**ДЕЛО BRONIOWSKI срещу ПОЛША**

*(Жалба № 31443/96)*

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

22 юни 2004 г.

По делото Broniowski срещу Полша,

Европейският съд по правата на човека в заседание на Голямата камара в състав:

г-н Л. Вилдхабер [L. Wildhaber], *председател*,  
 г-н К.Л. Розакис [C.L. Rozakis],  
 г-н Дж.-П. Коста [J.-P. Costa],  
 г-н Г. Рес [G. Ress],  
 сър Николас Браца [Nicolas Bratza],  
 г-жа Е. Палм [E. Palm],  
 г-н Л. Кафлиш [L. Caflisch],  
 г-жа В. Стражницка [V. Strážnická],  
 г-н В. Буткевич [V. Butkevych],  
 г-н Б. Зупанчич [B. Zupančič],  
 г-н Дж. Хедиган [J. Hedigan],

г-н М. Пелонпее [M. Pellonpää],  
 г-н А.Б. Бака [A.B. Baka],  
 г-н Р. Марусте [R. Maruste],  
 г-н М. Угрехелидзе [M. Ugrekhelidze],  
 г-н С. Павловши [S. Pavlovschi],  
 г-н Л. Гарлицки [L. Garlicki], *съдии*,  
и г-н П.-Дж. Махони [P.J. Mahoney], *секретар*,

след закрити заседания, проведени на 15 октомври 2003 г. и 26 май 2004 г.,

Постановява следното решение, прието на последната посочена дата:

ПРОЦЕДУРА

1.  Делото е образувано по жалба (№ 31443/96) срещу Република Полша, подадена до Европейската комисия по правата на човека („Комисията“) на основание предишния чл. 25 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от полския гражданин г-н Jerzy Broniowski („жалбоподател“) на 12 март 1996 г. След като пред Комисията е представен с инициалите J.B., жалбоподателят впоследствие се съгласява името му да бъде разкрито.

2.  Жалбоподателят, комуто е предоставена правна помощ, се представлява от г-н Z. Cichoń, адвокат, практикуващ в Краков, и г-н W. Hermeliński, адвокат, практикуващ във Варшава. Полското правителство се представлява от своите агенти г-н K. Drzewicki и впоследствие г-н Mr J. Wołąsiewicz, и двамата от Министерството на външните работи.

3.  Жалбоподателят твърди конкретно, че е налице нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, доколкото правото му на обезщетение за собственост, която семейството му е трябвало да изостави в т.нар. „територии отвъд река Буг“, не е удовлетворено.

4.  Жалбата е предадена на Съда на 1 ноември 1998 г., когато в сила влиза Протокол № 11 към Конвенцията (чл. 5 § 2 от Протокол № 11).

5.  Жалбата е разпределена на Четвърто отделение.

На 26 март 2002 г., състав на това отделение, състоящ се от сър Nicolas Bratza, председател, г-н M. Pellonpää, г-жа E. Palm, г-н J. Makarczyk, г-жа V. Strážnická, г-н R. Maruste и г-н S. Pavlovschi, съдии, и г-н M. O’Boyle, секретар на отделението, се десезира в полза на Голямата камара, срещу което не възразява нито една страна (чл. 30 от Конвенцията и чл. 72 от Правилника на Съда). На същия ден съставът взима решение всички сходни жалби, чието разглеждане пред Съда предстои, да бъдат разпределени на Четвърто отделение и разглеждането им да се спре временно до произнасянето на решението на Голямата камара по настоящото дело.

6.  Съставът на Голямата камара е определен съгласно разпоредбите на чл. 27 §§ 2 и 3 от Конвенцията и чл. 24 от Правилника на Съда.

7.  С решение от 19 декември 2002 г.[[1]](#footnote-1), след разглеждане на допустимостта и основателността (чл. 54 § 3 от Правилника на Съда), Съдът обявява жалбата за допустима.

8.  И жалбоподателят, и Правителството представят становища по същество (чл. 59 § 1 от Правилника на Съда). Впоследствие страните отговарят писмено на становищата си. Жалбоподателят също така представя иска си за справедливо обезщетение, като Правителството представя първоначални коментари по него.

ФАКТИТЕ

I.  ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

9.  Жалбоподателят е полски гражданин, роден през 1944 г. и живущ във Виеличка, Малополска област, Полша.

A.  Исторически контекст

10.  Източните провинции на предвоенна Полша са били (и в по-стар стил все още са) наричани „погранични земи“ (*Kresy*). Те включват големи части от днешните Беларус и Украйна, както и територии край Вилнюс в днешна Литва.

По-късно, след като източната граница на Полша е установена по течението на река Буг след Втората световна война (чиято централна част представлява част от линията Кързон), „пограничните земи“ започват да се наричат „територии отвъд река Буг“ (*ziemie zabużańskie*).

СССР нахлува в тези райони през септември 1939 г.

11.  След договорите, сключени между Полския комитет за национално освобождение (*Polski Komitet Wyzwolenia* *Narodowego*)и бившите Съветски социалистически републики Украйна (на 9 септември 1944 г.), Беларус (на 9 септември 1944 г.) и Литва (на 22 септември 1944 г.) („републиканските договори“ – *umowy republikańskie*), полската държава поема задължението да обезщети лицата, които са „репатрирани“ от „териториите отвъд река Буг“ и е трябвало да изоставят собствеността си там. Тази собственост обикновено се нарича „собственост отвъд река Буг“ (*mienie zabużańskie*).

12.  По оценка на полското правителство, от 1944 г. до 1953 г. приблизително 1 240 000 души са „репатрирани“ съгласно разпоредбите на републиканските договори. На устното изслушване страните се съгласяват, че голямата част от репатрираните лица са били обезщетени за загубата на собствеността си, причинена от репатрирането им.

В тази връзка Правителството посочва също така, че поради определянето на полско-съветската държавна граница – и въпреки факта, че Полша е „компенсирана“ от Съюзниците с бивши германски земи на изток от линията Одер-Найсе – Полша понася загуба на територии в размер на 19.78%.

Б.  Обстоятелствата по делото

13.  Обстоятелствата по делото, представени от страните, може да бъдат обобщени по следния начин.

1.  Факти преди 10 октомври 1994 г.

14.  След Втората световна война бабата на жалбоподателя е репатрирана от Лвов (днес в Украйна).

На 19 август 1947 г. Държавната служба по репатрирането (*Państwowy Urząd Repatriacyjny*) в Краков издава удостоверение, че тя е притежавала недвижим имот в Лвов и че този имот представлява приблизително 400 кв.м земя и къща с площ 260 кв.м.

15.  На 11 юни 1968 г. Районният съд в Краков (*Sąd Rejonowy*) постановява решение, по силата на което майката на жалбоподателя наследява цялата собственост на своята починала майка.

16.  На неизвестна по-късна дата майката на жалбоподателя се обръща с молба към кмета на Виеличка да ѝ даде възможност да закупи т.нар. право на „вечно ползване“ (*prawo użytkowania wieczystego)* на земя, собственост на държавната хазна (вж. също параграф 66 по-долу).

17.  През септември 1980 г. вещо лице от Кметството на Краков съставя доклад, с който се прави оценка на собствеността, изоставена от бабата на жалбоподателя в Лвов. Реалната стойност се оценява на 1 949 560 стари полски злоти (PLZ), но за целта на обезщетението, дължимо от държавата, стойността е определена на PLZ 532 260.

18.  На 25 март 1981 г. кметът на Виеличка издава решение, съгласно което майката на жалбоподателя може да закупи правото на вечно ползване на парцел с размери 467 кв. м, намиращ се във Виеличка. Таксата за правото на вечно ползване е PLZ 392 на година, а срокът е определен като минимум четиридесет и максимум деветдесет и девет години. Общата такса за ползване, която възлиза на PLZ 38 808 (PLZ 392 x 99 години) е приспадната от обезщетението, изчислено от вещото лице през септември 1980 г.

През юни 2002 г. вещо лице, назначено от правителството, определя стойността на сделката на 2% от обезщетението, на което семейството на жалбоподателя има право (вж. също параграф 35 по-долу).

19.  Майката на жалбоподателя умира на 3 ноември 1989 г. На 29 декември 1989 г. Районният съд в Краков постановява решение, по силата на което жалбоподателят наследява цялата собственост на своята починала майка.

20.  През 1992 г., на дата, която не е конкретизирана, жалбоподателят продава собствеността, която майка му е получила от държавата през 1981 г.

21.  На 15 септември 1992 г. жалбоподателят моли Районната служба на Краков (*Urząd Rejonowy*) да му предостави остатъка от обезщетението за собствеността, изоставена от баба му в Лвов. Той подчертава, че стойността на собствеността, получена от починалата му майка като обезщетение, е значително по-малка от стойността на първоначалната собственост.

22.  С писмо от 16 юни 1993 г. градоустройственият отдел на Районната служба на Краков уведомява жалбоподателя, че искът му е вписан в съответния регистър под № R/74/92. В приложимата част от писмото се казва:

„Бихме искали да Ви уведомим, че към момента няма възможност да удовлетворим иска Ви. ... Чл. 81 от Закона за управлението и отчуждаването на земите от 29 април 1985 г. [*Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*[[2]](#footnote-2)] на практика е неприложим след влизането в сила на Закона за местното самоуправление от 10 май 1990 г. [Приемането на Закона] води до прехвърлянето на земя от [подразделението в Краков на] държавната хазна към Община Краков. Вследствие на това ръководителят на Районната служба в Краков, който съгласно приложимите правила отговаря за предоставянето на обезщетение, няма възможност да удовлетвори подадения иск. Очаква се новото законодателство да предвиди друга форма на обезщетение. Ще Ви уведомим съответно, че искът Ви ще бъде разгледан след приемането на нов законодателен акт, с който да се предвиди как да се процедира с искове на репатрирани лица.”

23.  На 14 юни 1994 г. областната управа на Краков (*Urząd Wojewódzki*) уведомява жалбоподателя, че държавната хазна не разполага със земя за целите на предоставяне на обезщетение за собственост, изоставена в териториите отвъд река Буг.

24.  На 12 август 1994 г. жалбоподателят подава жалба пред Върховния административен съд (*Naczelny Sąd Administracyjny*), в която твърди, че е налице бездействие от страна на правителството, тъй като не е внесло в парламента законодателство по отношение на исковете, заведени от репатрирани лица. Той също така претендира за обезщетение под формата на държавни ценни книжа.

2.  Факти след 10 октомври 1994 г.

(a)  Събития до 19 декември 2002 г. – датата, на която Съдът обявява жалбата за допустима

25.  На 12 октомври 1994 г. Върховният административен съд отхвърля жалбата на жалбоподателя. Съдът не намира бездействие от страна на държавните власти, защото „обратното е видно от факта, че жалбоподателят е получил отговори от Районната служба на Краков и областната управа на Краков.“

26.  На 31 август 1999 г., във връзка с влизането в сила на Наредба на правителството от 13 януари 1998 г. (вж. също параграфи 51-52 по-долу), Районната служба на Краков предава молбата на жалбоподателя от 15 септември 1992 г. за остатъка от обезщетението и съответната преписка на кмета (*Starosta*) на Виеличка. Междувременно, след реформи в местните административни власти, бившата Област Краков (*Województwo Krakowskie*) – в която се намира район Виеличка – е разширена и преименувана на „Малополска област“ (*Województwo Małopolskie*).

27.  На 11 април 2002 г. кметът на Виеличка организира търг с наддаване за собственост, намираща се в Chorągwica, която се продава от държавната хазна. В търга участват седемнадесет души – репатрирани лица или техни наследници. Жалбоподателят не участва в търга.

28.  На 5 юли 2002 г. омбудсманът (*Rzecznik Praw Obywatelskich*), като действа от името на репатрирани лица, подава жалба по чл. 191 във връзка с чл. 188 от Конституцията пред Конституционния съд (*Trybunał Konstytucyjny*), с която се иска разпоредбите, които ограничават възможността за удовлетворяване на правата им, да бъдат обявени за неконституционни (вж. също параграфи 50, 55, 60 и 70-71 по-долу).

(б)  Събития от и след 19 декември 2002 г.

29.  На 19 декември 2002 г. Конституционният съд изслушва и уважава жалбата на омбудсмана (вж. също параграфи 79-87 по-долу). Решението на Конституционния съд влиза в сила на 8 януари 2003 г.

30.  На 8 януари 2003 г. Агенцията за военната собственост излиза със съобщение, което е публикувано на официалния уебсайт на Агенцията[[3]](#footnote-3) и в което се казва, доколкото е приложимо, следното:

„С решението си от 19 декември 2002 г. Конституционният съд обявява разпоредбите, свързани с реализирането на искове във връзка с територии отвъд река Буг, от, *inter alia,* Агенцията за военната собственост за противоконституционни.

От друга страна изпълнението на решението на съда налага приемането на изменения в Закона за стопанисването на земята от 1997 г., Закона от 30 май 1996 г. за стопанисването на части от собствеността на държавната хазна и Агенцията за военната собственост, както и Закона от 25 май 2001 г. за преструктурирането, техническата модернизация и финансирането на полската армия през периода 2001-06 г.

Необходимо е също така да бъдат приети изменения в Закона от 15 февруари 1995 г. за подоходното облагане на юридическите лица по отношение на приходите, получени от Агенцията, при удовлетворяване на искове във връзка с територии отвъд река Буг.

При тези обстоятелства, след приемането на измененията на настоящото законодателство Агенцията за военната собственост ще може да организира търгове за продажбата на недвижимо имущество.

Търговете ще се обявяват в пресата ... и на уебсайта [на Агенцията].“

Съгласно информация, обявена на уебсайта на Агенцията, през 2002 г. тя притежава два вида собственост. Първият е недвижимо имущество, което вече не се използва за военни цели и което обичайно се предлага за продажба на търгове. То се състои 13 800 хектара земя и 4 500 сгради с обща площ 1 770 000 кв.м. Това имущество включва военни летища, изпитателни полигони, стрелбища, болници, казарми, офиси, почивни и спортни центрове, сгради за социални и културни дейности и различни други сгради (горивни станции, работилници, складове и др.). Вторият вид е имущество, което само временно не се използва от армията. То включва 650 хектара земя и сгради с обща площ 100 000 кв.м.

31.  На 8 януари 2003 г. Агенцията за земеделска собственост към държавната хазна (*Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa*), орган, който към тогавашния момент стопанисва земеделските ресурси (*Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa*)(вж. също параграф 91 по-долу), излиза със сходно съобщение, което е публикувано на официалния ѝ уебсайт[[4]](#footnote-4) и в което се казва следното:

„На 8 януари 2003 г. влезе в сила решението на Конституционния съд от 19 декември 2002 г. във връзка с противоконституционността на разпоредбите за обезщетението за собственост отвъд река Буг.

Като следствие от решението на Съда е необходимо да бъдат приети изменения в разпоредбите, засягащи стопанисването на земята. Решението само по себе си не създава нов правен режим и не може да представлява основание за компенсиране на стойността на собствеността, изоставена извън държавната граница, от цената на държавната земеделска земя. Ето защо следва да бъдат определени принципите, условията и процедурата в тази връзка. Такива действия вече са предприети от Службата за жилищата и градоустройството и Министерството на финансите.

При тези обстоятелства настоящата Агенция няма да организира търгове за продажбата на недвижимо имущество, което държи сред ресурсите си, с изключение на малки парцели земеделска собственост.

Решението на Агенцията е мотивирано от необходимостта да се гарантира на ищците във връзка със собственост отвъд река Буг, че исковете им ще бъдат удовлетворени при равни за всички ищци условия.“

32.  До края на 2003 г. нито едната от двете горепосочени агенции не възобновява търговете. Към датата на приемането на настоящото решение, на уебсайта на Агенцията за военната собственост все още е публикувано – без промени – съобщението от 8 януари 2003 г. за временното спиране на търговете.

На 2 февруари 2004 г., два дни след влизането в сила на новото законодателство за искове за собственост отвъд река Буг (вж. параграфи 114-19 по-долу), Агенцията за земеделска собственост (*Agencja Nieruchomości Rolnych*), орган, който междувременно заменя Държавната агенция за земеделската собственост (вж. също параграф 91 по-долу) премахва съобщението от 8 януари 2003 г. от уебсайта си и добавя обявление с наименованието „Информация за хората във връзка с териториите отвъд река Буг“ (*Informacja dla zabużan*), в което е дадено подробно обяснение на действието на новото законодателство.

33.  Междувременно, през пролетта и лятото на 2003 г., по време на процеса по подготовка на законопроект, с който да бъдат уредени „искове във връзка с територии отвъд река Буг“ (*roszczenia zabużańskie*); наричан за краткост „правителствен законопроект“ – вж. също параграфи 111-13 по-долу), правителството прави оценка на броя жалбоподатели и стойността на исковете. Според правителството има 4 120 вписани иска, от които 3 910 са проверени и е сметнато, че отговарят на законовите изисквания. Вписаните искове са оценени на три милиарда нови полски злоти (PLN). Има също така 82 740 непроверени искове, чието вписване предстои, от които за 74 470 има вероятност да бъдат вписани. Очакваната стойност на непроверените искове е PLN 10,45 милиарда. Очакваният общ брой лица с права в тази връзка е 78 380. С развиването на парламентарните дебати по правителствения законопроект – дебати, които са широко обсъждани в полските медии, започва да нараства броят на исковете за собственост отвъд река Буг, тъй като се вписват много нови искове.

34.  В статистическите доклади, изготвяни от правителството и по-конкретно от Министерството на финансите (*Ministerstwo Skarbu Państwa*) и Министерството на инфраструктурата (*Ministerstwo Infrastruktury*) до днес няма отговор на въпроса колко от жалбоподателите за собственост отвъд река Буг са получили някакво обезщетение и, ако са получили, дали то е пълно или частично, и колко от тях все още не са получили нищо.

В хода на подготовката на правителствения законопроект се заражда идеята за създаване на регистър на исковете по повод собственост отвъд река Буг, който да се води и в бъдеще. От друга страна необходимостта да бъдат събрани относими данни е била вече осъзната от министъра на инфраструктурата през юли 2002 г.[[5]](#footnote-5), когато той отговаря на въпрос на депутата J.D. по повод, по думите на самия депутат, „окончателното изпълнение на задълженията на полската държава към хората, които след Втората световна война са изоставили недвижимото си имущество отвъд източната граница.“ В отговора си министърът казва, *inter alia*:

„В отговор на въпроса за броя на неудовлетворените искове следва да се каже, че според оценка на Кабинета [*Urząd Rady Ministrów*] в началото на 90-те години на двадесети век има приблизително 90 000 [такива искове]. Към настоящия момент е много трудно да се направи такава оценка. ... На практика всеки правоприемник [на ищец по повод собственост отвъд река Буг] би могъл и може да получи удостоверение – в момента, решение – [с което се потвърждава правото на] дял от изоставената собственост. Какви следва да бъдат критериите, по които да се оцени броят на удовлетворените и неудовлетворените искове? Дали да бъде броят на подадените заявления, включително [няколко] заявления от правоприемници по отношение на една и съща собственост, изоставена от един собственик (наследодател), или да бъде броят на имотите, изоставени отвъд държавните граници?

Също така е трудно да се оцени броят на лицата, чието право е било удовлетворено, особено предвид факта, че правото може да се реализира в цялата страна и често се случва да бъде частично удовлетворено в различни области до пълното удовлетворяване. Това положение създава условия, при които лицата със съответните права може да злоупотребят с тях – факт, за който ни уведомиха областни управители и кметове. Така те предлагат да се води регистър ... на удостоверенията, издадени в потвърждение на правото на ... имот за обезщетение. Към настоящия момент обаче няма единна обхватна система за регистрация на удостоверенията и решенията, по силата на които жалбоподателите имат право [на имот за обезщетение].

Ето защо отговорът на въпроса на депутата за начина, по който да бъдат удовлетворени [искове за собственост отвъд река Буг], и за възможните правни решения зависи от наличието на надеждна информация за броя на неудовлетворените искове. Ако се окаже, че броят е значителен и че не всички искове могат да бъдат удовлетворени съгласно настоящото законодателство, ще трябва да бъдат намерени други законодателни решения – което обаче ще бъде изключително трудно поради икономическите и финансовите проблеми на държавата.“

35.  На 12 юни 2003 г. Правителството съставя доклад за оценка, изготвен от вещо лице оценител, чието изпълнение му е възложено от Правителството. Докладът носи датата 14 юни 2002 г. Стойността на собствеността, която бабата на жалбоподателя е трябвало да изостави, се оценява на PLN 390 000. Вещото лице посочва, че семейството на жалбоподателя към онзи момент е получило 2% от дължимото обезщетение.

36.  На 28 октомври 2003 г. кметът на Виеличка организира търг с наддаване за продажба на държавна собственост, намираща се в Чорагвица и Неполомице, Малополска област. Определените цени са съответно PLN 150 000 и PLN 48 000. В наддаването участват няколко ищци във връзка със собственост отвъд река Буг. Първият имот е продаден за PLN 900 000, а вторият за PLN 425 000. Жалбоподателят не е участвал в тези търгове.

