март 1996 г. – датата на подаване на жалбата пред Комисията и към 19 декември 2002 г. – датата на решението ѝ по допустимостта, Съдът прие, че има темпорална юрисдикция да разгледа жалбата.

124. Макар обаче историческите корени на делото безспорно да са от значение за разбиране на сложното правно и фактическо положение днес, Съдът няма да разглежда каквито и да било правни, морални, социални, финансови или други задължения на полската държава, произтичащи от това, че след Втората световна война Съветският съюз е лишил собственици отвъд река Буг от имуществото им и ги е принудил да се преселят. По-специално той няма да се занимава с въпроса дали задължението на полската държава по републиканските договори да възстанови на тези лица равностойността на изоставеното в бившите съветски републики имущество би могло да има някакво отношение към обхвата на правото на жалбоподателя по вътрешното законодателство и по Конвенцията, нито дали Полша е изпълнила задълженията си по тези договори.

125. Единственият въпрос, стоящ пред Съда, е дали чл. 1 от Протокол № 1 е нарушен поради действия и бездействия на полската държава във връзка с осъществяване правото на компенсация, което жалбоподателят е имал по полското законодателство към деня на влизане в сила на Протокола и което е съществувало към 12 март 1996 г. – датата на подаване на жалбата пред Комисията.

#### **B. Приложимост на чл. 1 от Протокол № 1**

126. Жалбоподателят поддържа, че има имуществено право, което Полша първоначално е признала с поемане на задължението по относимия републикански договор да обезщети репатрираните лица. По-късно това задължение било инкорпорирано във вътрешното право, което му предоставяло, като наследник на репатрираната му баба, конкретно право да компенсира стойността на изоставеното от семейството му откъд река Буг имущество с цената или таксата за вечно ползване на недвижим имот, закупен от държавата. Това право било изрично признато от полските съдилища като имуществено право и неотдавна било определено от Конституционния съд като “право на кредит”. То безспорно се включвало в понятието “притежания” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.

127. Правителството поддържа, че съгласно вътрешното право жалбоподателят е “просто един правоимащ”, който би могъл да претендира за компенсация. Той направил такова искане, но не представил експертно заключение за настоящата пазарна цена на изоставеното имущество и компетентните власти не могли да издадат необходимите допълнителни документи, които да му дадат възможност да участва в търговете за продажба на държавна собственост.

128. В това отношение правителството сравнява положението на г-н Броньовски с това на жалбоподателя по делото *Янтнер срещу Словакия*<sup>1</sup> (ж. № 39050/97, § 27 и сл., 4.03.2003 г.) и твърди, че и неговото право представлява една подчинена на определени условия претенция, която била погасена поради неспазване от жалбоподателя на процесуалните изисквания.

129. Съдът припомня, че понятието “притежания” в първата алинея на чл. 1 от Протокол № 1 има автономно значение и включва както вещи, така и някои права и интереси, представляващи имущество.

130-131. При обявяване на жалбата за допустима Съдът намери, че жалбоподателят има защитим по този текст имуществен интерес с трайно основание във вътрешното право, който е съществувал след 10 октомври 1994 г. и е определен от Върховния съд на Полша като “паричен и наследим” “дълг на хазната”. По-късно Конституционният съд е определил правото на жалбоподателя като “право на кредит” от “особено естество като самостоятелно имуществено право”, което “се ползва с конституционно гарантираната защита на правото на собственост” и е “особено имуществено право от публичноправен характер”. Конституционният съд не е имал никакви съмнения, че правото на кредит е защитено от чл. 1 от Протокол № 1.

Съдът се съгласява с анализа на най-висшите полски съдебни инстанции от гледна точка на Конвенцията и не намира причина да промени извода си, направен в решението по допустимостта, че правото на кредит представлява “притежание” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.

132. Що се отнася до съдържанието и обхвата на въпросното право Съдът отбелязва, че на 10 октомври 1994 г. и 12 март 1996 г. положението на жалбоподателя е било еднакво. Правото му на кредит е било уредено в Закона за стопанисване на земята от 1985 г., а процедурата за осъществяването му – в Правилника от 1985 г.