37.  На 30 януари 2004 г., съгласно Закона от 12 декември 2003 г. за приспадане на стойността на собственост, изоставена извън настоящите граници на полската държава, от цената на държавна собственост или таксата за право за вечно ползване (*Ustawa o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego* – „Закона от декември 2003 г.“), задълженията на държавата спрямо лица, които – също като жалбоподателя – са получили известно имущество като обезщетение по силата на предходно законодателство, се смятат за изпълнени (вж. също параграф 116 по-долу).

38.  На 30 януари 2004 г. петдесет и един депутати от опозиционната партия Гражданска платформа (*Platforma Obywatelska*) подават жалба пред Конституционния съд, с която оспорват редица разпоредби на Закона от декември 2003 г. (вж. също параграф 120 по-долу).

II.  ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА

A.  Спазване на задължението по силата на международен договор за обезщетяване на репатрирани лица

39.  Всички републикански договори (вж. също параграф 11 по-горе) са съставени по сходен начин. В чл. 3 на всеки договор са предвидени правила както за вида, така и за размера собственост, която репатрираните лица са можели да вземат със себе си при евакуирането, като задължават подписалите ги страни да им върнат стойността на собствеността, която е трябвало да изоставят.

40.  В чл. 3 от Договора от 9 септември 1944 г. между Полския комитет за национално освобождение и правителството на Украинската съветска социалистическа република за евакуирането на полски граждани от територията на Украинската съветска социалистическа република и на украинско население от територията на Полша (*Układ pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności i ukraińskiej z terytorium Polski –* „приложимия републикански договор“) е предвидено следното, доколкото е приложимо:

„2.  На евакуираните лица се разрешава да вземат със себе си дрехи, обувки, бельо, чаршафи, хранителни продукти, домакински принадлежности, фермерски инвентар, хомоти и други вещи за домашна и земеделска употреба в максимален размер до 2 метрични тона на семейство, както и добитък, и птици, които принадлежат на евакуираната ферма.

3.  Лица със специализирани професии като работници, занаятчии, лекари, творци и учени имат право да вземат със себе си предмети, необходими за упражняването на професиите им.

4.  При евакуиране не могат да бъдат взимани:

(a)  пари в брой, банкноти и златни и сребърни монети от какъвто и да било вид с изключение на полски банкноти в максимален размер 1 000 злоти на човек или съветска валута в максимален размер от 1 000 рубли на човек;

(б)  злато и платина под формата на примеси, прах или парченца;

(в)  необработени скъпоценни камъни;

(г)  произведения на изкуството и антики, които представляват колекция и дори отделни предмети, освен ако не са собственост на семейството на евакуираното лице;

(д)  огнестрелно оръжие (с изключение на ловни пушки) и военно оборудване;

(е)  фотографии (освен лични фотографии), схеми и карти;

(ж)  автомобили и мотоциклети;

(з)  мебели, независимо дали с железопътен или моторен транспорт, поради проблемите с транспорта, причинени от войната.

...

6.   Стойността на движимото имущество, изоставено при евакуацията, както и на недвижимата собственост, се възстановява на евакуираните лица на база на застрахователна оценка съгласно приложимите закони в Полша и в Украинската съветска социалистическа република, в зависимост от случая. При липса на застрахователна оценка стойността на движимата и недвижимата собственост се оценява от пълномощници и представители на страните. Договарящите се страни се задължават да гарантират, че къщи, изоставени в градове и села вследствие на преместването, се предоставят на преместили се хора приоритетно.“

41.  На 21 юли 1952 г. правителството на Република Полша и правителствата на Съюза на съветските социалистически републики, Украинската съветска социалистическа република, Беларуската съветска социалистическа република и Литовската съветска социалистическа република сключват договор за взаимно уреждане на сметки във връзка с евакуацията на части от населението и определянето на полско-съветската държавна граница (*Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, z jednej strony i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, z drugiej strony, o wzajemnych rozliczeniach, wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej* – „Пакта от 1952 г.“). В чл. 2 от Пакта е предвидено:

„С оглед пълното и окончателно взаимно уреждане на сметките за движима и недвижима собственост, земеделски продукти и семена, оставени на териториите на Република Полша и СССР от лица, които са евакуирани и преместени във връзка с определянето на полско-съветската държавна граница, правителството на Република Полша приема да заплати на правителството на СССР сумата от 76 (седемдесет и шест) милиона рубли.“

42.  От 1946 г. до наши дни полското законодателство предвижда, че лица, репатрирани от територии отвъд река Буг, имат право да получат стойността на собствеността, изоставена в резултат на Втората световна война, компенсирана или с таксата за вечно ползване, или с цената на недвижимо имущество, закупено от държавната хазна.

43.  Тази разпоредба се повтаря в няколко законодателни акта, като се започне с Постановление от 6 декември 1946 г. за прехвърлянето от държавата на неземеделска собственост от възстановените територии и бившия Свободен град Гданск (*Dekret o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska*).

Така наречените „възстановени територии“ (*Ziemie Odzyskane*) са бивши германски територии на изток от линията Одер-Найсе, с които – по предложение на Сталин – победилите Съюзници компенсират поляците за „териториите отвъд река Буг“, отнети им от бившия СССР.

Съгласно политиката, прилагана от властите по онова време, след експулсирането на живеещите там германци „възстановените територии“ и Гданск са предназначени за настаняване на полски граждани, „репатрирани“ от места „отвъд река Буг“, т.е. от територии отвъд линията Кързон. На репатрираните лица се дава предимство при закупуване на земя.

44.  Между 1952 г. и 1991 г. са приети още постановления и законодателни актове.

Пред 90-те години обаче властите започват да разглеждат възможността да бъде приет един законодателен акт, в който да са предвидени всички форми на възстановяване на собственост, включително искове за обезщетение за собственост, изоставена от репатрирани лица (вж. също параграфи 62-65 по-долу).

45.  В крайна сметка законодателен акт, посветен изцяло на искове във връзка с територии отвъд река Буг („Закона от декември 2003 г.), влиза в сила на 30 януари 2004 г. (вж. също параграф 37 по-горе и параграфи 114-19 по-долу).

Б.  Законът за стопанисване и отчуждаване на земя от 29 април 1985 г. и съответната наредба

1.  Закон от 1985 г.

46.  От 29 април 1985 г. до 1 януари 1998 г. правилата, засягащи стопанисването на държавна и общинска земя, са предвидени в Закона за стопанисването и отчуждаването на земя от 29 април 1985 г. („Закон за стопанисването на земя от 1985 г.“).

В чл. 81 от този Закон е разгледано правото на обезщетение за собственост, изоставена в териториите отвъд река Буг. В приложимите части от редакцията, приложима от 10 октомври 1994 г. до 31 декември 1997 г., се казва:

„(1)  Лица, които във връзка с войната, започнала през 1939 г., са изоставили недвижимо имущество в територии, които към момента не принадлежат на Полската държава, и които по силата на международни споразумения, сключени от държавата, следва да получат равностойно обезщетение за собствеността, изоставена в чужбина, имат право стойността на изоставената недвижима собственост да бъде компенсирана или с таксата за правото на вечно ползване на земя или с цената на имот за строеж и къщите, сградите или помещенията, намиращи се на него.

...

(4)  При смърт на собственик на недвижимо имущество, изоставено в чужбина, правото по т. (1) преминава съвместно на всички наследници по право или на [наследника], посочен от носителя на правото.

(5)  Компенсирането на стойността на недвижима собственост, изоставена в чужбина съгласно т. (1), се реализира при подадена молба от носител на правото...”

2.  Наредбата от 1985 г.

47.  Подробни правила са предвидени в Наредбата на Кабинета от 16 септември 1985 г. (изм.) за компенсирането на стойността на недвижимо имущество, изоставено в чужбина, с таксата за вечно ползване или цената на имот за строеж и сградите, намиращи се там (*Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków* – „Наредбата от 1985 г.“).

В приложимата част от ал. 3 на Наредбата от 1985 г. е предвидено следното:

„Ако стойността на собствеността [изоставена в чужбина] надвишава цената на продадения недвижим имот ..., оставащата част може са бъде компенсирана с таксата за правото на вечно ползване или с цената на индустриален или търговски парцел земя и търговски предприятия, малък бизнес, сгради, предназначени за ползване като работилници или ателиета, почивни домове или гаражи, находящи се там.“

В ал. 5 е предвидено, че първоинстанционен орган на местната държавна администрация с компетентност по отношение на градското и извънградското планиране следва да издава решенията за компенсиране на стойността на собственост, изоставена в чужбина. В ал. 6 са предвидени подробни правила за оценяването на такава собственост.

В.  Законът за стопанисване на земята от 21 август 1997 г. и съответната наредба

1.  Закон за стопанисване на земята от 1997 г.

48.  На 1 януари 1998 г. Законът за стопанисване на земята от 1985 г. е отменен и влиза в сила Законът да стопанисване на земята от 21 август 1997 г. (*Ustawa o gospodarce nieruchomościami* – „Закон за стопанисване на земята от 1997 г.“).

Задължението за обезщетяване на репатрирани лица е предвидено в чл. 212[[6]](#footnote-6), който има сходна формулировка като чл. 81 от отменения закон от 1985 г. В приложимата част на чл. 212 е предвидено следното:

„(1)  Лица, които във връзка с войната, започнала през 1939 г., са изоставили недвижимо имущество в територии, които към момента не принадлежат на Полската държава, и които по силата на международни споразумения, сключени от държавата, следва да получат равностойно обезщетение за собствеността, изоставена в чужбина, имат право стойността на изоставената недвижима собственост да бъде компенсирана или с таксата за правото на вечно ползване на земя, или с цената на имот за строеж и държавните сгради или помещения, намиращи се на него.

(2)  Ако стойността на собствеността [изоставена в чужбина] надвишава стойността на недвижимия имот, придобит съгласно условията за равностойно обезщетение по ал. 1, оставащата част може са бъде компенсирана с таксата за правото на вечно ползване или с цената на парцел или сграда, предназначена за търговски цели или за ползване като ателие, почивен дом или гаражи, или на парцел, предназначен за някоя от горепосочените цели.

...

(4)  Компенсирането на стойността на недвижимото имущество по ал. 1 се осъществява в полза на притежателя на въпросната собственост или на лице, посочено от него, което е негов законен наследник.

(5)  При смърт на собственик на недвижимо имущество, изоставено в чужбина, правото по ал. (1) преминава съвместно на всички наследници по право или на [наследника], посочен от носителите на правото.“

49.  От друга страна, в чл. 213 е предвидено:

„Чл. 204-12 от настоящия закон не се прилагат за държавна собственост, която е част от земеделските ресурси, освен ако в разпоредбите за стопанисване на тези ресурси не е предвидено друго.“

50.  На 5 юли 2002 г. омбудсманът повдига въпроса за конституционността на чл. 212(1) и чл. 213 от Закона за стопанисване на земята от 1997 г. пред Конституционния съд (вж. също параграф 28 по-горе и параграфи 55, 60 и 70-71 по-долу).

2.  Наредбата от 1998 г.

51.  Процедурата да прилагане на чл. 212 от Закона за стопанисване на земята от 1997 г. е предвидена в Наредбата на Кабинета от 13 януари 1998 г. относно процедурата за компенсиране на стойността на недвижима собственост, изоставена в чужбина, с цената на правото на недвижима собственост или таксите за вечно ползване и методите за оценка на стойността на такава собственост (изм.) (*Rozporządzenie Rady Ministrów* *w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości* – „Наредбата от 1998 г.“).

52.  В чл. 4(1) от Наредбата от 1998 г. е предвидено, че въпросното компенсиране се осъществява при подадена молба от носителя на правото. Молбата се подава до кмета на района по местоживеене на лицето. Кметът следва да води регистър за исковете, подадени от репатрирани лица.

Съгласно чл. 5(1) в срок от тридесет дни кметът издава решение, с което се определя стойността на недвижимото имущество, което е изоставено в чужбина. След взимането на това решение, властите, които отговарят за работата по искове, подадени от репатрирани лица, не могат да откажат да осъществят компенсирането (чл. 6).

На практика придобиването на право на имот за обезщетение или на право за вечно ползване може да се реализира единствено чрез участие в търг с наддаване, организиран от съответния публичен орган. На репатрирани лица не се дава приоритет при закупуване на земя от държавата.

В преходните разпоредби и по-конкретно в чл. 12 от Наредбата от 1998 г. е предвидено, че неприключилите производства, започнати по предходните правила, се провеждат по разпоредбите на новата Наредба.

Г.  Закон за местното самоуправление от 10 май 1990 г.

53.  Посредством законодателни мерки, целящи реформиране на административната структура на държавата, е направено сериозно намаляване на държавната земя.

Законът за местното самоуправление (уводни разпоредби) от 10 май 1990 г. (*Przepisy wprowadzające* *ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych –* „Закон от 1990 г.“), който влиза в сила на 27 май 1990 г., и други свързани законодателни актове, приети по онова време, възстановяват общините и им прехвърлят правомощия, които преди това са упражнявани единствено от местната държавна администрация. Това включва прекратяване на контрола над публични земи и прехвърляне на собствеността на по-голямата част държавните земи на общините.

Съгласно чл. 5(1) от Закона от 1990 г. собствеността върху земя, която преди това е била държавна собственост и която попада в административната територия на община, се прехвърля на общината.

Тъй като жалбоподателите във връзка с територии отвъд река Буг могат да реализират правата си единствено спрямо държавна собственост, а не собственост на органи на местното самоуправление, се стига до недостиг на земя за удовлетворяване на тези искове.

Д.  Законът от 19 октомври 1991 г. за стопанисването на държавната земеделска собственост (изм.)

54.  До 19 януари 1994 г. репатрирани лица могат да поискат собственост за обезщетение от държавните земеделски ресурси (*Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa*) съгласно разпоредбите на Закона от 19 октомври 1991 г. за стопанисването на държавната земеделска собственост (*Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* –„Закон от 1991 г.“). От друга страна, на тази дата, с влизането в сила на Закона от 29 декември 1993 г. за изменение на Закона за стопанисването на държавната земеделска собственост и други законодателни актове (*Ustawa o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* – „Изменението от 1993 г.“), тази възможност е изключена.

В чл. 17 от Изменението от 1993 г. е предвидено следното:

„Доколкото формите на обезщетение за загуба на собственост и правилата за реституцията на собственост на лица, които по силата на чл. 81 от Закона за стопанисването на земята от 1985 г. са подали заявление за компенсация на стойността на недвижимо имущество, изоставено в чужбина във връзка с войната, започнала през 1939 г., не са предвидени в отделен законодателен акт, такова компенсиране не се осъществява с цената на собственост, която е част от държавните земеделски ресурси.“

55.  На 5 юли 2002 г. омбудсманът повдига въпроса за конституционността на чл. 17 от Изменението от 1993 г. пред Конституционния съд (вж. също параграфи 28 и 50 по-горе и параграфи 60 и 70-71 по-долу).

Е.  Законът от 10 юни 1994 г. за стопанисването на недвижима собственост, прехвърлена на държавата от армията на Руската федерация

56.  Законът (*Ustawa o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej* – „Закона от 1994 г.”) влиза в сила на 23 юли 1994 г. Съгласно чл. 4 във връзка с чл. 16 на репатрирани лица се дава приоритет при придобиване на такава собственост.

57.  На устното изслушване Правителството признава, че в действителност ресурсите от собствеността, оставена от армията на Руската федерация, вече са изчерпани.

Ж.  Законът от 30 май 1996 г. за стопанисването на някои части от държавната собственост и от Агенцията за военната собственост (изм.)

58.  Гореспоменатият закон (*Ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego* – „Закона от 1996 г.“), който влиза в сила на 26 август 1996 г., урежда стопанисването на военната собственост, която принадлежи на държавата, включително земя, индустриални имоти, хотели, жилища и търговски помещения. Агенцията за военната собственост може да организира търгове с наддаване за продажба на недвижими имоти.

59.  До 1 януари 2002 г., съгласно общите разпоредби на Закона от 1996 г., репатрирани лица може да търсят собственост като обезщетение чрез участие в такива търгове. На тях не се дава приоритет спрямо други участници в търга. От друга страна, положението се променя с влизането в сила на Закона от 21 декември 2001 г. за изменение на Закона за организацията и работата на Правителството и за правомощията на министрите, Закона за подразделенията на изпълнителната власт и други законодателни актове (*Ustawa o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw –* „Изменението от 2001 г.“). От този момент нататък собственост, стопанисвана от Агенцията, не може да бъде определена за целите на компенсиране на собственост, изоставена отвъд река Буг.

В изменения чл. 31(4) от Закона от 1996 г. е предвидено следното:

„Чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 21 август 1997 г. не се прилага за собственост по чл. 1(1) от настоящия закон.“

По смисъла на тази разпоредба „собственост“ е „държавна собственост, която се стопанисва или използва от орган, подчинен на или под контрола на министъра на националната отбрана, и която не служи за целите на функционирането на органа.“ Това например включва земя, търговски и индустриални имоти, жилища, спортни сгради и др.

60.  На 5 юли 2002 г. омбудсманът поставя въпроса за конституционността на чл. 31(4) от Закона от 1996 г. пред Конституционния съд (вж. също параграфи 28, 50 и 55 по-горе и параграфи 70-71 по-долу).

61.  От друга страна, преди влизането в сила на Изменението от 2001 г., органите на Агенцията за военната собственост издават указания за работа по искове, подадени от репатрирани лица. В приложимата част на този документ е записано следното:

„Във връзка с влизането в сила на 15 септември 2001 г. на разпоредбите на Наредбата на Кабинета от 21 август 2001 г. за изменение на Наредбата за процедурата за компенсиране на стойността на недвижима собственост, изоставена в чужбина, с цената на правото на недвижима собственост или таксите за вечно ползване и за методите за определяне на стойността на такава собственост (Правен вестник, бр. 90, т. 999) и с въпросите, поставени по повод отговорността на Агенцията за уреждането на искове от лица, репатрирани отвъд река Буг, е постигнато съгласие за следното:

1.  Агенцията за военната собственост няма да компенсира стойността на собственост, изоставена в чужбина, с цената на правото на недвижима собственост или с таксите за вечно ползване.

2.  Оферти, подадени от лица, репатрирани отвъд река Буг, в търгове с наддаване без да е заплатен депозит няма да бъдат разглеждани. Ако след заплащането на депозит и успешното провеждане на търга участникът пожелае компенсиране на стойността на изоставена земя в чужбина с цената на правото на собственост или с таксите за вечно ползване, то следва да се приеме, че участникът се оттеглил от сключването на договор и депозитът се задържа в полза на Агенцията.

3.  Ако в горните случаи участникът подаде жалба срещу търга с наддаване, жалбата се предава незабавно на председателя на Агенцията. Подобни жалби не се вземат предвид.

4.  Ако участникът заведе дело в съда, процесът на търга с наддаване следва да продължи, защото призоваването от страна на съда не забавя производството освен ако съдът не издаде временно разпореждане в защита на интересите на жалбоподателя.

5.  В случай на продажба без търг с наддаване и на продажба с преговори, оферти от лица, репатрирани отвъд река Буг, не следва да се разглеждат, тъй като техните искове не се уреждат от Агенцията. ...“

З.  Законопроектът от 1999 г.

62.  Подготовката на Законопроекта от 1999 г. за реституцията на недвижима собственост и определени видове движима собственост, отнета от физически лица от държавата или от Община Варшава и за компенсацията (*Projekt ustawy o reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach –* „Законопроекта за реституцията от 1999 г.“) приключва през март 1999 г.

63.  Законопроектът е внесен в парламента от правителството през септември 1999 г. Той обаче предизвиква ескалиращ конфликт между всички политически формации, преди да бъде окончателно отхвърлен след законодателен процес, който трае почти една година и половина.

В него се предвижда, че всички лица, чиято собственост е била отнета от държавата по силата на определени закони, приети по време на тоталитарния режим, следва да получат 50% от действителната стойност на собствеността им или под формата на *restitutio in integrum*, или под формата на обезщетение с ценни книжа. Съгласно чл. 2(3) във връзка с чл. 8 репатрираните лица следва да получат ценни книжа в размер до 50% от стойността на собствеността им, изчислена по подробните правила, прилагащи се за всички засегнати лица.

64.  След разгорещени дебати, в които се включват всички слоеве на обществото, медиите и всички политически парти и формации, съответният Акт на парламента е предаден на президента на Полша за подпис през март 2001 г.

Президентът упражнява правото си на вето и отказва да го подпише.

65.  Президентът предава на парламента Акта, спрямо който е наложено вето, на 22 март 2001 г. Специалната парламентарна комисия за приемане на Законопроекта за реституцията от 1999 г. отново го внася за приемане.

В крайна сметка управляващата коалиция не успява да събере мнозинството от три пети, необходимо за отхвърляне на президентското вето, и законопроектът е отхвърлен от парламента на 25 май 2001 г.

И.  Правото на вечно ползване на земя

66.  Правото на вечно ползване е уредено в чл. 232 и следващите от Гражданския кодекс (*Kodeks Cywilny*). То е наследимо и прехвърлимо вещно право, което дава на дадено лице пълно владеене и ползване на правата на собственост върху държавна или общинска земя за срок от деветдесет и девет години. То трябва да бъде вписано в поземления регистър в съда по същия начин като собственост. Прехвърлянето на това право, както и прехвърлянето на собственост, може да се осъществи единствено под формата на нотариално заверен акт; в противен случай то ще бъде отменено *ab initio.* „Вечният ползвател“ (*użytkownik wieczysty*) е задължен да плаща на държавата (или общината в зависимост от случая) годишна такса, която съответства на определен процент от стойността на въпросната земя.