133. Следователно за целите на чл. 1 от Протокол № 1 “притежанията” на жалбоподателя се състоят от правото му да получи, вследствие на предявеното още

---

<sup>1</sup> Jantner v. Slovakia



на 15 септември 1992 г. искане, компенсационна собственост от вида, посочен в чл. 3 на Правилника от 1985 г. (виж по-горе). Макар това право да е създадено в до известна степен недоразвита форма, тъй като осъществяването му трябва да стане посредством административно решение, с което да му бъде възложена държавна собственост, чл. 81 от Закона за стопанисване на земята безспорно съставлява юридическо основание за задължението на държавата да го удовлетвори.

### *В. Съответствие с чл. 1 от Протокол № 1*

134. Съдът припомня, че разпоредбата съдържа три отделни правила, които обаче не са независими едно от друго. Второто и третото правило се отнасят до специфични случаи на намеса в правото на мирно ползване на собствеността и, следователно, трябва да бъдат тълкувани в светлината на общия принцип, формулиран в първото правило.

135-136. Страните не изразяват ясни становища за приложимото в случая правило на чл. 1 от Протокол № 1. Като взема предвид правната и фактичката сложност на случая, Съдът смята, че твърдяното нарушение на правото на собственост не може да бъде класифицирано в една определена категория и ще е по-подходящо да бъде разгледано в светлината на общото правило в първото изречение на първата алинея.

### *Същност на твърдяното нарушение*

137-139. Според жалбоподателя фактът, че държавата дълго време не е удовлетворила правото му, който сам по себе си представлявал посегателство, се дължал на поредица действия и бездействия на властите – като се започне с нормотворческото им бездействие, премине се през създаването на правни и практически пречки за осъществяване на въпросните претенции и се стигне до Закона от 2003 г., по силата на който държавата се освободила от задълженията си към правоимащите, получили някаква компенсационна собственост по силата на предшестващото законодателство.

140-142. Правителството отрича жалбоподателят да има “притежания” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1. Що се отнася до твърдяното неизпълнение от страна на държавата на позитивните ѝ задължения по чл. 1 от Протокол № 1, тя никога не била преставала да урежда законодателно въпроса – още от първото масово преселване на полски граждани от териториите отвъд река Буг през 1944-1947 г.

143. Съдът отбелязва, че основната цел на чл. 1 от Протокол № 1 е да защитава всяко лице срещу неоправдано посегателство от страна на държавата върху правото му да се ползва мирно от притежанията си. Но общото задължение по чл. 1 от Конвенцията може да породи позитивни задължения, които да осигуряват ефективното упражняване на гарантираните от нея права. В контекста на чл. 1 от Протокол № 1 тези позитивни задължения може да изискват държавата да предприеме необходимите мерки за защита правото на собственост (виж *Совтрансавто холдинг с/у Украйна*<sup>2</sup>, No. 48553/99, § 96, ECHR 2002-VII и, *mutatis*

---

<sup>2</sup> *Sovtransavto Holding v. Ukraine*

*mutandis*, [Кийгън с/у Ирландия](#)<sup>3</sup>, решение от 26.05.1994 г., А.290, стр. 19, § 49 и *Круун и други с/у Холандия*<sup>4</sup>, решение от 27.10.1994 г., А.297-С, стр. 56, § 31).

144. Границите между позитивните и негативните задължения по чл. 1 от Протокол № 1 не могат да бъдат определени с точност, но приложимите принципи са подобни. И в двата случая вниманието трябва да бъде насочено към постигане на справедлив баланс между конкуриращите се интереси на индивида и на обществото като цяло. И в двата случая държавата разполага с известна свобода на преценка относно действията, необходими за да се осигури съответствие с Конвенцията (виж, *mutatis mutandis*, цитираното *Кийгън с/у Ирландия*, § 49, и [Хатън и др. с/у Обединеното кралство](#)<sup>5</sup> [GC], No. 36022/97, § 98 и сл., ECHR 2003-VIII).

145. По настоящото дело взаимовръзката и тясното преплитане между твърденията от жалбоподателя бездействия на държавата и съпътстващите ги действия, които могат да се считат за “намеса” при упражняване правото му на собственост, прави трудно класифицирането им в определена категория. Освен това юридическите и фактическите им последици са преценени различно от националните съдилища.

146. При специфичните обстоятелства по делото Съдът не счита за нужно да определя дали разглежда въпроса с оглед на позитивните задължения на държавата или на негативното ѝ задължение да се въздържа от неоправдана намеса. Съдът ще реши дали поведението на полската държава е оправдано в светлината на изложените по-долу приложими принципи.

### *Общи принципи*

147. Първото и най-важно изискване на чл. 1 от Протокол № 1 е всяка намеса на държавните власти при мирното ползване на притежанията да бъде в съответствие със закона – изр. 2 на ал. 1 допуска лишаване от притежания само “съгласно условията, предвидени в закона”. При това върховенството на закона – един от основополагащите принципи на демократичното общество, е в основата на цялата Конвенция.

148. Всяка намеса при ползването на признати от Конвенцията права и свободи трябва да преследва законна цел. Съответно при наличието на позитивно задължение трябва да съществува законно оправдание за бездействието на държавата. Тъй като отделните правила в чл. 1 са взаимосвързани и второто и третото се отнасят до специфични случаи на намеса в правото на мирно ползване на собствеността, изискванията за “интерес на обществото” в изр. 2 на ал. 1 и за “общ интерес” в ал. 2 всъщност са следствие от принципа, установен в първото изречение, така че намесата при упражняване на правото на мирно ползване на притежанията по смисъла на изр. 1 също трябва да преследва цел в интерес на обществото.

149. Поради непосредственото познаване на собствените им общества и техните потребности, националните власти по принцип са в по-добра позиция от международния съдия да преценят кое е “в интерес на обществото”, включително какви мерки е оправдано да се приложат в сферата на упражняването на правото на

---

<sup>3</sup> Keegan v. Ireland

<sup>4</sup> Kroon and Others v. the Netherlands

<sup>5</sup> Hatton and Others v. the United Kingdom, решение на Голямото отделение

собственост. И тук, съответно, националните власти се ползват с известна свобода на преценка.

Освен това понятието “интерес на обществото” е по необходимост широко. Съдът е приел, че е естествено свободата на преценка, предоставена на законодателната власт при прилагане на социалната и икономическа политика, да бъде широка и че ще уважава решението на тази власт относно това кое е в “интерес на обществото”, освен ако то очевидно е лишено от разумно основание. Тази логика се прилага и към такива фундаментални промени в държавната система като прехода от тоталитарен режим към демократична форма на държавно управление и реформата на държавното политическо, правно и икономическо устройство, които неизбежно изискват приемането на голям брой икономически и социални закони.

150. Както намесата при мирното ползване на притежанията, така и въздържането от действие трябва да водят до едно справедливо равновесие между потребностите на обществения интерес и изискванията за защита на основните права на индивида. Следователно по всяко дело за твърдяно нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 Съдът трябва да установи дали поради действия или бездействия на държавата засегнатото лице е трябвало да понесе една непропорционална и прекомерна тежест.

151. При преценката за съобразност с чл. 1 от Протокол № 1 Съдът следва да излезе извън видимото и да изследва действителното положение. Тази преценка може да включва не само съответните условия за обезщетяване, ако случаят е сходен с отнемане на собственост, но и поведението на страните. “В този контекст следва да се подчертае, че несигурността – била тя законодателна, административна или породена от прилаганите от властите практики – е фактор, който трябва да се вземе предвид при преценката на поведението на държавата. Действително, когато става дума за въпрос от общ интерес държавните власти са длъжни да действат своевременно, по подходящ и последователен начин (виж *Василеску срещу Румъния*<sup>6</sup>, решение от 22.05.1998 г., Reports 1998-III, стр.1078, § 51; *Бейелер с/у Италия*<sup>7</sup> [GC], ж. № 33202/96, ECHR 2000-, §§ 110 *in fine*, 114 и 120 *in fine*; *Совтрансавто холдинг*, цитирано по-горе, §§ 97-98).”

#### *Прилагане на горните принципи по настоящото дело*

152. Жалбоподателят поддържа, че поредицата ограничения върху упражняването на неговото право, съдържащи се в Закона за стопанисване на земята от 1997 г. и изменението от 2001 г., са несъвместими с Конституцията и следователно с правния ред като цяло. Въпреки ясното послание в решението на Конституционния съд, че пречките за реализиране на исканията във връзка с имоти отвъд Буг следва да бъдат отстранени в законодателството и на практика, държавата продължила да приема противоконституционни закони и да толерира противоречащи на това решение практики. Последното увенчаващо всичко постижение на правителството, както се изразява жалбоподателят, било приемането на Закона от декември 2003 г. – нормативен акт, който противоречал на решението на Конституционния съд и

---

<sup>6</sup> Vasilescu v. Romania

<sup>7</sup> Beyeler v. Italy, решение на Голямото отделение

анулирал правото му на обезщетение. Следователно не можело да се каже, че властите са спазили принципа на законността.