Й.  Концепция за правото на обезщетение за собственост, изоставена в териториите отвъд река Буг, определена от Върховния съд

1.  Решение от 30 май 1990 г.

67.  В решението си от 30 май 1990 г. (no. III CZP 1/90), прието от състав от седем съдии, Върховният съд (*Sąd Najwyższy*) разглежда въпроса дали лицата, репатрирани съгласно Пакта от 25 март 1957 г. между правителството на Полската народна република и правителството на СССР за времето и процедурата за по-нататъшно репатриране от СССР на лица с полско гражданство, имат право на приспадането по чл. 88(1) от Закона за стопанисването на земята от 1985 г.[[7]](#footnote-7) (продължен от чл. 212(1) от Закона за стопанисването на земята от 1997 г.). Отговорът е положителен.

В тази връзка Върховният съд се позовава на републиканските договори от 1944 г. и приема следното, *inter alia*:

„... по силата на републиканските договори от 1944 г. полската държава приема да заплати равностойно обезщетение за [изоставената] собственост. По този начин разпоредбите на тези договори са включени в полското право и могат да представляват основа за общи права по отношение на полските граждани. ...

Чл. 88(1) ..., поради специфичната си формулировка, затруднява сериозно тълкуването. Вместо да определи пряко субективни и обективни предпоставки за правото на равностойно обезщетение, законодателят препраща към разпоредбите на международни договори. Препратката представлява включването на разпоредбите на тези договори в полското право. От друга страна в члена не са изредени договорите, които се споменават в него. Така възможните инструменти са:

(a)  Републиканските договори от 9 и 22 септември 1944 г.;

...

(c)  Пактът от 25 март 1957 г. между правителството на Полската народна република и Правителството на СССР за времето и процедурата за по-нататъшно репатриране от СССР на лица с полско гражданство.

...

Сред общите принципи, залегнали в договорите от 1944 г., само един основен принцип, прогласен в чл. 3 § 6 на всеки договор – който предвижда, че полската държава следва да върне стойността на [изоставената собственост] на лицата, евакуирани съгласно договорите – е включен в националното право. Не от другите принципи, а единствено от този произтича общото право на равностойно обезщетение.“

2.  Решение от 27 март 2001 г.

68.  С решението си от 27 март 2001 г. (no. CZP 3/2001) Върховният съд в състав от трима съдии разглежда въпроса дали правото на обезщетение за собственост, изоставена в териториите отвъд река Буг, може да се счита за държавен дълг и дали лице, което има такова право, може да прехвърли правото си чрез непарична вноска за заплащане на акции в акционерно дружество.

Според Върховния съд въпросното право от всяка гледна точка е държавен дълг и безспорно има паричен и наследим, а до известна степен и прехвърлим характер, тъй като може да се прехвърля между лица, посочени изрично в чл. 212(4) от Закона за стопанисването на земята от 1997 г., а именно притежателите на собственост, изоставена в териториите отвъд река Буг, или техните наследници.

Следователно правото не може да бъде прехвърлено на юридическо лице, което не е посочено в чл. 212(4) и което по полското законодателство не може да бъде наследник. Подчертава се също така, че в светлината на приложимата практика и правна теория непаричната вноска следва да бъде напълно прехвърлима, да има точна отчетна стойност и да може да бъде вписана като капиталов актив в баланса. Следователно въпросното право не отговаря на изискванията за непарична вноска.

K.  Действия, предприети от омбудсмана между януари и юли 2002 г.

69.  С писмо от 9 януари 2002 г. омбудсманът припомня на министър-председателя, че вече се е обърнал към предшественика му със запитване дали ще бъде предприета законодателна процедура за изменение на разпоредбите и увеличаване на размера на държавната земя с цел предоставяне на имоти за обезщетяване на репатрирани лица. Той посочва и практиката да се отказват приспадания по чл. 212 от Закона за стопанисване на земята от 1997 г. В приложимата част от писмото се казва:

„На 30 май 2001 г. отправих писмо към бившия министър-председател професор Йежи Бузек и изразих възраженията си срещу нарушаването на определени права на лицата, репатрирани от „територии отвъд река Буг“, от страна на областни кметове [*starostwa powiatowe*]. Освен че обърнах внимание на проблема, също така поисках информация за това дали са предприети конкретни законодателни действия за увеличаване размера на недвижимата собственост, определена за уреждане на искове от тази сериозна по размер група граждани. ...

От чл. 6 на Наредбата от 1998 г. става съвсем ясно, че освен областните кметове и други органи, които стопанисват държавна собственост по силата на отделни разпоредби, стопанисват и недвижима държавна собственост, за да се гарантира по-ефективно реализиране на непаричното обезщетяване за „собственост отвъд река Буг“. Оказва се обаче, че след измененията на Наредбата от 1998 г. не са направени необходимите законодателни изменения за увеличаване на размера на собствеността, определена за уреждане на искове на лица, репатрирани от „териториите отвъд река Буг“.

Това положение на нещата се потвърждава от получените от мен писма от носители на правото, които твърдят например, че Агенцията за военната собственост все още отказва да компенсира стойността на собствеността, която са изоставили в чужбина, с цената на собствеността, продавана от Агенцията, или с таксата за правото на вечно ползване. Положението е сходно, когато лица, репатрирани от „територии отвъд река Буг“, желаят да участват в търгове, организирани от Държавната агенция за земеделската собственост. Във всички горепосочени случаи всяка агенция сочи като основание да откаже на носители на правото да участват в търгове липсата на съответни правни разпоредби, които биха позволили компенсирането на стойността на изоставената в чужбина собственост с цената на собствеността, продавана от дадената агенция. ...

Във връзка с горното учтиво Ви моля да ме уведомите дали понастоящем планирате изменения на приложимото законодателство, за да бъде увеличен броят на органите, които стопанисват публична собственост и които следва да уважат правото на лицата, репатрирани от „територии отвъд река Буг“, на непарично обезщетение. ...”

Министър-председателят отговаря, че към дадения момент властите не предвиждат конкретни мерки.

70.  На 5 юли 2002 г. омбудсманът подава иск пред Конституционния съд, в който се казва:

„1.  Чл. 212(1) от Закона за стопанисване на земята от 1997 г., доколкото изключва възможността за компенсиране на стойността на изоставена в чужбина собственост във връзка с войната, започнала през 1939 г., с продажната цена на държавна земеделска земя;

2.  Чл. 213 от Закона за стопанисване на земята от 1997 г., доколкото изключва прилагането на чл. 212 от същия Закон за собственост, която е част от държавните земеделски ресурси;

3.  Чл. 17 от [Изменението от 1993 г.];

4.  Чл. 31(4) от [Закона от 1996 г.];

да бъдат обявени за несъвместими с принципа за поддържане на доверието на гражданите в държавата и правото, прогласен в чл. 2 от Конституцията, както и чл. 64 §§ 1 и 2 във връзка с чл. 31 § 3 от Конституцията.“

71.  В мотивите към иска омбудсманът приканва Конституционния съд да квалифицира правото по чл. 212(1) от Закона за стопанисването на земята от 1997 г. като, *inter alia*, „възможност или надежда [за придобиване] на право на собственост върху конкретни имоти”, „право на притежаване, гарантирано от чл. 64 от Конституцията“ и „право с имуществен характер, което също така има характер на дълг“.

Л.  Приложими конституционни разпоредби[[8]](#footnote-8)

72.  В чл. 2 от Конституцията е предвидено следното:

„Република Полша е демократична държава, в която се прилагат върховенството на закона и принципите на социална справедливост.“

73.  В чл. 31 § 3 от Конституцията, който урежда обща забрана върху непропорционално ограничаване на конституционните права и свободи (принцип на пропорционалността), е предвидено следното:

„Ограничение върху упражняването на конституционни свободи и права може да се наложи единствено със законодателен акт и единствено когато е необходимо в една демократична държава за защита на нейната сигурност или обществен ред, или за защита на природната среда, здравето или обществения морал, или свободите и правата на други лица. Подобни ограничения не трябва да нарушават същността на свободите и правата.“

74.  В чл. 64 от Конституцията е залегнал принципът на защита на имуществените права. В приложимите части е предвидено следното:

„1.  Всеки има право на собственост, други имуществени права и право на наследяване.

2.  Всеки на равни начала получава правна защита на собственост, други имуществени права и правото на наследяване. ...“

75.  В чл. 77 § 1 е предвидена гражданската отговорност на държавата за конституционно непозволено увреждане по следния начин:

„Всеки има право на обезщетение за нанесена му вреда от действие на публичен орган в нарушение на закона.“

76.  В чл. 87 са изредени източниците на правото. В приложимата му част е предвидено следното:

„1. Източниците на универсално обвързващото право в Република Полша са: Конституцията, нормативните актове, ратифицираните международни договори и подзаконовите нормативни актове. ...”

77.  В приложимата част от чл. 91 от Конституцията е предвидено следното:

„1.  След обнародването му в Правния вестник на Република Полша [*Dziennik Ustaw*], ратифицираният международен договор представлява част от вътрешния правен ред и се прилага пряко, освен ако прилагането му не зависи от приемането на нормативен акт.

2.  Международен договор, ратифициран при предходно одобрение по силата на нормативен акт, има превес над нормативните актове, освен ако договорът не може да бъде съгласуван с разпоредбите на нормативните актове.“

78.  В чл. 188 от Конституцията е определен обхватът на юрисдикцията на Конституционния съд. В чл. 191 са изброени органите и организациите, които могат да искат от Конституционния съд да се произнесе за съответствието на даден законодателен акт или конкретни законодателни разпоредби с Конституцията.

В приложимите части на чл. 188 е предвидено следното:

„Конституционният съд се произнася по следните въпроси:

(1)  съответствието на нормативните актове и международните договори с Конституцията;

...

(3)  съответствието на правните разпоредби, издадени от централните държавни власти, с Конституцията, ратифицираните международни договори и нормативните актове; ...“

В приложимата част на чл. 191 е предвидено следното:

„1. Иск по въпросите, предвидени в чл. 188, може да се подаде пред Конституционния съд от:

(1)  президента на Републиката, председателя на Сейма, председателя на Сената, министър-председателя, 50 депутати, 30 сенатори, първия председател на Върховния съд, председателя на Върховния административен съд, ... главния прокурор, председателя на Върховната сметна палата и омбудсмана; ...“

M.  Развития след решението на Съда от 19 декември 2002 г. за допустимостта на жалбата

1.  Решението на Конституционния съд от 19 декември 2002 г.

79.  Конституционният съд разглежда жалбата на омбудсмана на 19 декември 2002 г. (вж. също параграфи 70-71 по-горе). Страните в производството са министър-председателят, който представлява правителството, главният прокурор (*Prokurator Generalny*) и Сеймът, представляван от председателя си (*Marszałek*). Всеполската асоциация на граничните кредитори на държавата (*Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian Wierzycieli Skarbu Państwa*) представя становище, в което посочва начина, по който властите са – или по тяхно мнение не са – уважили правото по чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г. Конституционният съд допуска становището и го приема като становище, представено от неправителствена организация.

80.  Конституционният съд приема, че чл. 212(2) и чл. 213 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г., доколкото изключват възможността за компенсиране на стойността на изоставена в чужбина собственост с продажната цена на държавен земеделски имот, са несъвместими с конституционните принципи, прогласени в чл. 2 (принципите за върховенство на закона и поддържане на доверието на гражданите в държавата и нейното право), чл. 64 §§ 1 и 2 (принцип на защита на имуществените права) във връзка с чл. 31 § 3 (забрана за непропорционално ограничаване на конституционните права и свободи) от Конституцията. Той приема също така, че чл. 17 от Изменението от 1993 г. и чл. 31(4) от Закона от 1996 г. в тяхната цялост са несъвместими с горепосочените принципи.

81.  В Полша решението на Конституционния съд се приема като крайъгълен камък във връзка с искове, свързани с територии отвъд река Буг, като обхваща подробен исторически и правен анализ на въпроса. По отношение на историческия контекст на делото, Конституционният съд заявява, *inter alia*:

„Първият въпрос, който следва да се разгледа, засяга правомощията на [комунистическите власти, които сключват републиканските договори] да сключват международни договори. Няма съмнение, че Полският комитет за национално освобождение не може да се счете за конституционен орган на суверенна държава със съответната демократична легитимност и способност да взема суверенни решения от името на държавата.

Обхватът на обезщетението, предвидено за репатрирани лица в републиканските договори, по никакъв начин не е еквивалентен или пропорционален на обхвата на обезщетението, което държавите, с които са сключени тези договори, поемат като задължение. В повечето случаи, репатрирането е *de facto* в една посока, защото повечето евакуирани лица са бивши полски граждани от територии, които Полската република губи в резултат на Втората световна война. Вследствие на това, въпреки значително по-голямата материална тежест на преместването и репатрирането, по силата на Пакта от 1952 г. Полша е задължена да заплати на СССР сериозната сума от 76 милиона рубли (чл. 2 от Пакта от 1952 г.). Както и в случая с промяната на полските граници, този вид задължение със сигурност не може да се разглежда като суверенно решение на полските държавни власти.

На този етап трябва да се отбележи, че сходни тежести във връзка с последствията от войната са понесени и от други държави, но в нито един случай, с изключение на Германия, тежестта не е сравнима с тази, която Полската държава следва да понесе. Добре е да се припомни, че изпълнението на тези задължения се усложнява допълнително от значителните материални загуби през войната и непосредствено след нея. При тези условия е видно, че процесът на удовлетворяване на репатрираните лица, предвиден в договорите с СССР и съветските републики, трябва да бъде плавен и продължителен във времето. Това означава също така, че предвид трябва да се вземе и трудното финансово положение на държавата и преди всичко положението на групи граждани, различни от лицата, репатрирани от територии отвъд река Буг. Несъмнено последствията от войната оказват влияние върху полското общество като цяло. В тази връзка не може да се твърди например, че обезщетение, което е непълно, зависи от времеви ограничения или приема конкретна форма, е непременно в противоречие с принципа на справедливостта. Това важи и за механизмите, чрез които се предоставя само частично обезщетение за загубите, понесени в резултат на военни действия и териториални промени.“

82.  Решението, което е придружено от подробни мотиви, се основава на следните основни положения:

„(1) Републиканските договори пораждат конкретен вид задължение на държавата да предостави обезщетение чрез подходящо вътрешно право на лица, които са загубили собственост във връзка с определянето на полските граници след Втората световна война. Републиканските договори не представляват пряко основание репатрираните лица да подават искове за обезщетение, тъй като законодателят има свободата да определи как да бъде изграден механизмът за обезщетение. Отговорностите на държавата в тази връзка, поети в поредица правни актове, са въпрос на независимо решение на законодателя.

(2)  Правото на кредит, което предвижда възможността за компенсиране на стойността на собствеността, изгубена от полските граждани, след като е изоставена извън настоящата територия на държавата, с продажната цена на недвижимо имущество или таксите за правото на вечно ползвате, представлява специфичен заместител на изгубените имуществени права, което не е само правно очакване за компенсация, а по-скоро имуществено право, признато в правния ред на републиката като част от публичното ѝ право. Като такова, това право подлежи на гарантираната от Конституцията защита на имуществените права (чл. 64 §§ 1 и 2 от Конституцията).

(3)  Създаването на правни рамки за дадени институти не може да бъде изцяло отделено от фактическите обстоятелства и икономическите реалности, в които следва да функционират така създадените правни институти. Ето защо като принцип законодателната власт не може да ограничава толкова много възможността да се ползва общо право, дадено на лице, че крайният резултат да е на практика *nudum* *ius*, така че собствеността става нематериално право, изпразнено от всякаква имуществена стойност. В случая на така нареченото право на кредит, номиналната му стойност обаче не съответства на неговата реална стойност. Обезценяването на стойността на това право се дължи на това, че законодателят е изключил определени категории недвижимо имущество, което фундаментално ограничава възможността за ползване на правото.

(4)  Всички имуществени права в правния ред подлежат на конституционна защита. Всяка намеса в сферата на правнозащитените имуществени интереси на дадено лице, която се осъществява без формалното премахване на правното основание за лицето, представлява *de facto* лишаване от собственост в смисъла, приет в практиката на Европейския съд по правата на човека. Следователно оценката на разпоредби, които елиминират възможността дадено право да се ползва на практика води до заключението, че те са несъвместими с чл. 64 §§ 1 и 2 от Конституцията.

(5)  Правни решения, които ограничават възможността да се ползва правото на кредит, в рамките на предвиденото от закона, и които водят до лишаване от съдържание на тези права, не може да бъдат приети като необходими в една демократична държава с върховенство на закона и не са функционално свързани с нито една от ценностите, предвидени в чл. 31 § 3 [от Конституцията] (принцип на пропорционалността).

(6)  Изискването за спазване на принципа за поддържане на доверието на гражданите в държавата и нейното право, който произтича от принципа на върховенството на закона (чл. 2 от Конституцията), предполага забрана за приемане на закони, които създават илюзорни правни институти. Следователно този принцип изисква от правната система да бъдат елиминирани пречките, които препятстват [лица] да се възползват от правото на кредит. От гледна точка на принципа на доверието, в случая на правото на кредит подлежи на преценка средството за защита на това право, а не неговото съдържание. Липсата на възможност да се ползва това право в зададените от законодателството рамки показва, че е създаден илюзорен правен институт, поради което е налице нарушение на чл. 2 от Конституцията.“

83.  Конституционният съд създава нов термин за правото по чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г. – „право на кредит“ („*prawo zaliczania*“). Този термин вече е навлязъл в правна употреба и често се използва в множество последващи съдебни решения и различни правни текстове.

Според съда макар правото да се заражда от разпоредбите на републиканските договори, неговата реална правна основа е чл. 212. В това отношение той приема, че тези договори не представляват част от вътрешния правен ред, защото, макар и ратифицирани, те не са обнародвани в Правния вестник и не могат да се смятат за източник на право по смисъла на чл. 91 от Конституцията.

Конституционният съд дефинира правото на кредит както следва:

„Правото на кредит има специално естество като самостоятелно имуществено право. По мнението на Конституционния съд то представлява специфичен заместител на правата на собственост, а не просто очакване за правото на обезщетение; по тази причина следва да се приеме, че то подлежи на конституционно гарантираната защита на имуществените права (чл. 64 §§ 1 и 2). По преценка на Конституционния съд е оправдано да се приеме, че правото на кредит е специално имуществено право от публичноправен характер. То не е същинско право на собственост, но не може да бъде сведено до категорията на потенциално право в смисъла на максимално формулирано очакване [*ekspektatywa maksymalnie ukształtowana*]. Макар осъществяването на правото да зависи от действие на лицето – носител на правото, не би било оправдано да се стигне до заключение, че това право не съществува до момента на реализирането му, породен от спечелване на търг, при което лицето – носител на правото, може да компенсира стойността на изоставената собственост със стойността на придобита собственост или такси за вечно ползване. ...

Няма съмнение, че правото на кредит принадлежи към категорията права, които подлежат на защита по чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.“

84.  По-нататък Конституционният съд разглежда случая по чл. 64 от Конституцията, в който е предвиден принципът на защита на правата на собственост. Той описва поведението на държавата по следния начин:

„По мнение на Конституционния съд няма съмнение, че при тези обстоятелства всички закони, които ограничават достъпа на репатрирани лица до придобиване чрез търгове за определени категории държавна собственост, имат пряк ефект върху възможността за реализиране на правото на кредит.

В настоящите правни обстоятелства може да се установи интересен функционален парадокс, доколкото общо право, предвидено в действащото законодателство, на практика не може да се реализира. Следователно правото на кредит се превръща все повече в „празно задължение“ и *nudum ius*. Поддържането на настоящата тенденция, при която различни видове държавна земя са изключени от приложното поле на правото на кредит, ще означава, че няма надежда това право да се реализира в бъдеще. Това положение на нещата вече води до неблагоприятна и парадоксална ситуация: лица – носители на право, които чакат от години да имат възможност да участват в търгове с наддаване и, по-късно, в хода на търговете, с пълно съзнание за това колко трудно би било да се реализира правото им на кредит, „избутват нагоре“ цената на собствеността до ниво, което значително надвишава пазарната ѝ стойност.

В настоящите обстоятелства, за да се прецени възможността да се ползва правото на кредит, предвид трябва да се вземе не само ограничаването на наличието на определени видове собственост, с различна степен на обоснованост, но също така и реалните възможности за изпълнение на правото и неговата икономическа стойност.

Нормативните актове, които ограничават достъпа на репатрирани лица до държавна собственост, на практика води до *de facto* отнемане на собственост, при което е невъзможно правото на кредит да бъде ползвано сега или в бъдеще в смисъла, в който това понятие се ползва в цитираната по-горе практика на Европейския съд по правата на човека. ...