153. Правителството отново твърди, че въобще не е налице намеса при упражняване правото на жалбоподателя да ползва необезпокоявано притежанията си.

154. Съдът отбелязва, че ограниченията в правото на жалбоподателя действително са въведени с няколко законодателни акта. Вярно е, че полски съдилища са приели правната уредба преди решението на Конституционния съд и положението след него за противоречащи на върховенството на закона и на принципа за защита на правото на собственост.

“Според Съда обаче, тези изводи и последиците им от гледна точка на съответствието с чл. 1 на Протокол № 1 са относими съображения, които трябва да бъдат взети предвид при преценката дали полските власти, чрез прилагането на различните спорни мерки или чрез бездействието си, са постигнали справедлив баланс между засегнатите интереси. Съдът, следователно, ще изходи от предположението, че доколкото действията и бездействията на полската държава представляват посегателства или ограничения върху упражняването на правото на жалбоподателя на мирно ползване на притежанията му, те са “предвидени в закона” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.”

155. Жалбоподателят смята, че никакъв “интерес на обществото” не би могъл да оправдае продължителния неуспех на държавата да реши проблема с исканията във връзка с имоти отвъд Буг, които били признати от полския закон в течение на близо 60 години.

156-157. Правителството отговаря, че през 90-те години необходимостта от политически и икономически промени е наложила наново да бъде въведено местното самоуправление и да бъдат променени свързаните със собствеността отношения между държавата и общините. Това от своя страна имало за резултат преминаването на по-голямата част от държавната земя към последните. Огромното значение на тази реформа било безспорно, макар тя да намалила значително възможностите за удовлетворяване на свързаните с имоти отвъд Буг претенции. Властите направили много усилия да разрешат проблема и не трябвало да се пренебрегват редицата трудни юридически и морални проблеми пред тях – например множеството искания за реституция и обезщетение, основани на събития от времето на тоталитарния режим, при които трябвало да се гарантира еднакво зачитане на правата на всички пострадали от този режим.

158. Съдът отбелязва, че с приемането на въпросните нормативни актове, видно и от съответните съдебни решения, държавата е целяла да се въведе отново местното самоуправление, да се реструктурира селското стопанство и да се генерират финансови средства за модернизация на армията. По време на политическия, икономически и социален преход в Полша през последните години несъмнено е било необходимо властите да се справят с подобни проблеми. Съответно Съдът приема, че държавата-ответник легитимно е взела мерки за постигане на тези цели в интерес на обществото.

159. Жалбоподателят признава, че загубата се дължи на исторически и политически събития и че всъщност полската държава нито е отнела собствеността на семейството му, нито го е принудила да напусне родния дом. Тя обаче била длъжна съгласно подписаните международни договори да обезщети семейството му.

Това задължение било инкорпорирано във вътрешното законодателство след 1946 г. и в неговия случай не било изпълнено изцяло.

160-161. Правителството подчертава, че преселването на полско население от земите отвъд Буг е резултат от събитията след Втората световна война. Полша изгубила 19.78 % от територията си, трябвало да устрой около 1 млн. 240 хил. преселени полски граждани и да плати на Съветския съюз 76 млн. златни рубли за евакуацията. “Справедливото равновесие” по настоящото дело трябвало да се преценява при отчитане на горното и в светлината на факта, че независимо от трудното финансово положение на държавата, обедняла през годините на тоталитарно управление, властите непрестанно полагали усилия да удовлетворят исканията във връзка с имоти отвъд Буг.

162-163. Съдът признава, че полската държава е трябвало да се справи с една изключително трудна ситуация, предполагаща сложни, мащабни политически решения. Големият брой засегнати и високата стойност на претенциите им са фактори, които трябва да се вземат предвид при преценката дали е постигнат изискваният “справедлив баланс”. В този контекст трябва да се отбележи също, че въпреки огромните затруднения поради цялостното преустройство на системата, приемайки законите за стопанисване на земята от 1985 г. и 1997 г. полската държава е избрала да препотвърди и инкорпорира във вътрешното право задължението си за обезщетяване на засегнатите, възникнало по силата на международни договори, които са били сключени преди тя да ратифицира Конвенцията и Протокола. Тези обстоятелства трябва да се вземат предвид при определяне границите на свободата на преценка на държавата-ответник.