Противоконституционността на ограниченията, залегнали в чл. 212(1) и чл. 213 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г, чл. 17 от Изменението от 1993 г. и чл. 31(4) от Закона от 1996 г., се състои именно във факта, че общото право (правото на кредит) е формулирано по такъв начин, че не може да се реализира в съществуващата правна среда, така че то става илюзорно и просто измама. Нещо повече, тук не става просто въпрос за временна невъзможност, обусловена от определени фактически и правни обстоятелства, а по-скоро за създаването на правни конструкции, които изключват възможността *ex thesi*. В конкретния случай преценката на възможността за реализиране на това право е още по-необходима предвид това, че законодателната власт, като приема принципа на задълженията на държавата към репатрираните лица, в същото време не е съумяла да установи алтернативен механизъм за обезщетяване. В продължение на няколко десетилетия правото на кредит е единственото решение *de lege lata* за обезщетение на материалните загуби, понесени от полските граждани при териториалните промени през 40-те години. ...“

85.  Като прави преценка от гледна точка на чл. 31 § 3 от Конституцията, а именно допустимост на ограниченията, наложени от властите при упражняването на правото на кредит, Конституционният съд отбелязва следното, *inter alia*:

„Защитата на имуществените права не означава, че е напълно невъзможно да има намеса в съдържанието им или че те са напълно ненакърними ... Необходимо е да се остане в обхвата на конституционната рамка, която определя границите на конституционната защита на дадено имуществено право [препратки към приложимите решения на Конституционния съд]. Такива ограничения са въведени от Конституцията в чл. 31 § 3. В практиката на Конституционния съд многократно се вижда, че тази разпоредба предоставя тестове за определяне на условията за допустимост на ограниченията при ползване на конституционните права и свободи. ...

В тази връзка е важно да се отбележи позицията на Конституционния съд, изразена в решението от 12 януари 2000 г., [препратки], според която обхватът на подобни ограничения не трябва да води до анулиране на основни компоненти на общото право, в резултат на което то се „изпразва“ от същинското си съдържание и се превръща в правна фикция. Подобно положение води до конституционно неприемливо нарушение на основното съдържание или същината на това право. ...

С оглед на гореизложените съображения трябва да се признае, че всички разпоредби, които са посочени в жалбата на омбудсмана и които ограничават реалния обхват на собствеността, по отношение на която може да се прилага процедурата, предвидена в чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г., са несъвместими с чл. 64 §§ 1 и 2 във връзка с чл. 31 § 3 от Конституцията.

Подобни ограничения са неоправдани в една демократична държава с върховенство на закона. Целите, залегнали в чл. 17 от Изменението от 1993 г., и основанията, предвидени за ограничаване на правото на кредит в случай на собственост, предоставена на Агенцията за военната собственост, а именно необходимостта от средства за модернизиране на военните сили, не следва да се постигат по начин, който лишава определена група лица от възможността да реализират имуществените права, които имат.

Що се отнася до земеделската собственост, стопанисвана от Държавната агенция за земеделската собственост, подобно изключване не може да бъде толерирано без едновременното установяване на универсални решения, които биха открили начин за решаване на проблемите със собствеността, свързани с регулирането на отношенията на собственост.

Що се отнася до изключенията, предвидени в Закона от 1996 г., целта да се генерират ресурси за модернизирането и поддържането на военните институции не оправдава дискриминирането на лица, които имат право на кредит за стойността на собствеността, изоставена извън настоящата територия на Полша, само защото тези лица не биха могли да заплатят покупната цена в брой. Този тип решение не може никога да бъде прието като необходимо в една демократична държава с върховенство на закона. Няма и функционална връзка между ограничението и постигането на целите по чл. 31 § 3 от Конституцията. Необходимостта да бъдат въведени ограничения може да възникне, ако реализирането на правото на кредит би направило невъзможно удовлетворяването на правнозащитените интереси на други лица. По-конкретно съществуването на правото на кредит не води до ситуация, в която правата на други лица може да бъдат накърнени (например правата на предишни собственици, на които е даден приоритет, или лица с право на предпочтително изкупуване).

В същото време трябва да се подчертае, че противоконституционността на тези разпоредби не е свързана със законодателен пропуск, състоящ се от липса на определени регулации за обезщетение на репатрираните лица отвъд река Буг. Тя възниква поради погрешната правна формулировка във връзка с разпоредбите за обезщетението, която поражда недопустима системна нефункционалност. Трябва да се подчертае, че държавата не може в същото време със създаването на общо имуществено право произволно да въвежда ограничения, като се възползва от атрибутите на държавната власт, които изключвайки значителни части от собственост от процедурата за обезщетение, *de facto* блокират възможността на бенефициентите да придобият икономическо предимство от тези права.“

86.  На последно място Конституционният съд се позовава на принципа на върховенството на закона по чл. 2 от Конституцията. Той приема следното, *inter alia*:

„Преди всичко този принцип означава необходимостта от защита и спазване на съответно придобити права и защита на интереси, които все още не са реализирани ... но обхваща и забрана за законодателната власт да създава правни конструкции, които не могат да бъдат изпълнени и представляват правна илюзия, и следователно привидна защита на имуществените интереси, които са функционално свързани с естеството на установеното общо право.

По принцип законодателната власт следователно не може да ограничава възможността за реализиране на общо право, формално дадено на лице, до такава степен, че на практика да създава *nudum ius*, т.е. имуществено право, което след това се изпразва от съдържание и на практика няма парична стойност. Трябва отново да се подчертае, че в случая на така нареченото „право на кредит“, неговата номинална стойност не отговаря на неговата реална стойност. Обезценяването се дължи именно на това, че възможността за реализиране на правото е била значително ограничена чрез законодателство, което изключва определени видове собственост. ...

Императивът за спазване на принципа за поддържане на доверие в държавата, който обхваща, както бе посочено по-горе, забрана за създаване на закони, които въвеждат фикционални правни институти, налага премахване на правните пречки, които правят ползването на правото на кредит невъзможно. Конституционният съд не може да прецени до каква степен адекватно функциониращо право на кредит би поправило вредите, нанесени от загубата на „собственост отвъд река Буг“. Решението на този проблем, който е част от общия въпрос за поправянето на загубите на определени групи хора от населението в резултат на историческите промени в държавната територия и промени в собствеността, направени преди няколко десетилетия, е в компетентността на законодателната власт. ...

Така, важният елемент тук е прилагането на постулата, че правните регулации трябва да са формулирани по такъв начин, че да осигуряват на лицата не само правна сигурност, но и пълна предсказуемост по отношение на степента, в която тяхното прилагане би се отразило на правното положение на лицата в конкретни правни ситуации. Механизмът за обезщетение, въведен за лица, лишени от собственост в резултат на териториални промени, е довел до развиването на легитимни очаквания от страна на засегнатите лица, че проблемът ще бъде решен в бъдеще с дължимо внимание към интересите на всички лица, на които е дадено правото на кредит. Позицията, че е налице нарушение на принципа за поддържане на доверие в държавата и нейните закони, се подкрепя и от липсата на алтернативни форми на обезщетение в правната система. ...

Премахването от правната система на ограниченията, въведени с чл. 212 и чл. 213 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г. и от други разпоредби, би направило възможно останалата част от механизма за кредит да се осъществи, а не да бъде, както до момента, фикционален инструмент за обезщетение. Този Съд не е правил преценка за препоръчителен набор от средства от законодателната власт, чрез които да бъдат удовлетворени имуществените интереси на репатрираните лица, защото определянето на конкретни институционални решения е в независимата сфера на компетентност на законодателната власт. Ето защо предмет на оценка от гледна точка на конституционните гаранции е механизмът за обезщетение, който вече е предвиден в законодателството.

Следва да се подчертае, че в допълнение към процедурата за обезщетение, предвидена пряко в чл. 212 от Закона за стопанисване на земята, законодателят наскоро въведе нова възможност да реализиране на правото на кредит в Закона от 5 декември 2002 г. за изменение на Закона за упражняване на държавните правомощия, Закона за комерсиализацията и приватизацията на държавни предприятия и други нормативни актове, който влезе в сила на 14 януари 2003 г. и който добавя ал. 3 към чл. 53 от Закона от 30 август 1996 г. за комерсиализацията и приватизацията на държавни предприятия. Въз основа на тази разпоредба лицата по чл. 212 от Закона за стопанисване на земята от 1997 г. имат възможността да използват като кредит стойността на изоставената собственост срещу продажната цена на приватизирано предприятие, която отговаря на стойността на правата върху определени елементи от недвижима собственост, включени сред активите на предприятието, или срещу продажната цена на такива права, които не са включени в активите. Това е нова форма на правото на кредит и се очаква тя да разшири възможността за получаване на действително обезщетение за изгубена собственост. От друга страна новата регулация не променя по принцип преценката за правото на кредит, базирана на оспорваните в делото разпоредби. Тъй като съществуването на нова форма на правото на кредит ... не освобождава законодателната власт от това да гарантира, че механизмът за обезщетение, разгледан в настоящото дело, е изграден по такъв начин, че да бъде истински инструмент за защитата имуществените права на лицата, а не само правна фикция.

Премахването на ограниченията, предвидени в оспорваните разпоредби, със сигурност ще създаде нови и по-благоприятни условия да се ползва правото на кредит и следователно шанс за реално функциониране на механизма за обезщетение, създаден от законодателството.“

87.   Решението на Конституционния съд е публикувано в Правния вестник на 8 януари 2003 г. То влиза в сила същия ден.

2.  Изменението от декември 2002 г.

88.  На 14 януари 2003 г. влиза в сила Законът от 5 декември 2002 г. за изменение на Закона за упражняване на държавните правомощия, Закона за комерсиализацията и приватизацията на държавните предприятия и други нормативни актове (*Ustawa o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujacych Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz* *niektórych innych ustaw* – „Изменението от декември 2002 г.“).

89.  По силата на чл. 2(16) се прави следното изменение на чл. 53 от Закона за комерсиализацията и приватизацията на държавните предприятия:

„За лицата по чл. 212 от [Закона за стопанисването на земята от 1997 г.] стойността на собствеността, изоставена в територии, които не принадлежат на настоящата Република Полша, се компенсира със следното:

1.  част от продажната цена на [държавно предприятие], която отговаря на стойността на правата на предприятието [*in rem*] върху земя и сгради за търговска цел или услуги, или за ползване като ателие, или за творчески цели, или като почивен дом, или гараж или парцел земя, определен за тези цели;

2.  продажната цена на правата по ал. (2), които са продадени като активи, които не принадлежат на предприятието и са поети от държавата след изтичане или изпълнение на договор за наем на предприятието.“

3.  Наредбата от януари 2003 г.

90.  На 7 февруари 2003 г. влиза в сила Наредбата на Правителството от 14 януари 2003 г. за изменение на Наредбата за подробните правила и процедурата за провеждане на търгове за продажба на държавна или общинска собственост (*Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy* – „Наредбата от януари 2003 г.“). Чл. 5 се изменя по следния начин:

„1.  При търгове, организирани от кмет при упражняване на функции, свързани с публичната администрация, лица с права по чл. 212 от [Закона за стопанисването на земята от 1997 г.] са освободени от заплащане на гаранция при подаване на писмена декларация, че в случай на отказ да сключат договор [за продажба], ще заплатят сума, равна на гаранцията, изисквана от другите участници.

2.  Вместо документ, потвърждаващ, че са платили гаранцията, лицата по ал. 1 представят пред кмета оригинал на удостоверението или решението, потвърждаващо, че имат правото по чл. 212(1) и (2).

3.  При определяне на условията за продажба на собственост по ал. 1, плащането на [продажната цена] по начина, предвиден в чл. 212, не може да бъде изключено.“

4.  Законът от април 2003 г.

91.  На 16 юли 2003 г. в сила влиза Законът за земеделската система от 11 април 2003 г. (*Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego* – „Закона от април 2003 г.“).

Съгласно разпоредбите на този закон Държавната агенция за земеделската собственост се преобразува в Агенция за земеделската собственост (вж. също параграфи 31-32 по-горе), която по силата на чл. 18 става неин правоприемник. Новата Агенция поема цялата собственост на предходната. Имуществото, попадащо в държавните земеделски ресурси, е поверено на новата Агенция. Следователно този орган е вече отговорен за стопанисването и разпределянето на държавната земеделска собственост и за провеждането на търгове за продажбата на тази собственост съгласно разпоредбите на приложимата наредба (вж. параграф 92 по-долу).

5.  Наредбата от август 2003 г.

92.  Наредбата на министъра на финансите от 1 август 2003 г. за подробните правила, свързани с продажбата на собственост от ресурсите от държавната земеделска собственост и нейните части, условията за плащане на цената на части и ставките за оценка на земята (*Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich częsci składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych* *gruntów* – „Наредбата от август 2003 г.“) влиза в сила на 11 август 2003 г.

Съгласно чл. 8 от Наредбата от август 2003 г. репатрираните лица са освободени от задължението да внесат гаранция за плащането на продажната цена преди търга за продажба на държавна собственост.

В приложимата част на този член е предвидено следното:

„1.  Физически лица, които по силата на други нормативни актове имат право на компенсация на стойността на собственост, изоставена извън настоящите граници на Полската държава във връзка с войната, започнала през 1939 г., с цената или таксата за вечно ползване на държавна собственост [която желаят да закупят], са освободени от заплащане на гаранция, ако направят писмена декларация, че при отказ да сключат договор за продажба ще заплатят сума, равна на гаранцията, изисквана от другите участници.

2.  Вместо документ, потвърждаващ, че са платили гаранцията, лицата по ал. 1 представят пред Комисията за търга оригинал на удостоверението или решението, потвърждаващо правото им на компенсация на стойността на изоставена собственост с продажната цена.

3.  При определяне на условията за продажба на собственост [–], по отношение на която се прилага правото на кредит по ал. 1 [–], на търг по чл. 6 [т.е. всеки търг, организиран съгласно разпоредбите на Закона от 1991 г.], заплащането на продажната цена чрез такъв кредит не може да се изключи.“

6.  Решенията на Окръжния съд в Краков от 2 и 7 април 2003 г.

93.  В началото на 2003 г. няколко репатрирани лица (или техните правоприемници) завеждат дело срещу държавата, като претендират за обезщетение за вреди съгласно правото за непозволено увреждане и разпоредбите на приложимите републикански договори. Някои от исковете са разгледани от Краковския окръжен съд (*Sąd Okręgowy*).

Исковете са заведени въпреки неблагоприятния изход от сходни дела, при които претенциите за обезщетение за вреди са отхвърлени, тъй като нямат правни основания в полското законодателство (вж. също параграф 107 по-долу).

94.  Първата група ищци твърдят, че е налице поведение, нанасящо непозволено увреждане от страна на държавата, доколкото тя е направила невъзможно за тях да упражнят правото си на кредит и е създала порочен, илюзорен и неефективен механизъм за удовлетворяване на правата им по чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г. Те се позовават на разпоредбите на републиканските договори като правно основание за парично обезщетение и твърдят, че властите са извършили конституционно нарушение по смисъла на чл. 77 от Конституцията.

95.  Втората група твърди, че държавата е извършила конституционно нарушение, като – първо – е направила постоянно невъзможно – чрез приемането на поредица закони и погрешни практики – те да удовлетворят исковете си и – второ – не е публикувала републиканските договори в Правния вестник, с което препятства ищците да се позоват на тях в гражданските си искове пред съда.

Всички ищци претендират за обезщетение за вреди в суми, които са равни на стойността на собствеността, която те или техните семейства е трябвало да изоставят отвъд река Буг.

Първите две повратни решения са издадени на 2 и 7 април 2003 г.

(a)  Решение от 2 април 2003 г.

96.  На 2 април 2003 г. Краковският окръжен съд, след като изслушва делото, заведено от три лица, B.G., J.K. и B.K., срещу държавата за вреди, породени от това, че държавата не е удовлетворила правото им на собственост за обезщетение по чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г., им присъжда изцяло обезщетението, което претендират.

97.  Съдът констатира, че от 1991 г. до 1998 г. Районната служба на Краков[[9]](#footnote-9) е организирала двадесет и два търга за продажба на собственост, в които репатрирани лица отвъд река Буг е можело да участват. В някои търгове оферти е можело да се подават единствено от лица, които са подали искове за обезщетение преди 26 май 1990 г. През 2002 г. кметът на Район Краков е започнал провеждането на търгове, но през същата година е имало само два такива търга.

Окръжният съд описва положението във връзка с изпълнението на правото на кредит на жалбоподателя, както следва:

„... организацията на търговете или изключва лицата отвъд река Буг изцяло, или ограничава участието само до лица, чието местожителство е в района, където се провеждат, или предложената за продажба собственост не може да удовлетвори исковете на ищците предвид стойността на правата им. Също така има ситуации, в които Държавната агенция за земеделската собственост организира търгове, от които са изключени лица отвъд река Буг съгласно приложимите разпоредби.

Следва обаче да се отдели специално внимание на ситуациите, в които от търговете не са изключени лицата отвъд река Буг. Такива е имало изключително рядко. В такива ситуации участва голяма група лица с право на обезщетение. Водени от притеснението, че поради малкия размер собственост, заделена за удовлетворяване на исковете им, те няма да могат да получат никакво обезщетение, тези лица увеличават наддаването за собствеността в такава степен, че цената на собствеността за продажба надвишава неколкократно пазарната ѝ стойност. Показателно е, че в такива търгове участват само лица отвъд река Буг, въпреки че организаторите позволяват участие и на лица, които могат да купят собствеността в брой. В един от търговете собственост, чиято първоначална цена, изчислена по пазарни оценки, е 115 000 полски злоти, е продадена за 700 000 злоти. В друг търг парцел със сграда, използвана като помещение за дисекция, чиято първоначална цена е малко над 200 000 полски злоти, е продаден за 1 500 000 полски злоти. В контекста на горното положение е достатъчно да се каже, че в района на Краковския клон на Всеполската асоциация на граничните кредитори на държавата, т.е. на територията на бившата Краковска област и част от областта Нови Сач само около двадесет лица правоносители от приблизително 300 с удостоверения или административни решения са се възползвали от правото на кредит, а от тях нито един не получава пълно обезщетение за правото си. Трябва да се добави още, че в района на Краковския клон на Всеполската асоциация на граничните кредитори на държавата 3 600 лица са се опитали да получат удостоверения, потвърждаващи правото им да получат равностойност на изоставена собственост.“

Съдът установява също, че ищците или техните предшественици са отказали в предходен момент да приемат две оферти за собственост за обезщетение. Съдът преценява, че отказът е оправдан, защото условието за получаване на първата собственост, а именно парцел земя, е да се построи къща на него в срок от четири години, а ищците не са имали средства за подобна инвестиция. Втората оферта е била да се избере една от три къщи в друг град, но те са били в катастрофално състояние.

98.  Окръжният съд споделя становището на Конституционния съд, че републиканските договори не съставляват част от вътрешния правен ред. Следователно те не могат да бъдат правно основание за предявяване на граждански иск за вреди пред съда. Съдът обаче намира, че поведението на държавата представлява поредица от актове на непозволено увреждане и приема, *inter alia*, че:

„Както бе подробно доказано по делото, възниква парадоксална ситуация, в която правоносителите чакат с години да участват в търг, а след това когато реално има такъв, те знаят колко е трудно да използват правото си на кредит и под натиска на положението, в което се намират, вдигат цената на собствеността до нива, които далеч надхвърлят пазарната ѝ стойност. По този начин, като се озовават в много напрегната ситуация, те губят голяма част от правото си. Строгите ограничения върху възможността да удовлетворяват правата си на практика водят до анулирането им. Това положение, в което държавата е създала гореописаните обстоятелства, е на практика напълно неоправдано отнемане на собственост [и се явява] отнемане на имуществени права от лица отвъд река Буг, които им се полагат. Дори създаването на такова положение трябва да се разглежда като състояние на беззаконие по отношение на правата на репатрираните лица.

Трябва да бъде силно подчертано, че законодателната власт не само има положителното задължение да създава регулации и процедури в защита на имуществените права, но и отрицателно задължение да се въздържа от въвеждане на регулации, които биха премахнали правната защита от такива права или биха ги ограничили, да не говорим за [мерки], които ги премахват изцяло. Ако законодателната власт не изпълнява горните условия, тя нарушава чл. 64 § 2 от Конституцията и спомага за беззаконие. ...

По мнението на Съда законодателните ограничения, до които се стига вследствие на гореописаното законодателство – макар да е възможно нормативните актове да са били необходими – и са свързани с реформата в местното самоуправление, преструктурирането в земеделието, модернизацията на армията и други въпроси, не оправдават дискриминацията спрямо лица, които имат правото на кредит за стойността на собственост, изоставена извън границите на страната, само защото тези лица не могат да заплатят цената на собствеността или [таксата за] правото [на вечно ползване] в брой. ...

Законодателните ограничения, които засягат имуществените права на лица отвъд река Буг, създават положение, в което те са лишени от стойността на собствеността, която е определена от законодателната власт.

Това е на практика акт на непозволено увреждане, извършен от държавата, в резултат на който поради причини, зависещи от държавата, ищците понасят вреди, тъй като не могат да реализират правата си да получат собственост на стойността, потвърдена в съответното административно решение. От една страна, в чл. 81 от Закона от 1985 г. и чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г. държавата дава на лицата отвъд река Буг правото на кредит за стойността на собственост, изоставена в чужбина, срещу цената на имоти за строеж или цената на сгради и помещения на държавна земя, но от друга последвалите закони правят неефективна всяка възможност тази социална група да удовлетвори правата си.

По същество вредите, понесени от репатрираните лица и от ищеца в настоящото дело, се състоят в разликата между това, което е трябвало да могат да получат в рамките на стойността на правото им по чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г., и това, което реално имат на практика в резултат на погрешния начин, по който държавата прилага закона. ...

Съгласно чл. 77 § 1 от Конституцията всеки има право да получи обезщетение за неправомерни действия, извършени от публичен орган. Отговорността на държавата следва от чл. 417 от Гражданския кодекс, свързан с функционирането на публичен орган като цяло, а не толкова с конкретните лица, свързани с институцията, като се има предвид, че отговорността възниква, ако има неправомерно действие. В допълнение, функционирането на публичните власти трябва да се приеме в по-широк смисъл като действие или бездействие, като конкретни действия или като заповеди, съдебни решения, административни решения, квазинормативни актове и, на последно място, законодателна дейност. ...

Фактът, че е било невъзможно [ищците] да удовлетворят правата си без намаляване на по-голяма част от стойността, им дава право на иск на основание отговорност за непозволено увреждане за обезщетение, което е равно на сумите, посочени в съответното удостоверение.

Напълно разбираемо е, че след като са получили удостоверенията, потвърждаващи правата им по чл. 212 от Закона да стопанисването на земята от 1997 г., ищците не са участвали в търгове, организирани от [властите], защото броят на търговете, за които е можело да бъдат осведомени, е бил много малък. От друга страна, в контекста на броя на репатрираните лица, които са имали право да участват в търговете, всяко участие в търг е можело да доведе до загуба на сериозна част от това, на което имат право.

Макар решението на Конституционния съд от 19 декември 2002 г. да влиза в сила незабавно след обнародването му в Правния вестник, а именно на 8 януари 2003 г. – решение, с което се премахват ограниченията за репатрирани лица при реализиране на правата им, – на практика Агенцията за военната собственост и Държавната агенция за земеделската собственост, като застават на позицията, че гореспоменатото решение на Конституционния съд налага да се променят разпоредбите на Закона за стопанисването на земята от 1997 г. и други нормативни актове, създават положение, в което продължава да е невъзможно репатрирани лица да реализират правата, които са получили.

Този факт, както бе установено в частта за фактите по настоящото дело, е обществено достояние от статии във вестници. Така, като тълкува неправилно последиците от решението на Конституционния съд, правителството продължава да блокира правата на репатрирани лица, с което извършва непозволено увреждане с последиците, описани по-горе от Съда.“

99.  През август 2003 г. ответниците подават жалби срещу решението пред Краковския апелативен съд (*Sąd Apelacyjny*).

Жалбите са разгледани на 24 септември 2003 г. Апелативният съд потвърждава констатациите за фактите на долноинстанционния съд, но променя решението по същество. Така Съдът изменя първоинстанционното решение и отхвърля иска.

В мотивите си Апелативният съд подчертава, че изпълнението на правото на кредит до голяма степен зависи от действията на лицето – носител на правото. Така то представлява само условно право. В допълнение, в чл. 212 не е предвидено парично обезщетение, а друга специфична процедура за изпълнението на задължението на държавата. Ищците са можели да получат обезщетение, само ако докажат, че им е било невъзможно да получат собственост за обезщетение на цялата територия на Полша. В тази връзка Съдът подчертава, че ищците не са изчерпали всички налични средства по националното законодателство. Те не са участвали в търгове и са отказали да закупят собствеността за обезщетение, предложена им от властите. Единствено чрез активно участие в търговете ищците са можели да покажат, че има затруднения да бъдат удовлетворени исковете им. Апелативният съд приема още, че няма основания за приписване на отговорност за непозволено увреждане на държавата, и по-специално отговорност за твърдяното законодателно бездействие. Той отхвърля идеята, че законодателната власт противозаконно е отнела собствеността на ищците, като е приела погрешно законодателство или не е гарантирала подходящо правата на лицата отвъд река Буг.

100.  На 14 май 2004 г. ищците подават касационна жалба (*kasacja*) срещу горното решение пред Върховния съд. Касационното производство не е приключило.

(б)  Решение от 7 април 2003 г.

101.  На 7 април 2003 г. Краковският окръжен съд в различен състав, след като изслушва делото, заведено от две лица, T.Rz. и E.Rz ., срещу държавата (управителя на Малополска), приема иска на ищците за вреди, породени от неизпълнението от държавата на задължението ѝ по чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г.

102.  Окръжният съд приема, че разпоредбите на републиканските договори не може да се смятат за основание за граждански иск, защото не са били надлежно обнародвани в Правния вестник. Той обаче приема още, че не само неосигуряването от страна на държавата на ефективно ползване на правото на кредит, но и неизпълнението на законовото ѝ задължение да обнародва републиканските договори – неизпълнение, което препятства ищците да се позоват на тях като правно основание – представлява непозволено увреждане, за което държавата е отговорна. Съдът приема, *inter alia*:

“[По отношение на фактите]

За съжаление трябва да се отбележи, че макар и периодът от издаването на решението на Конституционния съд да не е твърде дълъг, агенциите, които стопанисват държавната собственост, към момента са преустановили организирането на търгове за тази собственост, позовавайки се на факта, че няма нови законови разпоредби, които да заменят отменените. От друга страна, добре е да се спомене, че решението на Конституционния съд ... засяга, както бе споменато по-горе, „премахването на ограничения от системата“; следователно няма основания да се приеме позицията, изразена в съобщенията, публикувани за обществеността в интернет. В резултат на това възможността [за удовлетворяване на искове] остава илюзорна за лицата отвъд река Буг.

[По отношение на закона]

В светлината на констатациите на Съда по фактите, няма съмнение, че Договорът от 9 септември 1944 г. с Украинската ССР е ратифициран, но не е обнародван оттогава в Правния вестник (което е вярно и за договора с Беларуската ССР). С оглед на конституционните разпоредби, цитирани по-горе, той не може да представлява източник на правото, защото не е станал част от вътрешния правен ред. Следователно този договор не може да се прилага пряко или да се използва като основание за исковете на ищците. Конституционният съд изразява сходно становище в решението си от 19 декември 2002 г., което вече бе споменато във връзка с констатациите по фактите в настоящия случай. ...

Ищците подават молба[[10]](#footnote-10) за обнародване на Републиканския договор от 9 септември 1944 г. с Украинската ССР, но министърът на външните работи отказва да предприеме такива действия, изисквани от него по силата на правото за международните договори, като отговаря, че договорът е прекратен, тъй като е бил изпълнен. Основанието за това мнение е, че според министъра договорът е бил изпълнен *inter partes* и следователно прекратен, предвид сключването на Пакта от 1952 г. с правителството на СССР. ...

Това мнение е погрешно поне по две причини.

Като начало, формално погледнато, Виенската конвенция не предвижда възможността за прекратяване на договор в резултат на неговото изпълнение, а по-скоро за прекратяване в резултат на отхвърляне на договора. ...

Дори да се приеме възможността договор да бъде прекратен в резултат на изпълнението му, този аргумент не би бил релевантен за случай, когато договорите не са изпълнени изцяло. ...

Освен горното, което в известен смисъл е от второстепенно значение, може да се добави, че ако се приеме, че републиканските договори са прекратени от 1952 г., то това би имало странни последици, защото не трябва да се забравя, че в такъв случай резултатът би се случил ... точно от тази дата. Но тогава трябва да се зададе въпросът например защо Върховният съд в практиката си, която е цитирана многократно в настоящия случай, се е спирал през последните петдесет години на въпроса с договори, които вече не са в сила? Така например в добре познатото решение на седемчленен състав на Върховния съд от 30 май 1990 г. (III CZP 1/90, ...) Върховният съд се произнася не само по чл. 88(1) от Закона за стопанисването и отчуждаването на земя от 1985 г., в който е предвидено правото на кредит, но и по републиканските договори от 1944 г., като коментира съдържанието на чл. 3 § 6[[11]](#footnote-11). ...

От горните аргументи е видно, че въпреки молбата на ищеца, изпълнителната власт не предприема действия за обнародване на Договора с Украинската ССР (поне), въпреки че има законово задължение за незабавно обнародване на ратифицираните договори. ... По-точно казано, публичният орган се е въздържал да предприеме действия въпреки законово формулираното задължение да го направи и така е действал в нарушение на закона (обективно беззаконие). Така, първото условие за отговорност по чл. 417 от Гражданския кодекс във връзка с чл. 77 § от Конституцията е налице. ...

В своите констатации по фактите този Съд намира, че ищците не са можели да удовлетворят исковете си по Закона за стопанисването на земята от 1997 г., тъй като държавата, представлявана от кмета, не е направила възможно правото на кредит да бъде ползвано, предвид това че не е предложила недвижимо имущество на търг, и че това положение трае с години. При тези обстоятелства, както правилно е отбелязано от Конституционния съд, това право става илюзорно. Отбелязва се също така, че положението не се е променило изобщо след решението на Конституционния съд. ...

Както бе споменато по-горе, ако Договорът с Украинската ССР от 9 септември 1944 г. бе обнародван в Правния вестник, то тогава съгласно чл. 241 от Конституцията този Договор би бил разглеждан по чл. 91 от Конституцията; тогава би имало презумпция за неговото влизане в сила автоматично и този Съд би бил задължен да го приложи в настоящия случая. ...

... [ако] републиканските договори бяха обнародвани, то в настоящия момент нямаше да има пречки за искове въз основа на цитираните по-горе разпоредби на Договора ... По мнението на този Съд горните бележки показват, че разпоредбите на Договора са самоизпълними по естеството си. ...

Това твърдение е от огромно значение. Защото дори ищците да може да се позоват на този инструмент, липсата му в правния ред прави това на практика невъзможно. Но тази липса е резултат от противозаконно бездействие на изпълнителната власт, която е пропуснала да обнародва Договора в Правния вестник.

Предвид тези обстоятелства, има ясна и пряка причинно-следствена връзка между противозаконното бездействие на публичните власти и вредите, понесени от ищците. Тези имуществени вреди се състоят във факта, че е невъзможно ищците да удовлетворят исковете си чрез граждански процес по чл. 3 § 6 от Договора, предвид това, че резултатът от подобен процес е предизвестен към момента (отхвърляне на иска или, както в настоящото производство, решение, че подобно основание всъщност е неоснователно). Сигурно е, че подобно производство не може да има положителен изход. ...

Трябва да се подчертае, че описаните по-горе вреди нямаше да се осъществят, ако за ищците е било възможно да ползват така нареченото право на кредит, което се състои в компенсиране на стойността на изоставена собственост. Ето защо фактът на причиняване на вреда, правейки производство невъзможно, е също тясно свързан с този факт.

В заключение: противозаконното бездействие на публичните власти, състоящо се в необнародване на Договора в Правния вестник въпреки молбата на T.Rz. and E.Rz, прави невъзможно получаването на ефективно обезщетение в максималния възможен размер, тъй като ищците не могат да ползват правото си на кредит като общо право в рамките на съществуващия правен ред – а именно стойността на собствеността на ищците, изоставена в Украйна, за която те претендират на основание чл. 3 § 6 от Договора с Украинската ССР.“

7.  Решенията на Върховния административен съд от 29 май 2003 г. и 12 декември 2003 г.

103.  На 29 май 2003 г. Върховният административен съд изслушва делата, заведени от E.Rz. (ищец в производството, описано по-горе) и A.K. Жалбоподателите предявяват жалбите си по чл. 26 от Закона за Върховния административен съд от 11 май 1995 г. (*Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*)[[12]](#footnote-12), като твърдят, че е налице бездействие от страна на министър-председателя, който не е обнародвал републиканските договори от 9 септември 1944 г., сключени между Полския комитет за национално освобождение и правителствата на Съветските социалистически републики Украйна и Беларус (вж. също параграфи 11 и 39-40 по-горе).

104.  Върховният административен съд отхвърля жалбите, като констатира, че те не са формулирани правилно. По-конкретно няма проблем с бездействие от страна на министър-председателя, защото той не може да нареди обнародването на международен договор без предварителната препоръка от министъра на външните работи. Последният обаче не е отправил препоръка за обнародване на републиканските договори в Правния вестник.

В решението си съдът излага някои важни фактически и правни констатации. Той също така оспорва становището на Конституционния съд за обвързващото естество на републиканските договори и изразява позицията, че чл. 3 от всеки договор е свързан пряко с правата и задълженията на репатрираните лица и не представлява просто обещание за действие.

105.  Съдът приема, *inter alia*:

„По мнението на Върховния административен съд естеството на този Договор и по-конкретно чл. 3 показва, че той е свързан пряко с правата и задълженията на репатрираните лица. Той не съдържа просто обещание за действие, което само по себе си не може да представлява основа за предявяване на искове, тъй като в него само е предвиден, както е показано в решението на Конституционния съд от 19 декември 2002 г. и в становището от 27 януари 2003 г. на Правния консултативен комитет към министъра на външните работи по въпросите за собствеността отвъд река Буг, специален вид отговорност на държавата да регулира във вътрешното право материята за уреждането на въпроса с лицата, които са загубили собственост в резултат на определянето на полските граници. Това е ясно от чл. 3 § 6, тъй като стойността на изоставената движима и недвижима собственост следва да се възстанови въз основа на застрахователна оценка. ...

По мнението на Върховния административен съд, въпреки позицията на ответника и мотивите в решението на Конституционния съд от 19 декември 2002 г., въпросният договор е все още обвързващ, защото не е изпълнен изцяло. Съгласно чл. 59 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. даден договор се смята за прекратен, ако всички страни по него са сключили по-късен договор със същия предмет и от по-късния договор става ясно или по друг начин е установено, че страните желаят предметът да бъде уреден с този договор, или ако разпоредбите на по-късния договор са дотолкова несъвместими с тези на по-ранния, че двата договора не може да се прилагат едновременно. ...“

106.  На 12 декември 2003 г. в две последователни решения (nos. II SAB 219/03 и II SAB 221/03), засягащи жалби срещу бездействие на изпълнителната власт и по-конкретно непредприемането на стъпки за обнародване на републиканските договори в Правния вестник от страна на министъра на външните работи, Върховният административен съд потвърждава горната позиция. Той също така нарежда министърът да се погрижи за жалбите на ищците републиканските договори да бъдат обнародвани.

8.  Решението на Върховния съд от 21 ноември 2003 г.

(a)  Контекст

107.  На 25 април 2001 г. Окръжният съд във Варшава отхвърля иск за имуществено обезщетение за собственост, изоставена отвъд река Буг (в района, който сега принадлежи на Украйна), подаден от Cz.S. срещу държавата и министъра на финансите. Cz.S. претендира за стойността на въпросната собственост и се позовава, *inter alia,* на чл. 3 § 6 от съответния републикански договор. Съдът констатира, че разпоредбите на Договора не могат да представляват самостойно правно основание за търсене на отговорност от ответника и че ищецът не е показал причинно-следствена връзка между твърдените вреди и противозаконно действие или бездействие от страна на държавните власти.

На 28 май 2002 г. по жалбата, подадена от ищеца, Варшавският апелативен съд потвърждава първоинстанционното решение и мотивите му.

(б)  Решението

108.  Решението (no. I CK 323/02) е постановено от тричленен състав на Върховния съд след разглеждане на касационната жалба, подадена от Cz.S. срещу решението на Апелативния съд. Върховният съд отменя апелативното решение и връща делото на Варшавския апелативен съд. В решението си, смятано за повратно по отношение на исковете, свързани с река Буг и гражданската отговорност на държавата за неизпълнението на правото на кредит, Върховният съд прави редица важни фактически и правни констатации.

109.  Като разглежда естеството на правото по чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г., Върховният съд отбелязва, *inter alia*:

„Макар че естеството на това право е спорно, преобладава мнението, че то съставлява специално имуществено право, [което е] наследимо и прехвърлимо по определен начин и чието съдържание се състои от възможността определено имуществено задължение да бъде удовлетворено чрез използването на „пари от река Буг“ [*pieniądz zabużański*]. Това така наречено право ... безспорно има имуществена стойност, [стойност] която произтича от наличието на стоки, които могат да бъдат закупени с нея. Наличието на такива стоки се определя от ... законодателството и прилагането му на практика.“

110.  Съдът посочва още:

„... [Н]яма съмнение, че законодателните инициативи, предприети през последните няколко години, са оказали влияние на стойността на правото на кредит и че намаляването на стойността може да се разглежда като сериозна материална загуба, покриваща се от понятието вреда. В това отношение трябва да се направи сравнение между стойността на правото на кредит в хипотетична правна ситуация, в която не съществуват законите, които са сметнати за порочни, и стойността на това право при изпълнение на въпросните [порочни] закони.

При разглеждане на вредите, следва да се спомене и начинът, по който правните разпоредби, свързани с правата на лицата отвъд река Буг, се прилагат на практика. Преписката съдържа документи, които потвърждават, че държавата не е провела търгове, в които те да могат да участват. Нито Агенцията за земеделската собственост, нито Агенцията за военната собственост са изпълнили решението на Конституционния съд. Такива практики правят невъзможно по какъвто и да начин [ищците] да реализират правото си на кредит. Разбира се, [при такива въпроси като] наличието на вреди и тяхната стойност, доказателствената тежест е за ищеца. По всеобщо мнение вредите на са еквивалентни на лишаване от имуществени права и стойността им не е равна на стойността на собствеността, изоставена н Украйна. ...

В заключение, по силата на чл. 77 § 1 от Конституцията [ищците по повод река Буг] могат да потърсят имуществено обезщетение от държавната хазна за намаляването на стойността на [правото на кредит], породена от приемането на законодателство, което ограничава достъпа им до търгове ... което или прави невъзможно за тях да реализират правата си, или намалява възможността за изпълнение на тези права. ...

Това обаче не означава, че е възможно [ищците] да получат пълната имуществена стойност на собствеността, изоставена в пограничните земи. Това би било противно на ... чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г., по силата на който законодателната власт – действайки в рамките на законодателната си автономия – предвижда конкретен механизъм за обезщетяване. Решаващият момент обаче е, че предходни законодателни действия правят [този механизъм] илюзорен – както категорично отбелязва Конституционният съд. Това оказва влияние върху реалната стойност на [правото на кредит]. Действително, стойността на това право е намалена, тъй като законодателната власт от една страна изключва от обхвата на чл. 212 ... [определени] части държавна земя, а от друга страна прави правото неизпълнимо чрез прилагането на разпоредбата на практика (като не организира търгове). [К]ато последица, правото не кредит не е можело и все още не може да бъде реализирано.

Подобни действия не може да бъдат приети в една демократична държава с върховенство на закона, в която се прилагат принципите на социалната справедливост (чл.  2 от Конституцията), или в държава, в която се гарантира равна защита на собствеността, други имуществени права и правото на наследяване (чл. 64 § 2 от Конституцията).

Трябва да се отбележи, че приблизително 90% от лицата, които имат право на собственост за обезщетение, са получили [пълно] обезщетение, по-конкретно чрез реализирането на правото на кредит. С оглед на това и предвид факта, че правото на кредит е все още в сила ..., правото на пълно обезщетение на ищците отвъд река Буг, които все още не са реализирали правото си на кредит, трябва да се приеме за основателно. [Обратното твърдение би било] неоправдана дискриминация на [различни групи] от лицата отвъд река Буг и би направило неизпълними разпоредбите ... предвиждащи конкретната процедура за реализирането на правото на кредит (по конкретно чл. 212).“

9.  Законът от декември 2003 г.

(a)  Подготвителна работа и приемане от парламента

111.  Междувременно Сенатът подготвя Законопроект за изменение на Закона за стопанисването на земята, Закона за изменение на Закона за стопанисването на държавната земеделска собственост и други нормативни актове (*Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw* – „Законопроекта на Сената“). Той е представен в парламента на 10 март 2003 г. Накратко, Сенатът предлага преформулиране на съществуващите разпоредби, за да предостави цялата държавна земя на разположение на ищците по повод река Буг.

112.  Първото четене на Законопроекта на Сената е на 16 април 2003 г. На 26 май 2003 г. правителството, което в началото на 2003 г. подготвя свой собствен законопроект (вж. също параграф 33 по-горе), представя свое становище, в което сериозно критикува предложенията на Сената.

Законопроектът на правителството е представен в парламента на 10 юли 2003 г. Правителството предлага цялата държавна земя да е на разположение за закупуване от ищци отвъд река Буг, но стойността на обезщетението да бъде намалена на PLN 20 000.

113.  По-късно парламентът решава да работи по двата законопроекта едновременно.

Първото четене е на 29 юли 2003 г. Второто и третото четене са съответно на 28 октомври и 12 ноември 2003 г. В хода на четенията максималната стойност на собствеността за обезщетение е увеличена на PLN 50 000.

На 12 ноември 2003 г. законопроектите са приети от Сейма и законът е предаден на Сената. Сенатът предлага някои изменения, които са приети по същество от Сейма на 12 декември 2003 г. В същия ден Законът от декември 2003 г. е предаден за подпис на президента на Полша. Президентът го подписва на 5 януари 2004 г.