164-165. Жалбоподателят повтаря, че поведението на държавата е съчетание от действия и бездействия, довели в крайна сметка до ликвидиране на правото му чрез едностранно и произволно освобождаване на държавата от задължението ѝ да го удовлетвори, което било равносилно на експроприация. След решението на Конституционния съд, определило приложимото законодателство като крещящо нарушение на основополагащи конституционни принципи, вкл. принципа на пропорционалността, държавата направила усилия единствено да попречи за удовлетворяване на правото му. Точно на датата на влизане на решението в сила властите фактически отменили всички търгове за продажба на държавна собственост, за да избегнат удовлетворяването на исканията във връзка с имоти отвъд Буг.

166-167. Правителството поддържа, че всички твърдени ограничения са били безусловно необходими и че договарящите държави трябва да разполагат с широка свобода на преценка при избора на мерки за постигане целите на социалните и икономически реформи. Не взема отношение по твърдението за неизпълнение на решението на Конституционния съд чрез отменяне на търговете.

168-172. Съдът отбелязва, че в периода до 19 декември 2002 г., когато жалбата е обявена за допустима, жалбоподателят е имал право да получи, вследствие на подадената за целта молба, собственост като компенсация за остатъка от изгубеното от семейството му имущество. Макар това право да е възникнало в една недоразвита форма, тъй като е трябвало да бъде осъществено чрез административно решение за възлагане на държавно имущество, чл. 81 от Закона за стопанисване на земята от 1985 г. недвусмислено съставлява юридическо основание за задължението на държавата да го удовлетвори. Съдът обсъжда последиците, които са имали за правото на жалбоподателя възстановяването на местното самоуправление и

преобразуването на държавната собственост в общинска, нормативната промяна от 1993 г., приемането на Закона за стопанисване на земята от 1997 г. и Правилника от 1998 г., непровеждането на търгове за правоимащите и накрая изменението на закона от 2001 г., което е премахнало възможността жалбоподателят да поиска обезщетяване с имот от военните фондове на държавата. Съдът стига до извода, че поради липсата на разполагаеми имоти правото на жалбоподателя, макар да съществува теоретически, е всъщност илюзорно.

173. Този извод е в съгласие и с преценката на полските съдилища, в това число най-висшите съдебни инстанции, относно поведението на държавата. Според Конституционния съд съвкупността от ограничения на правото на кредит е довела до парадоксална ситуация, в която това право практически не може да се реализира; съответното му задължение е останало “без съдържание”; ограниченията, изключващи значителни сектори от собствеността от процедурата за обезщетяване, фактически “са парализирали възможността бенефициентите да извлекат каквато и да било икономическа изгода” от правата си. Правото на кредит “не би могло да се осъществи в съществуващата правна среда, така че се е превърнало в нещо илюзорно и в чиста измама”.

Съдът не намира причина да не се съгласи с изводите на Конституционния съд, които се основават на прякото познаване на националните условия.

174. Правителството твърди, че решението на Конституционния съд от 19 декември 2002 г. по конституционната жалба на омбудсмана е отстранило редица пречки за осъществяване правото на жалбоподателя. Съдът се съгласява, че би било така, стига властите да се бяха съобразили с това решение. Като отчита обаче последвалите го събития, Съдът не намира, че извършените промени в законодателството, макар като цяло да са в интерес на жалбоподателя, съществено са подобрили положението му.

175. Съдът отбелязва публикуването в Интернет в деня на влизане в сила на решението на Конституционния съд официални съобщения на Държавната агенцията за земеделска собственост и на Агенцията за военна собственост, че отменят всички търгове за продажба на държавна собственост, с което в действителност изпълнението на решението е станало практически невъзможно. Подобно поведение, осъдено от съдебната власт, но толерирано от законодателната и изпълнителната, не може да се обясни с какъвто и да било легитимен обществен интерес, а напротив – подкопава доверието в съдебната система и авторитета и ефективността ѝ – фактори от най-голямо значение с оглед принципите на Конвенцията. В случая тези фактори би трябвало да имат превес пред всяко мислимо съображение във връзка с икономическата или социална политика. До подобен извод е стигнал и Полският върховен съд.

176. Кулминацията на всичко обаче е Законът от декември 2003 г., съгласно който полската държава се счита за изпълнила всички задължения във връзка с правото на кредит на жалбоподателя, тъй като семейството му вече е получило частично обезщетение.

Съдът подчертава отново, че отнемането на собственост без заплащане на сума, разумно отговаряща на нейната стойност, обикновено представлява непропорционална намеса, а пълната липса на обезщетение може да бъде оправдана съгласно чл. 1 от Протокол № 1 само при изключителни обстоятелства. Той намира обаче, че ще е по-подходящо да направи изводите си за последиците от новоприетото

законодателство след като прецени дали поведението на жалбоподателя в конкретните обстоятелства има връзка с ефективното осъществяване на правото му на кредит.

177-178. Правителството поддържа, че жалбоподателят не е изчерпал съществуващите вътрешноправни средства за защита и не е положил изискваната грижа. През целия разглеждан период той не направил опит да участва в нито един търг за продажба на държавна собственост. Тръжната процедура сама по себе си не можела да се смята за ефикасно правно средство за защита съгласно [чл. 35, т. 1](#) от Конвенцията, но въпреки това била условие *sine qua non* за осъществяване правото на жалбоподателя. Непредставянето на актуализирана експертиза за настоящата пазарна оценка на изоставеното имущество не позволило на властите с решение да потвърдят съществуването на правото му съгласно изискването на Правилника от 1998 г.

179. Жалбоподателят поддържа, че твърдението за липса на достатъчно грижа от негова страна трябва да бъде преценено с оглед на всички относими обстоятелства. На първо място, минималният брой търгове и огромният брой претенденти показвали, както установили и Краковският окръжен съд и Конституционният съд, че за него е било почти невъзможно да осъществи правото си на кредит. Освен това, при постоянния недостиг на земя обичайно явление било правоимащите да губят в търговете значителна част от вземанията си, поради продажбата на земята за неколkokратно по-висока от първоначално обявената и от пазарната им цена, видно и от експертното заключение-оценка, представено пред Съда от правителството.

180. Съдът отбелязва, че въпросът за ефективността на процедурата за осъществяване правото на жалбоподателя е задълбочено проучен от националните съдилища, които имат предимството отблизо да познават обстановката. Преценявайки общото положение преди 19 декември 2002 г., Конституционният съд е намерил, че съществуващият механизъм се е превърнал в “едно фиктивно средство за компенсация”. Що се отнася до положението в района, където е била регистрирана претенцията на жалбоподателя, Краковският окръжен съд е установил и правителството не оспорва, че в течение на осемте години преди 1998 г. властите са организирали само 22 търга и само 20 души от общо 300-те правоимащи са били удовлетворени за правото си на кредит.

Освен това вече бе установено, че на 8 януари 2003 г., след влизане в сила на решението на Конституционния съд, властите в опит да попречат на изпълнението му са отменили почти всички търгове за продажба на държавна собственост. Краковският окръжен съд и впоследствие Върховният съд са намерили, че поведението на държавата е равнозначно на причиняване на вреди поради незаконни действия, а възможността за осъществяване на правото на кредит е определена като илюзорна.

181. При изложените обстоятелства и предвид присъщия риск при наддаването в тръжната процедура, Съдът намира, че поради поведението на самата държава тази процедура не би могла да се счита за “ефикасно” или “подходящо” средство за реализиране правото на жалбоподателя. Не може да се каже, че той е отговорен или виновен е допринесъл за положението, от което се оплаква. Съдът намира, че единствено държавата-ответник е отговорна за пречките пред необезпокояването ползване на притежанията.

Следователно доводът на правителството за недопустимост на жалбата поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита, по който Съдът не се произнесе в решението си по допустимостта, а го остави за по-късно, следва да бъде отхвърлен.

“182. В заключение, по въпроса за “справедливото равновесие” Съдът е съгласен, че в ситуации като разглежданата, свързани с широкомащабна, но спорна нормативна уредба с голямо икономическо отражение за страната като цяло, националните власти трябва да разполагат със значителна свобода на преценка при избора както на мерките за гарантиране зачитането на правото на собственост или за урегулиране отношенията на собственост в страната, така и на времето за тяхното прилагане. Изборът на мерки може по необходимост да доведе до решения, които ограничават обезщетяването за отнемане или възстановяване на собственост до някакво ниво под пазарната ѝ стойност. Така чл. 1 от Първия протокол не гарантира право на пълна компенсация при всички обстоятелства (виж цитираното по-горе [Джеймс и други](#), § 54). Постигането на равновесие между засегнатите права, както и между ползите и загубите на различните лица, засегнати от процеса на преобразуване на икономическата и правна система на държавата, е изключително трудно. При такива обстоятелства, поради самото естество на нещата, на държавата-ответник трябва да бъде предоставена широка свобода на преценка.