(б)  Приложимите разпоредби

114.  Законът от декември 2003 г. влиза в сила на 30 януари 2004 г. В чл. 1 е предвидено следното:

„Този закон определя принципите за компенсиране на стойността на собственост, [която е] изоставена отвъд настоящите граници на полската държава във връзка с войната, започнала през 1939 г., със стойността на цената на държавна собственост или таксата за правото на вечно ползване и [по отношение на която] компенсация следва да се предостави по силата на [разпоредбите на] следните [инструменти]:

(1)  Договор от 9 септември 1944 г. между Полския комитет за национално освобождение и правителството на Беларуската съветска социалистическа република за евакуацията на полски граждани от територията на Беларуската ССР и на беларуско население от територията на Полша;

(2)  Договор от 9 септември 1944 г. между Полския комитет за национално освобождение и правителството на Украинската съветска социалистическа република за евакуацията на полски граждани от територията на Украинската ССР и на украинско население от територията на Полша;

(3)  Договор от 22 септември 1944 г. между Полския комитет за национално освобождение и правителството на Литовската съветска социалистическа република за евакуацията на полски граждани от територията на Литовската ССР и на литовско население от територията на Полша;

(4)  Договор от 6 юли 1945 г. между временното правителство за национално единство на Република Полша и правителството на Съюза на съветските социалистически републики за правото на лицата от полски и еврейски произход, живеещи в СССР, да променят съветското си гражданство и тяхната евакуация в Полша и за правата на лица от руски, украински, беларуски, рутенски и литовски произход, живеещи на територията на Полша, да променят полското си гражданство и тяхната евакуация в СССР.“

115.  В чл. 2 е предвидено следното:

„(1)  Правото на кредит за стойността на собственост, изоставена в чужбина, се дава на притежателите на собствеността, ако те отговарят на всички следни условия:

1.  те са живели в териториите по чл. 1 на 1 септември 1939 г., имали са полско гражданство към този ден и са изоставили териториите във връзка с войната, започнала през 1939 г.;

2.  те са полски граждани; и

3.  те са пребивавали постоянно в Република Полша поне от датата на влизане в сила на този закон.

(2)  В случай на смърт на притежател на собственост, изоставена извън настоящите граници на полската държава, правото на кредит за стойността на [изоставената] собственост се дава или съвместно на всички наследници, ако те са полски граждани и са пребивавали постоянно в Република Полша поне от датата на влизане в сила на този закон, или на [един] наследник, посочен от останалите наследници. Посочването на лицето с това право се осъществява посредством декларация с нотариално заверен подпис [или подписи].

(3)  Правото на кредит за стойността на собственост, изоставена извън настоящите граници на полската държава, потвърдено съгласно останалите правни разпоредби и този закон, без да се накърнява ал. 2, е прехвърлимо.

(4)  Правото на кредит за стойността на собственост, изоставена извън настоящите граници на полската държава, не се дава на лице, което съгласно други правни разпоредби, включително разпоредбите за стопанисването на земята, за земеделската реформа и за земеделската системата и заселването, е придобило собственост или вечно ползване на държавна собственост в рамките на обезщетението, предвидено в договорите по чл. 1.“

116.  В чл. 3 правото на кредит е предвидено по следния начин:

„(1)  Без да се накърнява ал. 2 от настоящата разпоредба, лицата по чл. 2(1) и (2) получават компенсация за стойността на собственост, изоставена извън настоящите граници на полската държава, с цената на държавна собственост или [с] таксата за вечно ползване на такава собственост и цената на сгради, други помещения или жилища, разположени на нея.

(2)  Компенсирането на стойността на собственост, изоставена извън настоящите граници на полската държава, предвидено в [предходната] алинея, се осъществява до стойност, равна на 15% от стойността на собствеността; компенсираната сума не може да надхвърля 50 000 полски злоти.“

117.  Съгласно чл. 4 и чл. 5 всички ищци във връзка с река Буг трябва да подадат молба до управителя на съответната област, за да бъде потвърдено правото им на кредит. Потвърждението е под формата на административно решение, което може да бъде обжалвано пред председателя на Службата за жилищата и градоустройството (*Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*). Срокът за подаване на такава молба е 31 декември 2005 г.

В чл. 6 е предвидено, че областните управители следва да водят регистри на исковете във връзка с река Буг.

Правото на обезщетение съгласно Закона от декември 2003 г. може да бъде изпълнено единствено посредством процедурата за търг чрез наддаване.

118.  Доколкото е приложим, в чл. 14 е предвидено следното:

„В Закона за стопанисването на земята от 21 август 1997 г. се правят следните изменения:

1.  Чл. 212 се отменя; ...“

119.  В чл. 16 е посочено:

„Задълженията, произтичащи от договорите по чл. 1, се смятат за изпълнени спрямо лицата по чл. 2(4) и лицата, които съгласно разпоредбите на този закон са реализирали правото си на кредит за стойността на собственост, изоставена извън настоящите граници на полската държава.“

120.  На 30 януари 2004 г., датата на влизане в сила на Закона от декември 2003 г., група депутати от партията „Гражданска платформа“ (вж. също параграф 38 по-горе) подават жалба пред Конституционния съд по чл. 191 от Конституцията във връзка с чл. 188, като оспорват конституционността на редица разпоредби от този закон, включително чл. 2(1)(2), 2(1)(3), 2(2), 2(4), 3(2) и 16. Те се позовават на конституционните принципи за равенство пред закона, защита на собствеността и законно придобити права, и върховенството на закона. Производството не е приключило.

ПРАВОТО

I.  ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 1 ОТ ПРОТОКОЛ № 1

121.  Жалбоподателят твърди, че е налице нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, доколкото правото му на обезщетение за собствеността, изоставена в териториите отвъд река Буг, така нареченото „право на кредит“, не е удовлетворено.

В чл. 1 от Протокол № 1 е предвидено:

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

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

A.  Обхват на делото

122.  При определяне на обхвата на своята юрисдикция *ratione temporis* в решението за допустимостта на жалбата Съдът установява, че оплакването на жалбоподателя не засяга една конкретна мярка или решение, взети преди или след 10 октомври 1994 г., датата на ратифициране на Протокол № 1 от Полша. Същината на претенцията на жалбоподателя по Конвенцията се състои в неудовлетворяването от държавата на правото му на собственост за обезщетение, което неколкократно му се дава от полското законодателство.

Като отбелязва, че правото е дадено на лицето към датата на ратифициране и продължава както на 12 март 1996 г., датата на която е подало жалбата пред Комисията, така и на 19 декември 2002 г., датата на решението за допустимостта, Съдът приема, че има темпорална юрисдикция да разгледа жалбата. Той приема също, че може да разглежда факти преди ратификацията, доколкото може да се сметне, че са създали ситуация, която продължава след тази дата или може да са релевантни за разбирането на фактите след тази дата (вж. *Broniowski v. Poland* (РД) [GC], no. 31443/96, §§ 74-77, ECHR 2002-X).

123.  От друга страна датата, от която Съдът има юрисдикция *ratione temporis*, не само отбелязва началото на периода, в който до наши дни действия или бездействия на полската държава ще бъдат разгледани от Съда от гледна точка на това дали са съобразени с Конвенцията, но е и релевантна за определяне на действителното съдържание и обхват на законния интерес на жалбоподателя, гарантиран от полския закон, който да бъде разгледан в светлината на чл. 1 от Протокол № 1.

124.  Макар историческият контекст на делото, включително следвоенното определяне на държавните граници, последвалата миграция на лица, засегнати от тези събития, и републиканските договори, от които произтича правото на обезщетение на жалбоподателя (вж. параграфи 10-12, 39-41, 67 и 81 по-горе), да е важен за разбирането на комплексната правна и фактическа обстановка в наши дни, Съдът няма да разглежда правни, морални, социални, финансови или други задължения на полската държава, възникващи от факта, че притежатели на собственост отвъд река Буг са загубили притежанията си и са били принудени да мигрират от Съветския съюз след Втората световна война. По-конкретно Съдът няма да разглежда въпроса дали задължението на Полша по републиканските договори да върне на тези лица стойността на собствеността, изоставена в бившите съветски републики, има връзка с обхвата на правото на жалбоподателя по националното право и Конвенцията и дали Полша е спазила задълженията, които е поела по силата на тези договори.

125.  Единственият въпрос пред Съда е дали има нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 поради действия и бездействия на полската държава във връзка с изпълнението на правото на жалбоподателя на собственост за обезщетение, което му е дадено от полското законодателство в деня на влизане в сила на Протокола и което продължава на 12 март 1996 г., датата на подаване на жалбата пред Комисията.

Б.  Приложение на чл. 1 от Протокол № 1

1.  Тезите на страните

(a)  Жалбоподателят

126.  Жалбоподателят, както и в производството за допустимостта на жалбата, твърди, че правото му представлява имуществено право, което Полша първоначално е признала, като поема задължението за обезщети репатрирани лица по чл. 3 § 6 от приложимия републикански договор. Това задължение по-късно е инкорпорирано в националното право, което в качеството му на наследник на неговата репатрирана баба, му дава конкретно право на компенсация за стойността на собствеността, изоставена от неговото семейство отвъд река Буг, с цената или таксата за вечно ползване на недвижима собственост, закупена от държавата. Това право, допълва той, е изрично признато от полските съдилища като имуществено право и наскоро е дефинирано от Конституционния съд като „право на кредит“. То безспорно попада в обхвата на понятието „притежания“ за целите на чл. 1 от Протокол № 1.

(б)  Правителството

127.  Като се позовава на решението на Съда за допустимостта на жалбата и констатацията, че чл. 1 от Протокол № 1 е приложим, Правителството твърди, че съгласно вътрешното право жалбоподателят е „просто ищец“ с възможност да поиска собственост за обезщетение. Той е отправил молба в този смисъл, но тъй като не е представил доклад на вещо лице, в който се определя настоящата пазарна стойност на изоставената собственост, властите не са могли да издадат необходимите допълнителни документи, които биха му дали възможност да участва в търгове за продажба на държавна собственост.

128.  В това отношение Правителството сравнява положението на г-н Broniowski с това на жалбоподателя по делото *Jantner v. Slovakia* (no. 39050/97, §§ 27 et seq., 4 март 2003 г.) и твърди, че правото му представлява – както на г-н Jantner – условен иск, който поради неспазване на процедурните изисквания за молбата от страна на жалбоподателя, е изтекъл поради неизпълнението на условие.

2.  Преценката на Съда

129.  Понятието „притежания“ в първата част на чл. 1 от Протокол № 1 има автономно значение, което не е ограничено до притежаването на материални блага и е независимо от формалната класификация на вътрешното право. По същия начин като материалните блага, определени други права и интереси, представляващи активи, могат също да бъдат разглеждани като „имуществени права“ и следователно като „притежания“ за целите на тази разпоредба. Във всеки случай въпросът, който трябва да се разгледа, е дали обстоятелствата по случая, разглеждани като цяло, дават на жалбоподателя право на материален интерес, защитен по силата на чл. 1 от Протокол № 1 (вж. *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 1999-II, и *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 100, ECHR 2000-I).

130.  Когато обявява жалбата за приемлива, Съдът отхвърля аргументите на Правителството, че чл. 1 от Протокол № 1 е неприложим. Той намира, че жалбоподателят има имуществен интерес, който подлежи на защита по посочения член. Той също така отбелязва, че правото на жалбоподателя продължително е имало правно основание във вътрешното законодателство, което действа и след 10 октомври 1994 г. и че то е определено от Полския върховен съд, *inter alia,* като „дълг, изискуем от държавата“, който има „имуществен и наследим характер“ (вж. *Broniowski*,цитираното по-горе решение, §§ 97-101).

131.  Впоследствие, когато през декември 2002 г. се произнася по жалбата на омбудсмана (вж. параграф 28 по-горе), Конституционният съд описва правото на жалбоподателя като „право на кредит“, което има „специално естество като независимо имуществено право“, „следва да се приеме, че подлежи на конституционно гарантираната защита на имуществените права“ и е „специално имуществено право от публичноправен характер“. От една страна Конституционният съд приема, че реализирането на правото зависи от действията на носителя на правото, но от друга отхвърля идеята, че правото не съществува, докато не е реализирано чрез успешно наддаване на търг за продажбата на държавна собственост. В резюме, Конституционният съд няма съмнения, че правото на кредит подлежи на защита по чл. 1 от Протокол № 1 (вж. параграфи 80-87, особено параграф 83, по-горе).

В решението от 21 ноември 2003 г., което следва горепосоченото определение, Полският върховен съд разглежда правото на кредит като „особено имуществено право“ с „имуществена стойност“, което е „наследимо и прехвърлимо по определен начин“ и чието естество се състои във „възможността определено имуществено задължение да бъде удовлетворено чрез използването на така наречените „пари от река Буг“ (вж. параграф 109 по-горе).

В светлината на Конвенцията Съдът споделя този анализ на най-висшите полските съдебни власти по отношение на правото, което се дава на жалбоподателя от полското законодателство. Той не намира нищо в настоящите аргументи на Правителството, което да промени заключението, че, както вече бе установено в решението за допустимостта, правото на кредит на жалбоподателя представлява „притежание“ по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.

132.  Що се отнася до съдържанието и обхвата на въпросното право, Съдът вече отбеляза, че проблемът трябва да се анализира от гледна точка на това какви „притежания“ има жалбоподателят в деня на влизане в сила на Протокола и, най-важно, на датата, когато той подава оплакването си пред институциите по Конвенцията (вж. параграф 125 по-горе).

Всъщност, и на двете дати (10 октомври 1994 г. и 12 март 1996 г.) положението на жалбоподателя е едно и също. Към съответния момент правото на кредит се регулира от чл. 81 от Закона за стопанисването на земята от 1985 г., където е предвидено, че репатрираните лица отвъд река Буг или техните наследници може да поискат, посредством молба до съответните власти, компенсиране на стойността на изоставения им имот с цената или таксата за вечно ползване на парцел за строеж или на къщи и сгради, разположени върху него, които се продават от държавата (вж. параграф 46 по-горе).

Процедурата за изпълнение на правото е предвидена в Наредбата от 1985 г., като съгласно чл. 3 ако стойността на собствеността отвъд река Буг надвишава цената на продадената от държавата собственост за обезщетение – какъвто е случаят на жалбоподателя – разликата може да се компенсира с цената на индустриален или търговски държавен парцел земя и конкретни видове сгради или помещения, намиращи се върху него (вж. параграфи 18-21 и 47 по-горе).

133.  Така, за целите на чл. 1 от Протокол № 1, „притежанията“ на жалбоподателя се състоят от правото да получи, в допълнение към молбата, която вече е отправил на 15 септември 1992 г., собственост за обезщетение от вида, посочен в ал. 3 на Наредбата от 1985 г. (вж. параграфи 18 в края и 21 по-горе). Макар правото да е създадено в недоразвита форма в известен смисъл, тъй като следва да се реализира по силата на административно решение, с което му се предоставя държавна собственост, чл. 81 представлява ясно правно основание за задължението на държавата да го изпълни.

Б.  Спазване на чл. 1 от Протокол № 1

1.  Приложима норма на чл. 1 от Протокол № 1

134.  Чл. 1 от Протокол № 1 се състои от три отделни правила: първото правило, предвидено в първото изречение на първия абзац, е от общ характер и прогласява принципа на мирно ползване на собственост; второто правило, съдържащо се във второто изречение на първия абзац, засяга лишаването от притежания и поставя определени условия за това; третото правило, посочено във втория абзац, признава, че Договарящите страни имат право, *inter alia,* да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес. Трите правила обаче не са отделни в смисъла на несвързани. Второто и третото правило засягат конкретни случаи на намеса в правото на мирно ползване на притежанията и следва да се тълкуват в светлината на общия принцип, прогласен в първото правило (вж., наред с други решения, *James and Others v. the United Kingdom*, решение от 21 февруари 1986 г., серия A no. 98, стр. 29-30, § 37, което повтаря отчасти принципите, изложени от Съда в *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, решение от 23 септември 1982 г., серия A no. 52, стр. 24, § 61; вж. също *Iatridis*, цитирано по-горе, § 55, и *Beyeler,* цитирано по-горе, § 98).

135.  Страните не заемат ясни позиции по въпроса по кое правило от чл. 1 от Протокол № 1 да бъде разгледано делото. Макар нито една да не се оплаква, че процесното положение е резултат от мерки с цел да се „контролира ползването на притежания“ по смисъла на втория абзац, жалбоподателят твърди, че държавата като цяло не е удовлетворила правото му, а Правителството застъпва позицията, че нито неизпълнение на правото, нито намеса в него може да се припише на властите (вж. също параграфи 137-42 по-долу).

136.  Предвид комплексния характер на правните и фактическите въпроси по настоящото дело, Съдът намира, че твърдяното нарушение на правото на собственост не може да бъде подведено под конкретна категория. При всички положения ситуацията от второто изречение на първия абзац е само един пример за намеса в правото на мирно ползване на притежания, гарантирано от общото правило по първото изречение (вж. *Beyeler*,цитирано по-горе, § 106). Следователно е по-подходящо делото да бъде разгледано в светлината на общото правило.

2.  Естество на твърдяното нарушение

(a)  Тезите на страните

(i)  Жалбоподателят

137.  Жалбоподателят смята, че продължаваното неизпълнение на правото му от страна на държавата – неизпълнение, което според него само по себе си представлява намеса в имуществените му права – е причинено от поредица действия и бездействия на властите.

Според жалбоподателя процесната ситуация е породена от неизпълнението на държавата на нейното законово задължение да регулира по подходящ и навременен начин въпроса с исковете по повод река Буг и да създаде условия за пълно изпълнение на правата на ищците. През периода, попадащ в темпоралната юрисдикция на Съда, държавата не само не е реагирала изобщо и не е разрешила чрез законодателни мерки проблема с недостига на държавна собственост за целите на удовлетворяване на такива искове – недостиг, породен от „комунализирането“ на държавна земя през 1990 г. – но също така е приела закони, които последователно премахват възможността за получаване на собственост от нейните поземлени ресурси.

138.  Нещо повече, жалбоподателят добавя, че държавните власти правят реализирането на правото му на практика невъзможно. Тяхна обща и широкоразпространена политика е да не предлагат държавна земя за продажба и да препятстват лицата, носители на правото, да наддават за собственост на търгове.

139.  Последната стъпка е предприета на 30 януари 2004 г., датата на влизане в сила на Закона от декември 2003 г., с който всички задължения на държавата по отношение на жалбоподателя и всички останали ищци по повод река Буг, които са получили собственост за обезщетение по предишното законодателство, са счетени за изпълнени.

(ii)  Правителството

140.  Правителството не приема, че е налице намеса в правото на жалбоподателя на мирно ползване на неговите притежания, защото, както посочва в устното изслушване и твърди в по-нататъшните си писмени аргументи, той няма „притежания“ за целите на чл. 1 от Протокол № 1.

141.  По отношение на твърдяното неизпълнение от страна на държавата на положителните ѝ задължения по чл. 1 от Протокол № 1 поради законодателното ѝ бездействие, Правителството подчертава, че от 1944-47 г., времето на първата и основна вълна на репатриране на полски граждани отвъд река Буг, държавата продължава да приема закони по въпроса. По силата на по-ранните закони, преобладаващото мнозинство от репатрирани лица са получили собственост за обезщетение, по-специално в западната част на Полша, която преди войната е принадлежала на Германия.

142.  Последващите закони за стопанисването на земята и по-специално приложимите през периода, попадащ в темпоралната юрисдикция на Съда, предвиждат обхватни правила за реализирането на останалите искове по повод река Буг. В допълнение, държавата полага постоянни усилия да приема конкретно законодателство за различни реституционни искове, включително правото на жалбоподателя. Вярно е, че първият такъв опит е напразен, тъй като Законопроектът за реституцията от 1999 г. е отхвърлен от парламента. Въпреки това работата по законодателството във връзка с река Буг продължава и наскоро парламентът приема Закона от декември 2003 г., който подробно регулира цял набор от въпроси, засягащи искове във връзка с река Буг.

В резюме, по мнение на Правителството не може да се каже, че проблемът пред Съда засяга неизпълнение от страна на полската държава на нейното положително задължение да осигури на жалбоподателя мирно ползване на неговите притежания.

(б) Преценката на Съда

143.  Основният предмет на чл. 1 от Протокол № 1 е да защитава лицата срещу неоправдана намеса на държавата в мирното ползване на техните притежания.

От друга страна, по силата на чл. 1 от Конвенцията, всяка Договаряща страна „осигурява на всяко лице под [нейна] юрисдикция правата и свободите, определени в Конвенцията.“ Изпълнението на това общо задължение може да предполага положителни задължения, присъщи за осигуряването на ефективно упражняване на правата, гарантирани от Конвенцията. В контекста на чл. 1 от Протокол № 1 тези положителни задължения може да изискват от държавите да предприемат необходимите мерки, за да защитят правото на собственост (вж. *Sovtransavto Holding v. Ukraine*, no. 48553/99, § 96, ECHR 2002-VII, с допълнителни препратки, и, *mutatis mutandis*, *Keegan v. Ireland*, решение от 26 май 1994 г., серия A no. 290, стр. 19, § 49, и *Kroon and Others v. the Netherlands*, решение от 27 октомври 1994 г., серия A no. 297-C, стр. 56, § 31).