Независимо от това обаче Съдът би повторил, че тази свобода на преценка, колкото и да е голяма, не е неограничена и упражняването на дискрецията на държавата, дори в контекста на най-сложната реформа, не може да води до резултати, които противоречат на стандартите на Конвенцията.”

183. Съдът приема, че радикалната реформа на политическата и икономическа система на държавата, както и състоянието на държавните финанси могат да оправдаят строги ограничения при обезщетяването на правоимащите във връзка с имоти отвъд Буг, но полската държава не съумя да посочи достатъчно основания, които да оправдаят от гледна точка на чл. 1 от Протокол № 1 степента, в която в течение на много години тя не е удовлетворила едно предоставено от полския закон право на жалбоподателя и на хиляди други лица с такива претенции.

“184. Върховенството на закона, което е в основата на Конвенцията, и принципът на законността в чл. 1 от Протокол № 1 изискват държавите не само да уважават и прилагат по един предвидим и последователен начин законите, които са приели, но и да осигурят юридическите и фактическите условия за тяхното изпълнение. В случая полската държава е била длъжна да отстрани съществуващото несъответствие между буквата на закона и практиката на държавните органи, което е пречило ефективното упражняване на правото на собственост на жалбоподателя. Тези принципи са изисквали също така полската държава своевременно да изпълни по един подходящ и последователен начин дадените законодателни обещания за уреждане на претенциите, свързани с имоти отвъд Буг. Това е било въпрос от важен обществен и общ интерес. Както с основание посочва полският Конституционен съд, присъщият на върховенството на закона императив за поддържане на законното доверие на гражданите в държавата и в създадения от нея правен ред е изисквал властите да отстранят нефункциониращите разпоредби от правната система и да коригират незаконните практики.

185. (...) Състоянието на несигурност, в което жалбоподателят се е намирал в резултат на дългогодишните постоянни отлагания и обструкции по вина на



националните власти, само по себе си е несъвместимо със задължението по чл. 1 от Първия протокол за гарантиране мирното ползване на притежанията и особено със задължението да се действа своевременно и по един подходящ и последователен начин, когато се касае за проблем от общ интерес.

186. При това положението на жалбоподателя е било утежнено от обстоятелството, че практически неосъществимото му право е било юридически погасено със закона от декември 2003 г. Нещо повече, този закон е третира различно лицата с претенции относно имоти отвъд Буг – на неполучилите никакво обезщетение е била предоставена сума, която, макар и с определен таван, е съставлявала процент от обезщетението им, докато за правоимащите в положението на жалбоподателя, получили много по-малък процент, не е била предвидена допълнителна сума.

Както бе посочено по-горе, съгласно чл. 1 от Протокол № 1 държавата може да отнеме собственост – включително предоставено от закона право на обезщетение – и да намали, дори съществено, степента на обезщетяване по силата на правната уредба. Това се отнася особено за ситуации, в които правото на обезщетение не произтича от предходно отнемане на частна собственост от страна на държавата-ответник, а има за цел да смекчи последиците от отнемане или загуба на собственост, за които тази държава не може да носи отговорност. Това, което изисква чл. 1 от Протокол № 1, е размерът на обезщетението за отнето от държавата имущество да бъде в “разумно съответствие “ с неговата стойност. Съдът не може да каже абстрактно каква би била “разумната” степен на обезщетяване по настоящото дело. Той обаче (...) не намира убедително обяснение защо едно незначително обезщетение от 2%, каквото е получило семейството на жалбоподателя, да трябва *per se* да го лиши от възможността да получи поне пропорционална част от обезщетението, на което има право, на равно основание с другите правоимащи във връзка с имоти отвъд Буг.

187. Като отчита всички изложени обстоятелства и по-специално дългогодишните последици за жалбоподателя от въпросната правна уредба, така както е прилагана на практика, Съдът заключава, че като индивид той е трябвало да понесе една непропорционална и прекомерна тежест, което не може да бъде оправдано от гледна точка на законния общ интерес, преследван от властите.

Следователно, налице е нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.”

## II. Чл. 46 и чл. 41 от Конвенцията

188-189. Съдът намира, че горното нарушение е част от общ проблем, свързан с лошото функциониране на вътрешното законодателство и административната практика, който е засегнал и все още е в състояние да засегне голям брой лица. Не става дума за изолиран случай или особено стечение на обстоятелствата, а за последица от поведението на властите в административно и нормотворческо отношение спрямо определяем кръг лица – правоимащите във връзка с имоти отвъд река Буг. Проблемът е признат от националните съдилища и може да причини още много основателни жалби.