144.  От друга страна границите между положителните и отрицателните задължения на държавата по чл. 1 от Протокол № 1 не подлежат на точно дефиниране. И все пак приложимите принципи са сходни. Независимо дали делото се анализира от гледна точка на положителното задължение на държавата или от гледна точка на намеса на държавен орган, която трябва да бъде оправдана, приложимите критерии не се различават по съдържание. И в двата контекста трябва да се обърне внимание на постигането на справедлив баланс между конкуриращите се интереси на лицето и общността като цяло. Също така е вярно, че целите, споменати в разпоредбата, може да са релевантни при преценката дали е постигнат баланс между потребностите на засегнатия интерес на обществото и основното право на собственост на жалбоподателя. И в двата случая държавата има известна свобода на действие при определяне на стъпките, които да предприеме, за да гарантира спазване на Конвенцията (вж. *mutatis mutandis* *Keegan*,цитирано по-горе, стр. 19, § 49, и *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC],no. 36022/97, §§ 98 et seq., ECHR 2003-VIII).

145.  В настоящия случай твърдението на жалбоподателя по чл. 1 от Протокол № 1 е, че след като му е дала правото на собственост за обезщетение, полската държава впоследствие е направила невъзможно – чрез пречки и бездействие, както законодателни, така и административни, и също посредством извънправни практики – той да се възползва от правото си и в крайна сметка, по силата на скорошното законодателство, е погасила правния му интерес (вж. параграфи 137-39 по-горе).

Взаимната връзка между твърдяното бездействие на държавата и съпътстващите действия, които може да бъдат сметнати за „намеса“ в имущественото право на жалбоподателя, създава трудности те да бъдат поставени в една точна категория. Както бе показано в хода на описаните по-горе събития, чиято кулминация е приемането на законодателството от декември 2003 г., фактите на „извършване“ и „бездействие“ са близко преплетени (вж. параграфи 30‑31; 48-49; 56-57; 59-61; 63-65; 69-70; 84-86; 96-98; 102; 110; и 114‑19 по-горе).

Също така правните и практически последици от тези факти и поведението на държавата са преценени по различен начин от националните съдилища; така например Конституционният съд намира, че законите, ограничаващи достъпа на ищци във връзка с река Буг до държавна собственост води до *de facto* отнемане на имущество (вж. параграф 84 по-горе). Някои граждански съдилища преценяват, че държавата носи отговорност за вредите, понесени от ищците във връзка с река Буг, както поради факта, че е наложила неоправдани ограничения за упражняване на правото на кредит, така и поради факта, че не е изпълнила положителните си задължения да защити имуществените права и надлежно да обнародва републиканските договори (вж. параграфи 98 и 102 по-горе). Върховният съд преценява, че практиките на държавата не представляват лишаване от собственост, но все пак неправомерно ограничават въпросното право (вж. параграф 110 по-горе).

146.  Фактите по делото могат да бъдат разгледани от гледна точка на препятстването на ефективното упражняване на правото, защитено по чл. 1 от Протокол № 1, или от гледна точка на неосигуряването на реализирането на правото. Предвид конкретните обстоятелства по настоящото дело, Съдът смята, че не е необходимо да категоризира точно дали разглежда делото по линия на положителните задължения на държавата или по линия на отрицателното задължение на държавата да се въздържа от неоправдана намеса в мирното ползване на собственост.

Съдът ще определи дали поведението на полската държава – независимо дали това поведение може да се характеризира като намеса или като бездействие, или като комбинация от двете – е оправдано в светлината на приложимите принципи, изложени по-долу.

3.  Общи принципи

(a)  Принцип за законност

147.  Първото и най-важно изискване на чл. 1 от Протокол № 1 е всяка намеса на държавен орган в мирното ползване на притежания да бъде законно: второто изречение на първия абзац обосновава лишаване от притежания единствено „съгласно условията, предвидени в закона“, а вторият абзац признава, че държавите имат правото на контрол върху използването на собствеността, като въвеждат „закони“. В допълнение, върховенството на закона, един от фундаменталните принципи на демократичното общество, е залегнало във всички членове на Конвенцията (вж. *The former King of Greece and Others v. Greece* [GC], no. 25701/94, § 79, ECHR 2000-XII, с допълнителни препратки, и *Iatridis*, цитирано по-горе, § 58).

Принципът на законността предполага също така приложимите разпоредби на вътрешното право да бъдат достатъчно достъпни, точни и предвидими в прилагането им (вж. *Beyeler*, цитирано по-горе, §§ 109-10).

(б)  Принцип на законна цел в обществен интерес

148.  Всяка намеса в ползването на право или свобода, признати от Конвенцията, трябва да има законна цел. По същия начин при дела, които засягат положително задължение, трябва да има законно оправдание за бездействието на държавата. Принципът за „справедливия баланс“, който е присъщ за чл. 1 от Протокол № 1, предполага наличието на общ интерес на общността. В допълнение, трябва отново да се подчертае, че различните правила на чл. 1 не са отделни в смисъла на несвързани и че второто и третото правило засягат само конкретни примери за намеса в правото на мирно ползване на собственост. Един от резултатите е, че наличието на „интерес на обществото“, посочен във второто изречение, или „общият интерес“ съгласно втория абзац са всъщност естествени последици от принципа, предвиден в първото изречение, така че намесата в упражняването на правото на мирно ползване на притежания в смисъла на първото изречение на чл. 1 също трябва да преследва цел в интерес на обществото (вж. *Beyeler*,цитирано по-горе, § 111).

149.  Тъй като познават пряко обществото и неговите потребности, националните власти по принцип са в по-добра позиция от един международен съдия да преценят какво е „в интерес на обществото“. Съгласно системата за защита, установена от Конвенцията, националните власти трябва да направят първоначалната оценка за наличието на проблем от обществен интерес, който налага взимането на мерки в сферата на упражняване на правото на собственост, включително отнемане и реституция на собственост. Тук, както и в останалите сфери, обхванати от гаранциите на Конвенцията, националните власти имат известна свобода на действие.

В допълнение, понятието „интерес на обществото“ е задължително обширно. По-конкретно решението за приемане на закони за отнемане на собственост или осигуряване на обществено финансирано обезщетение за отнета собственост обичайно включва разглеждане на политически, икономически и социални въпроси. Като намира, че свободата на действие на законодателя при приемането на социални и икономически политики следва да бъде широка, Съдът вече е заявявал, че ще уважи преценката на законодателя какво е „в интерес на обществото“, освен ако решението очевидно няма разумна обосновка (вж. *James and Others*, цитирано по-горе, стр. 32, § 46, и *The former King of Greece and Others*, цитирано по-горе, § 87). Тази логика важи за такива фундаментални промени в системата на дадена държава като преход от тоталитарен режим към демократична форма на управление и реформа на политическата, правната и икономическата структура на държавата – процеси, които неизбежно включват приемане на широкомащабно икономическо и социално законодателство.

(в)  Принцип на „справедлив баланс“

150.  Както намесата в мирното ползване на притежания, така и въздържането от действия трябва да постигат справедлив баланс между потребностите на общия интерес на общността и изискванията за защита на основните права на лицата (вж. сред други *Sporrong and Lönnroth*, цитирано по-горе, стр. 26, § 69).

Загрижеността да се постигне този баланс е отразена в структурата на чл. 1 от Протокол № 1 като цяло. По-конкретно трябва да има разумно отношение на пропорционалност между използваните средства и желаната цел, за която държавата прилага мерки, включително мерки за лишаване на лице от неговите притежания. Следователно във всеки случай на твърдяно нарушение на този член, Съдът трябва да установи дали поради действие или бездействие на държавата засегнатото лице е трябвало да понесе непропорционална и прекомерна тежест (вж. *Sporrong and Lönnroth*, стр. 28, § 73, и *The* *former King of Greece and Others*, §§ 89-90, и двете цитирани по-горе, с допълнителни препратки).

151.  При преценката за спазване на чл. 1 от Протокол № 1 Съдът трябва да направи цялостен преглед на различните интереси, като има предвид, че целта на Конвенцията е да защити права, които са „практични и ефективни“. Той трябва да погледне отвъд видимото на пръв поглед и да изследва действителните елементи на ситуацията, срещу която има оплакване. Преценката може да включва не само релевантните условия на обезщетението – ако ситуацията е сходна на отнемане на собственост – но също така поведението на страните, включително използваните от държавата средства и тяхното изпълнение. В този смисъл следва да се подчертае, че несигурността – независимо дали законодателна, административна или породена от практики, прилагани от властите – е фактор, който да бъде взет предвид при преценката на поведението на държавата. Действително, когато става въпрос за общ интерес, публичните власти следва да действат навременно, по подходящ и последователен начин (вж. *Vasilescu v. Romania*, решение от 22 май 1998 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, стр. 1078, § 51; *Beyeler*, цитирано по-горе, §§ 110 *in fine*, 114 и 120 *in fine*; и *Sovtransavto Holding*, цитирано по-горе, §§ 97-98).

4.  Прилагане на горните принципи в настоящия случай

(a)  Дали полските власти са спазили принципа на законност

(i)  Жалбоподателят

152.  Жалбоподателят твърди, че неудовлетворяването на правото му на собственост от страна на държавата е по същество несъвместимо с общото ѝ законно задължение да изпълнява правата, прогласени от закона, и по-конкретно да създава условия за тяхното реализиране.

Що се отнася до поредицата ограничения върху упражняването на правото му, той признава, че те са въведени чрез поредица нормативни актове, по-конкретно Закона за стопанисването на земята от 1997 г. и Изменението от 2001 г. Той подчертава обаче, че тези закони са били несъвместими с Конституцията и следователно с правния ред като цяло. Въпреки този факт и ясното послание от решението на Конституционния съд, че пречките за реализиране на искове във връзка с река Буг трябва да бъдат премахнати от закона и на практика, държавата продължава да приема противоконституционни закони и да толерира практики, които противоречат на посоченото решение, като например временното прекратяване на търговете за продажба на държавна собственост от Агенцията за военната собственост и Държавната агенция за земеделската собственост. Както подчертава жалбоподателят, последното и решаващо постижение на държавата е приемането на Закона от декември 2003 г., който противоречи на решението на Конституционния съд и анулира правото му на обезщетение.

Следователно не може да се каже, че властите са спазили принципа на законност.

(ii)  Правителството

153.  Правителството не вижда проблем с „незаконност“ по отношение поведението на държавата, защото, както вече е посочило (вж. параграф 140 по-горе), по негово мнение няма намеса в правото на жалбоподателя на мирно ползване на неговите притежания.

(iii)  Преценката на Съда

154.  Съдът отбелязва, че, както признава и жалбоподателят, ограниченията на правото му са въведени чрез няколко нормативни акта (вж. параграфи 49, 59 и 114-19 по-горе). Вярно е, че правните разпоредби, които до влизането в сила на решението на Конституционния съд са препятствали реализирането на правото му, са сметнати за несъвместими с върховенството на закона и принципа на защита на имуществени права (вж. параграфи 84-86 по-горе). Също така е вярно, че някои полски граждански съдилища, по-специално Върховният съд, разглеждат ситуацията след влизането в сила на решението на Конституционния съд и конкретно практиките на властите като неприемливи и противоречащи на върховенството на закона. Краковският окръжен съд ги нарича, *inter alia,* „състояние на беззаконие“ (вж. параграфи 98 и 110 по-горе).

От друга страна, по мнение на Съда, тези констатации и последиците, до които водят, от гледна точка на чл. 1 от Протокол № 1 са съществени аргументи, които да бъдат взети предвид при преценката дали полските власти са постигнали справедлив баланс между засегнатите интереси при прилагането на различни оспорвани мерки и въздържането от действие. Следователно Съдът ще приеме предположението, че доколкото действията и бездействията на полската държава представляват намеса или ограничения върху упражняването на правото на жалбоподателя на мирно ползване на неговите притежания, те са „предвидени в закона“ по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.

(б)  Дали полските власти преследват „законна цел“

(i)  Жалбоподателят

155.  Според жалбоподателя няма интерес на обществото, който би могъл да оправдае постоянния неуспех на държавата да реши проблема с исковете във връзка с река Буг, който се признава от полския закон от почти шестдесет години. Той подчертава, че по силата на републиканските договори държавата е поела задължението да върне на собствениците отвъд река Буг, без условия или финансови или други ограничения, стойността на собствеността, която е трябвало да изоставят. Макар и заради общия интерес на общността да може да бъде приемливо изпълнението на задължението да отнеме определен период от време, нищо не може да обясни приемането на законодателна политика, която в продължение на няколко десетилетия напълно пренебрегва задълженията към ищците във връзка с река Буг.

(ii)  Правителството

156.  Правителството отговаря, че държавата е направила всичко възможно, за да удовлетвори ищците във връзка с река Буг, и подчертава още веднъж, че повечето от тях са получили собственост за обезщетение. От друга страна през 90-те години потребностите, породени от политическата и икономическата трансформация на страната, са наложили въвеждане наново на местно самоуправление и промяна в отношенията на собственост между държавата и общините. Това на свой ред е довело до прехвърлянето на по-голямата част от държавната земя на последните, в чиито правомощия е предоставено стопанисването на земята на техните административни територии. Решаващата роля на тази реформа е безспорна, макар тя значително да е намалила възможността исковете във връзка с река Буг да бъдат удовлетворени.

157.  По мнение на Правителството държавата не е пренебрегнала, както твърди жалбоподателят, правата на ищците във връзка с река Буг. Властите са направили много опити да решат проблемите им и не трябва да се забравя, че в тази връзка са били изправени пред много трудни правни и морални въпроси. Така, те е трябвало да се справят с различни искове за реституция и обезщетение, породени от събития от времето на тоталитарния режим, и е трябвало да действат по начин, който да гарантира, че се отделя еднакво внимание на правата на всички пострадали от този режим.

(iii)  Преценката на Съда

158.  Целите, които държавата преследва, във връзка с приемането на нормативни актове, които препятстват реализирането на правото на жалбоподателя, са, както се вижда от приложимите съдебни решения, да въведе наново местното самоуправление, да преструктурира земеделската система и да генерира финансови средства за модернизацията на военните институции (вж. параграфи 85 и 98 по-горе). Съдът няма съмнения относно това, че по време на политическия, икономическия и социалния преход, през който Полша преминава през последните години, властите е трябвало да решават такива проблеми. Следователно той приема, че е било оправдано държавата ответник да вземе мерки за постигането на тези цели в общия интерес на общността.

(в)  Дали полските власти постигат справедлив баланс между общия интерес на общността и правото на жалбоподателя на мирно ползване на неговите притежания

(i)  Обща информация за исковете във връзка с река Буг

(α)  Тезите на страните

159.  Жалбоподателят приема, че загубата на собственост от семейството му е била породена от исторически и политически събития и че в действителност не полската държава е отнела собствеността на семейството му и го е принудила да се премести от родината си. От друга страна полската държава е поела ангажимент съгласно приложимите международни договори да обезщети семейството му. Това задължение е инкорпорирано във вътрешното законодателство от 1946 г. и, доколкото се отнася до него, не е било изпълнено докрай.

160.  Правителството подчертава, че миграцията на полското население от териториите отвъд река Буг е породено от териториални промени след Втората световна война. Те са решени от „Голямата тройка“ на конференциите в Техеран, Ялта и Потсдам в началото без съгласието на легитимното полско правителство в изгнание в Лондон, на което са наложени по-късно. В резултат на тези промени Полша, която преди войната е с размери 388 600 кв.км, губи 19,78% от първоначалната си територия.

На следващо място, съгласно републиканските договори, сключени от полските комунистически власти, през 1944-45 г. Полша трябва да приеме 1 240 000 полски граждани, репатрирани отвъд новата граница, и да им предостави необходимата жилищна и финансова помощ. Въпреки този факт, съгласно условията на Пакта от 1952 г., Полша трябва да плати на Съветския съюз 76 милиона рубли (изчислени по златния стандарт) за евакуацията. Така тя е принудена да плати сериозна сума за така нареченото „репатриране“ на нейните граждани и често за техния живот, тъй като повечето от тези, които са останали в Съветския съюз, са били или преместени в Казахстан и други части на страната, или са изгубили живота си в хода на масираните сталинистки гонения.

161.  По мнението на Правителството „справедливият баланс“ в настоящия случай трябва да се разглежда от тази перспектива, както и в светлината на факта, че властите постоянно се опитват да удовлетворят исковете във връзка с река Буг въпреки трудното финансово положение на държавата, която е обедняла в резултат на годините на тоталитарно управление.

(β)  Преценката на Съда

162.  Съдът признава, че предвид конкретните исторически и политически обстоятелства по случая, както и значението на различните социални, правни и икономически съображения, които властите е трябвало да вземат предвид при решаването на проблема с ищците във връзка с река Буг, полската държава е трябвало да се справи с изключително трудно положение, включващо комплексни и широкомащабни решения за политики. Огромният брой засегнати хора – почти 80 000 – и доста сериозната стойност на техните искове (вж. параграф 33 по-горе) със сигурност са фактори, които трябва да се вземат предвид при установяване дали е постигнат необходимият „справедлив баланс“.

Също в тази връзка трябва да се отбележи, че като приема Законите за стопанисването на земята от 1985 г. и 1997 г. полската държава избира да препотвърди задължението си да обезщети ищците във връзка с река Буг и да поддържа и инкорпорира във вътрешното право задълженията, които е поела по силата на международните договори, сключени преди да ратифицира Конвенцията и Протокола (вж. параграфи 46, 48 и 81 по-горе). Тя го прави независимо от факта, че е изправена пред различни сериозни социални и икономически пречки, породени от преобразуването на цялата система на страната, и несъмнено е изправена пред много труден избор за това кои имуществени и морални задължения може да бъдат изпълнени спрямо лица, пострадали от несправедливостите на тоталитарния режим.

163.  Съдът приема, че тези фактори трябва да бъдат взети предвид при определяне на обхвата на свободата на действие на държавата ответник.

(ii)  Поведение на властите

(α)  Тезите на страните

164.  Жалбоподателят отново повтаря, че поведението на държавата представлява комбинация от действия и бездействия, които в крайна сметка водят до унищожаването на имущественото му право в резултат на приемането на Закона от 2003 г., с който държавата – едностранно и произволно – анулира задължението си да удовлетвори правото му. Това последно действие на практика е равносилно на отнемане на собственост без заплащане на обезщетение.

Като разглежда по-ранните събития, жалбоподателят твърди, че държавата, макар да е напълно наясно, че така наречената „комунализация“ по Закона от 1990 г. ще направи удовлетворяването на исковете във връзка с река Буг почти невъзможно, решава вместо да реши проблема с недостиг на държавна земя, да приеме закони, които още по-сериозно ограничават разполагаемата земя за удовлетворяване на тези искове.

165.  В тази връзка той подчертава, че Конституционният съд изрично приема, че и приложимото законодателство, и практиките, прилагани от властите по отношение на ищците във връзка с река Буг, са в явно нарушение на основни конституционни принципи, включително принципа на пропорционалността.

Жалбоподателят добавя, че след влизането в сила на решението на Конституционния съд, държавата вместо да създаде условия за изпълнение на решението, само прави опити да препятства удовлетворяването на правото му. Точно на датата, в която решението влиза в сила, под претекст, че изпълнението му налага приемането на редица нормативни актове, властите на практика спират всички търгове за продажба на държавна собственост, за да избегнат удовлетворяване на искове във връзка с река Буг.

166.  Правителството изразява несъгласие. То застъпва виждането, че всички твърдени ограничения на правото на жалбоподателя са били строго необходими и породени от важни съображения за общата политика на държавата за изпълнението на програма за социална и икономическа реформа. То подчертава, че в случаи като настоящия, които включват преценка на комплексни политически, икономически и социални въпроси, мненията за които може разбираемо да се различават в едно демократично общество, на Договарящите се страни трябва да се даде широка свобода на преценка в избора на мерки за постигане на целите, преследвани от реформите.

167.  Правителството посочва още, че решението на Конституционния съд е премахнало редица пречки за реализирането на правото на жалбоподателя, тъй като групата правни разпоредби, които преди това са препятствали правилното действие на механизма за обезщетение, са били отменени.

Правителството не коментари аргумента на жалбоподателя, че като спират временно търговете, властите на практика не са изпълнили решението. Вместо това то посочва новото законодателство и подчертава, че то е създадено специално, за да регулира исковете във връзка с река Буг и че обстойно решава всички комплексни въпроси, засягащи правата на репатрираните лица отвъд река Буг.

(β)  Преценката на Съда

Периодът до 19 декември 2002 г.

168.  Както вече бе отбелязано по-горе, в началото на разглеждания период жалбоподателят има право да получи, след като е подал молба за това, собственост за обезщетение, която съответства на останалата част от собствеността, изгубена от семейството му. Макар правото да е създадено в недоразвита форма в известен смисъл, тъй като следва да се реализира по силата на административно решение, с което му се предоставя държавна собственост, чл. 81 от Закона за стопанисване на земята от 1985 г. представлява ясно правно основание за задължението на държавата да го изпълни (вж. параграфи 46-47 и 133 по-горе).