190. Като част от пакет мерки за гарантиране ефективността на механизма по Конвенцията бе приета Резолюция от 12 май 2004 г. (DH Res. (2004) 3) на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно решенията на Съда, разкриващи

проблем от общ характер. Тя приканва Съда да идентифицира такива проблеми в решенията, с които констатира нарушение на Конвенцията, както и да посочва източника на проблема, особено ако той засяга голям брой лица и може да предизвика подаване на многобройни жалби, за да помогне на държавите в намирането на подходящо разрешение и на Комитета на министрите в контрола за изпълнение на решенията.

191. В този контекст Съдът обръща внимание и върху Препоръка от 12 май 2004 г. на Комитета на министрите за усъвършенстване на вътрешноправните средства за защита (Rec. (2004)6). В нея се подчертава, че наред със задължението по чл. 13 от Конвенцията държавите имат общото задължение да разрешават проблемите, които стоят в основата на констатираните нарушения. При решение на Съда, което говори за наличието на структурни и общи недостатъци в националното право или практика, Комитетът на министрите препоръчва държавите да направят анализ и, “ако е необходимо, да въведат ефективни средства за защита, за да се избегне отнасянето на повтарящи се случаи пред Съда”.

192. От чл. 46 от Конвенцията следва, че решение, в което Съдът констатира нарушение, налага на държавата-ответник юридическото задължение не просто да заплати определеното справедливо обезщетение, но и да набележи общите и при случай индивидуални мерки, които трябва да се предприемат в правната ѝ система, за да се прекрати констатираното нарушение и да се поправят, доколкото е възможно, последиците му. Държавата има свободата да избере средствата за изпълнение на това задължение, стига да са в съответствие с изводите в решението на Съда, а Комитетът на министрите упражнява контрол.

193. В случая установеният проблем засяга близо 80 000 души, а в Съда вече са висящи 167 свързани с него жалби. Това е утежняващо отговорността на държавата обстоятелство, но и заплаха за бъдещата ефективност на механизма по Конвенцията. Съдът не може да се произнася относно подходящите за изпълнение на задължението по чл. 46 мерки, но намира, че в случая несъмнено са нужни общи мерки на национално ниво. Те трябва да бъдат в състояние да поправят общия недостатък, който е в основата на констатираното нарушение, така че да не претоварват системата по Конвенцията с голям брой жалби на същото основание, т.е. трябва да осигурят на засегнатите лица поправяне на нарушението на Конвенцията, установено по това дело спрямо конкретния жалбоподател. След като недостатъкът е идентифициран, задача на националните власти е да вземат, под контрола на Комитета на министрите и, ако се налага, с обратна сила, необходимите мерки за поправяне на положението в съответствие със субсидиарния характер на Конвенцията, така че да не се стига до повтаряне на изводите на Съда по серии сходни дела.

194. За да подпомогне държавата-ответник при изпълнението на задължението ѝ по чл. 46, Съдът се постара да посочи видовете мерки, които полската държава би могла да вземе. Той не е в състояние да прецени дали Законът от 2003 г. може да бъде подходяща мярка в тази насока, тъй като все още отсъства практика по прилагането му. Във всеки случаи той очевидно не може да прекрати нарушението по отношение на лица като г-н Броньовски, които са получили частично обезщетение. “Съдът счита, че преди всичко държавата трябва или да отстрани пречките за осъществяване правата на лицата, засегнати от положението, което в случая на жалбоподателя бе намерено за нарушаващо Конвенцията, или да осигури

еквивалентно заместващо удовлетворение. Що се отнася до първата опция, следователно, държавата трябва да осигури чрез подходящи правни и административни мерки ефективно и експедитивно осъществяване на въпросното право по отношение на останалите правоимащи, в съответствие с установените в чл. 1 от Протокол № 1 принципи за защита на имуществените права, като държи сметка по-специално за принципите относно обезщетението.”

По претендираното от жалбоподателя обезщетение за имуществени и неимуществени вреди вследствие установеното по настоящото дело нарушение, Съдът намира, че въпросът за прилагането на чл. 41 не е готов за решаване. Присъжда на жалбоподателя 12 000 евро за разносните, направени до момента в производството пред него, от които да се приспадне сумата, отпусната за безплатна правна помощ.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Решението е единодушно по всички въпроси.