Но положението преди и след съответния момент прави изпълнението много трудно, ако не и невъзможно, защото след повторното установяване на местното самоуправление в Полша държавата няма почти никаква земя на свое разположение. Недостигът на земя е признат официално. В тази връзка, както и във връзка с временното преустановяване на възможността да се получи държавна земеделска собственост по силата на Изменението от 1993 г., властите поемат публични обещания – потвърдени от нормативни актове, например чл. 17 от Изменението от 1993 г. – да приемат конкретно законодателство за формите на обезщетение за загуба на собственост и правилата за реституция на собственост на ищци във връзка с река Буг. Те предвиждат и законодателство специално за различните видове искове за реституция и обезщетение, включително правото на жалбоподателя (вж. параграфи 22-23, 44, 53-54, 56 и 62-65 по-горе).

169.  Между 1994 г. и 1998 г. определени части от държавната собственост все още е можело да бъдат заделени за уреждане на искове във връзка с река Буг, тъй като по силата на Законите от 1994 г. и 1996 г. собственост, прехвърлена на държавата от армията на Руската федерация, и собственост, стопанисвана от Агенцията за военната собственост, са предоставени – поне по закон – за тази цел (вж. параграфи 56-59 по-горе).

Независимо от това този факт изглежда не е имал особено положително влияние върху реализирането на правото на жалбоподателя, защото, както установява Краковският окръжен съд, между 1991 г. и 1998 г. властите на окръга, в който е вписан искът му към онзи момент, организират само двадесет и два търга за продажба на държавна собственост (вж. параграф 97 по-горе).

170.  По-късни събития с начало 1 януари 1998 г., датата на влизане в сила на Закона за стопанисването на земята от 1997 г., имат решаващо влияние върху положението на жалбоподателя. Към онзи момент властите все още не са приели обещаното реституционно законодателство; всъщност приложимият законопроект в крайна сметка по-късно е отхвърлен от парламента (вж. параграфи 62-65 по-горе).

Въпреки това в чл. 212 от Закона за стопанисването на земята от 1997 г. държавата изрично потвърждава правото на жалбоподателя и своето задължение да го изпълни по начин, сходен с предвидения в по-ранното законодателство. Практически по идентичен начин този член повтаря разпоредбата за обезщетение от Закона за стопанисването на земята от 1985 г. По всеобщо признание подновеното потвърждаване на задължението на държавата не е съпътствано от създаване на условия за изпълнението му. Точно обратното, то налага още ограничения за правото на жалбоподателя. По силата на чл. 213 възможността да се получи собственост за обезщетение от държавната земеделска земя – възможност, която до онзи момент е само временно спряна в очакване на нови реституционни закони, е премахната. В допълнение, съгласно Наредбата от 1998 г. придобиването на собственост за обезщетение може да се осъществи единствено чрез участие в търг с наддаване, организиран от съответния държавен орган (вж. параграфи 48-52 и 54 по-горе).

171.  Както става ясно от материалите, с които разполага Съдът, общоизвестно е, че властите се въздържат да организират търгове за ищци във връзка с река Буг, поставят различни условия за участието им в тях или, както е видно от практиките на Агенцията за военната собственост, открито им отказват възможността да търсят изпълнение на правата си чрез процедурата за наддаване (вж. параграфи 61, 84, 97 и 110 по-горе). Практиките на тази агенция, описани подробно в собствените ѝ официални указания и които по мнението на Съда представляват целенасочен опит да се заобиколят правилата за процедурата за изпълнение на правото на жалбоподателя, всъщност подготвят почвата за следващия рестриктивен нормативен акт. Изменението от 2001 г., което влиза в сила на 1 януари 2002 г., елиминира възможността жалбоподателят да търси обезщетение от ресурсите на военната собственост на държавата (вж. параграфи 58-59 по-горе).

172.  Предвид това, че към онзи момент единствените държавни ресурси на разположение на ищците във връзка с река Буг са тези, които преди това са стопанисвани от армията на Руската федерация, и че, както Правителството признава, тези ресурси са били практически изчерпани (вж. параграфи 49, 56-57 и 59 по-горе), Съдът намира, че властите постепенно на практика са заличили правото на жалбоподателя от вътрешния правен ред и че неговото право, макар все още съществуващо на теория, е станало илюзорно.

173.  Тази констатация е в съответствие с преценката на поведението на държавата от страна на полските съдилища, включително от най-висшите съдебни власти (вж. параграфи 84-86 и 110 по-горе).

Като говори за поведението на държавата, Конституционният съд няма никакво съмнение, че съчетанието на ограниченията, наложени върху правото на кредит, са довели до парадоксалната ситуация, в която това право не може да бъде реализирано на практика и че тези ограничения не са оправдани в една демократична държава с върховенство на закона. В тази връзка той също така констатира, че поведението на властите е несъвместимо с конституционния принцип да се поддържа доверието на гражданите в държавата и нейните закони, произтичащ от върховенството на закона.

Съдът смята, че правото на кредит става „празно задължение“ и че ограниченията, изключващи значителни части собственост от процедурата за обезщетение всъщност „блокират възможността на бенефициентите да придобият икономическо предимство“ от своите права. Той приема също така, че правото на кредит е формулирано по такъв начин, че „не може да се реализира в съществуващата правна среда, така че то става илюзорно и просто измама“ (вж. параграфи 80-86 по-горе).

Съдът не вижда причина да се разграничи от констатациите на Конституционния съд, които са базирани на прякото му познаване на националните обстоятелства.

Периодът след 19 декември 2002 г.

174.  Правителството оспорва, че отсъденото от Конституционния съд на 19 декември 2002 г. по жалбата на омбудсмана премахва редица пречки за реализирането на правото на жалбоподателя (вж. параграф 167 по-горе). По мнение на Съда това би могло да е така, ако властите бяха изпълнили решението.

Вярно е, че на 14 януари 2003 г. законодателството е изменено така, че да даде възможност на ищците във връзка с река Буг да наддават в търгове за продажба на приватизирани държавни предприятия (вж. параграф 88 по-горе). Също така е вярно, че съгласно Наредбите от януари 2003 г. и август 2003 г. ищците във връзка с река Буг са освободени от плащане на гаранция преди търг за продажба на държавна и общинска земя и че компенсирането на стойността на правото им с цената на собствеността, продадена на такива търгове, вече не може да се изключи (вж. параграфи 90 и 92 по-горе).

От друга страна, предвид другите събития след решението на Конституционния съд, Съдът не смята, че промените в законодателството, макар и като цяло в полза на жалбоподателя, подобряват сериозно положението му.

175.  На първо място, на датата на влизане в сила на това решение Държавната агенция за земеделската собственост и Агенцията за военната собственост публикуват официални съобщения, разпространени в интернет. И двете съобщения са формулирани по сходен начин и обявяват, че агенциите спират временно всички търгове за продажба на държавна собственост, защото, както твърдят, не могат да се проведат преди приемането на множество изменения в законодателството (вж. параграфи 30-32 по-горе). Тази политика води на практика до спиране на изпълнението на съдебното решение, защото разпоредбите, възстановяващи държавната земеделска и военна собственост към разполагаемата земя за ищци във връзка с река Буг, не могат да бъдат изпълнени на практика. Тя е подложена на сериозна критика от съдебните власти и по-специално от Върховния съд, който смята, че подобни действия са равностойни на конституционно непозволено увреждане. Въпреки това нито изпълнителната, нито законодателната власт реагират на поведението на агенциите (вж. параграфи 30-32, 98, 102 и 110 по-горе).

По мнение на Съда подобно поведение на държавни агенции, което включва преднамерен опит да се попречи на изпълнението на окончателно и влязло в сила съдебно решение и което в допълнение е толерирано, ако не и негласно одобрено, от изпълнителната и законодателната власт, не може да бъде обяснено от гледна точка на никакъв легитимен публичен интерес или интересите на обществото като цяло. Точно обратното, то може да подкопае доверието и авторитета на съдебната власт и да застраши ефективността ѝ – фактори, които са от първостепенно значение от гледна точка на основните принципи, залегнали в Конвенцията, и които в контекста на настоящия случай следва да имат превес над други възможни съображения във връзка с икономическата или социалната политика, които вероятно стоят зад неуспеха на полската държава да поправи политиката на въпросните агенции.

Тази преценка изглежда се споделя от Полския върховен съд, който в решението си от 21 ноември 2003 г. констатира, че властите на практика са направили правото на кредит неизпълнимо и приема, *inter alia*, че „подобни действия не може да бъдат приети в една демократична държава с върховенство на закона, в която се прилагат принципите на социалната справедливост ...“ (вж. параграф 110 по-горе).

176.  Кулминацията обаче настъпва на 30 януари 2004 г., датата на влизане в сила на Закона от декември 2003 г., закон, чиято конституционност е атакувана пред Конституционния съд от група депутати още на същата дата (вж. параграфи 37-38 и 120 по-горе).

По силата на този Закон полската държава приема за изпълнени всички задължения, които може да са възникнали във връзка с изпълнението на правото на кредит на жалбоподателя, защото неговото семейство вече е получило частично обезщетение по предходното законодателство (вж. параграфи 35, 37 и 114-19 по-горе).

Съдът повтаря, че условията за обезщетение по приложимото законодателство може да са съществени за преценката дали оспорваната мярка се съобразява с необходимия справедлив баланс и по-специално дали налага непропорционална тежест на жалбоподателите. Вземането на собственост без заплащане на сума, която е разумно свързана с нейната стойност, обикновено представлява непропорционална намеса, а пълната липса на обезщетение може да се сметне за оправдана по чл. 1 от Протокол № 1 само при изключителни обстоятелства (вж. *The former King of Greece and Others*, цитирано по-горе, § 89, с допълнителни препратки).

Съдът обаче смята, че условията, при които задължението на държавата към жалбоподателя е било отписано, са още един решаващ фактор, който да бъде взет предвид при преценката като цяло на спазването на чл. 1 от Протокол № 1 от държавата. По тази причина той намира за по-подходящо да направи извода си за последиците от скорошното законодателство върху съществувалото преди това право на жалбоподателя, след като прецени дали неговото поведение при конкретните обстоятелства на настоящия случай има отношение към ефективното изпълнение на правото му на кредит.

(iii)  Поведение на жалбоподателя

(α)  Тезите на страните

177.  Както и на етапа на допустимост, Правителството твърди, че жалбоподателят не е изчерпал вътрешноправните средства за защита, както се изисква по чл. 35 § 1 от Конвенцията, и че поведението му не отговаря на прилежанието, изисквано от ищец.

То подчертава, че вътрешното право предполага, че лице, което търси удовлетворение на иск за обезщетение за собственост отвъд река Буг, трябва да демонстрира активно отношение. Въпреки това през целия разглеждан период жалбоподателят не е направил нито един опит да участва в търгове за продажба на държавна собственост. Правителството признава, че процедурата за наддаване не може сама по себе си да се разглежда като ефективно средство за защита по чл. 35 § 1 от Конвенцията, но все пак смята, че тя представлява условие *sine qua non* за реализиране на правото на жалбоподателя.

178.  Според становището на Правителството със своето бездействие, а именно неспазване на законовите изисквания за молбата за собственост за обезщетение, жалбоподателят преднамерено е изключил всяка възможност да участва в търгове. Правителството твърди, че фактът, че неподаването от негова страна пред властите на актуален доклад от вещо лице, в който се определя настоящата пазарна стойност на изоставената собственост, му е попречил за издаването на решение, с което се потвърждава правото му, както се изисква по Наредбата от 1998 г.

На последно място Правителството посочва, че дори неотдавна, между април 2002 г. и октомври 2003 г., кметът на Виеличка, мястото, където живее жалбоподателят, е организирал три търга и че ако жалбоподателят бе спазил процедурните изисквания за молбата си, нищо не би му попречило да наддава в тях и вероятно да придобие имоти, намиращи се в Чорагвица и Неполомице, близо до дома му.

179.  Жалбоподателят посочва, че твърденията, че поведението му не е старателно трябва да се разглеждат в светлината на всички релевантни обстоятелства. На първо място, властите не са изпълнили на практика предишното законодателство, независимо колко проблемно и ограничаващо е то. Минималният брой на търговете, организирани в Краковски окръг през 90-те години, и големият брой ищци със сходни, но неудовлетворени искове, показва, че е било почти невъзможно, както е установено и от Краковския окръжен съд, той да реализира правото си на кредит. До същото заключение по отношение на положението в цялата страна достига и Конституционният съд.

Той се позовава на констатациите на Конституционния съд и Краковския окръжен съд, че предвид хроничния недостиг на земя е било обичайно за ищците във връзка с река Буг да губят значителна част от иска си, като „избутват нагоре“ цената на собствеността, продавана на търгове, до ниво, което сериозно надвишава пазарната ѝ стойност. Същото важи и за търговете, споменати от Правителството, на които въпросната земя е продавана за суми, които неколкократно надвишават първоначалните цени и значително надвишават стойността на правото му, посочена в доклада за оценка, представен пред Съда от Правителството.

(β)  Преценката на Съда

180.  Въпросът за ефективността на процедурата за изпълнение на правото на жалбоподателя е разгледана подробно от националните съдилища, които, както отбелязва Съдът, имат предимството на прякото познаване на положението (вж. параграфи 172-73 по-горе).

В преценката на общото положение до 19 декември 2002 г. Конституционният съд отбелязва, че „всички закони, които ограничават достъпа на ищците във връзка с река Буг до придобиване чрез търгове за определени категории държавна земя, имат пряк ефект върху възможността за реализиране на правото на кредит“. Той също така констатира, че „липсата на възможност да се ползва това право в зададените от законодателството рамки показва, че е създаден илюзорен правен институт.“ Така съдът приема, че съществуващият механизъм за обезщетение е станал „фикционален инструмент за обезщетение“ (вж. параграфи 82-86 по-горе).

Що се отнася до положението в окръга, в който е регистриран искът на жалбоподателя в съответния момент, на базата на представените пред него доказателства Краковският окръжен съд установява – като тази констатация не е оспорвана от Правителството – че през осемте години до 1998 г. властите са организирали само двадесет и два търга и че като цяло правото на кредит е било удовлетворено само на двадесет души от 300 правоносители (вж. параграфи 97 и 169 по-горе).

Освен това вече е установено, че на 8 януари 2003 г., след влизането в сила на решението на Конституционния съд, в опит да възпрепятстват изпълнението на това решение властите временно преустановяват почти всички търгове за продажба на държавна собственост (вж. параграфи 174-75 по-горе). Краковският окръжен съд и след това Върховният съд приемат, че поведението на държавата представлява конституционно непозволено увреждане и възможността за реализиране на правото на кредит е сметната за илюзорна (вж. параграфи 98, 102 и 110).

181.  При тези обстоятелства и предвид риска, присъщ за тръжните процедури с наддаване, Съдът смята, че поради препятстващите действия и бездействия на държавата процедурата не може да бъде приета за „ефективно“ и „адекватно“ средство за реализиране на правото на жалбоподателя на обезщетение, което му е дадено от полското законодателство. Не може да се каже, че жалбоподателят е отговорен или виновно е допринесъл за положението, от което се оплаква. Обратното, както Съдът намира въз основа на доказателствата, с които разполага, препятстването на мирното ползване на притежанията му може да се припише единствено на държавата ответник (вж. също параграфи 168-76 по-горе).

С оглед на това твърдението на Правителството за недопустимост поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита, което беше отложено в решението за допустимост (вж. *Broniowski*,цитирано по-горе, §§ 86-87), следва да бъде отхвърлено.

(iv)  Заключение за „справедлив баланс“

182.  Съдът приема, че в ситуации като тази в настоящия случай, при които има широкомащабни, но противоречиви законодателни решения със сериозно икономическо влияние за страната като цяло, националните власти трябва да имат не само значителна свобода на преценка при избора на мерките, с които да се осигури спазване на имуществените права или да се регулират отношенията на собственост в страната, но и подходящо време за тяхното изпълнение. Изборът на мерки може да включва решения, които ограничават обезщетението за отнемане или реституция на собственост до ниво под пазарната ѝ стойност. Така чл. 1 от Протокол № 1 не гарантира право на пълно обезщетение при всички обстоятелства (вж. *James and Others*,цитирано по-горе, стр. 36, § 54).

Постигането на баланс между засегнатите права, както и придобивките и загубите на различните лица, засегнати от процеса на преобразуване на икономиката на страната и нейната правна система, е изключително трудно. При тези обстоятелства в реда на нещата е да се даде широка свобода на преценка на държавата ответник.

Все пак Съдът подчертава отново, че тази свобода, макар и значителна, не е неограничена и че упражняването ѝ от държавата, дори в контекста на най-комплексната реформа в страната, не може да води до последици, които се отклоняват от стандартите на Конвенцията (вж. параграфи 149-51 по-горе).

183.  Макар Съдът да приема, че радикалната реформа на политическата и икономическата система на страната, както и на нейните финанси, може да оправдае строги ограничения за обезщетението на ищците във връзка с река Буг, полската държава не е представила задоволителни основания по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, доколкото в продължение на много години не е изпълнила правото, дадено от полското законодателство на жалбоподателя, както и на хиляди други ищци във връзка с река Буг.

184.  Върховенството на закона, залегнало в Конвенцията, и принципът на законността по чл. 1 от Протокол № 1 изискват държавите не само да спазват и прилагат по предвидим и последователен начин законите, които са приели, но също така като произтичащо от това задължение да осигурят правните и практическите условия за тяхното изпълнение (вж. също параграф 147 по-горе). В контекста на настоящия случай полските власти е следвало да премахнат съществуващата несъвместимост между буквата на закона и държавноустановената практика, която пречи на ефективното упражняване на правото на собственост на жалбоподателя. Тези принципи също така са изисквали от полската държава да изпълни в разумен срок по подходящ и последователен начин законодателните обещания, които е направила по отношение на уреждането на исковете във връзка с река Буг. Това е въпрос от важен обществен и общ интерес (вж. параграф 150 по-горе). Както правилно е отбелязал Полският конституционен съд (вж. параграф 82 по-горе), императивът за поддържане на легитимното доверие на гражданите в държавата и нейните закони, предполагащ се от върховенството на закона, е изисквал от властите да премахнат нефункционалните разпоредби от правната система и да поправят извънправните практики.

185.  В настоящия случай, както е установено от полските съдилища и потвърдено от анализа на Съда на поведението на държавата ответник, като налагат поредица от ограничения върху упражняването на правото на кредит на жалбоподателя и като прилагат практики, които го правят невъзможно за изпълнение и неизползваемо на практика, властите са направили правото илюзорно и са унищожили същността му.

Състоянието на несигурност, в което се оказва жалбоподателят в резултат на повтарящите се забавяния и пречки в продължение на много години, за които са отговорни националните власти, е само по себе си несъвместимо със задължението, породено от чл. 1 от Протокол № 1, за осигуряване на мирно ползване на притежанията и най-вече със задължението да се действа своевременно, по подходящ и последователен начин, когато е засегнат общ интерес (вж. параграф 151 по-горе).

186.  В допълнение, положението на жалбоподателя се допълва от факта, че това, което се е превърнало в практически неизпълнимо право, е законово анулирано от законодателството от декември 2003 г., по силата на което жалбоподателят губи дотогава съществувалото му право за обезщетение. Нещо повече, това законодателство въвежда различно третиране на ищците във връзка с река Буг, доколкото на лицата, които не са получавали никакво обезщетение, е дадена сума, която макар и с максимален размер PLN 50 000 е конкретна част (15%) от правото им, а ищци в положението на жалбоподателя, които вече са получили много по-нисък процент, не получават допълнителна сума (вж. параграфи 115 и 118-19 по-горе).

Както бе посочено по-горе (вж. параграфи 134 и 182), по чл. 1 от Протокол № 1 държавата може да отнема собственост – включително право на обезщетение, дадено от законодателството – и да намалява, дори значително, нивото на обезщетение по законодателните схеми. Това важи особено за ситуации, в които правото на обезщетение не произтича от предходно отнемане на отделна собственост от държавата ответник, а има за цел да смекчи ефекта от отнемане или загуба на собственост, които не може да се припишат на тази държава. Чл. 1 от Протокол № 1 изисква размерът на обезщетението, което се дава за собственост, отнета от държавата, да бъде „разумно свързан“ със стойността ѝ (вж. параграф 176 по-горе). Не е задача на Съда да каже абстрактно какво би било „разумно“ ниво на обезщетение в настоящия случай. От друга страна, предвид факта, приет от Правителството (вж. параграф 35 по-горе), че семейството на жалбоподателя е получило едва 2% от обезщетението, дължимо по приложимото законодателство преди влизането в сила на Протокола по отношение на Полша, Съдът не намира убедителен довод защо такава незначителна сума *per se* трябва да го лиши от възможността да получи поне пропорционална част от правото му на равна основа с останалите ищци във връзка с река Буг.

(г)  Общо заключение

187.  Предвид всички горепосочени фактори и по-конкретно влиянието върху жалбоподателя в продължение на много години на законодателната схема във връзка с река Буг, приложена на практика, Съдът стига до заключението, че като физическо лице той е трябвало да понесе непропорционална и прекомерна тежест, която не може да бъде оправдана от гледна точка на общ законен интерес на обществото, който властите искат да постигнат.

Следователно е налице нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 в случая на жалбоподателя.

II.  ЧЛЕН 46 И ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

A.  Чл. 46 от Конвенцията

188.  В чл. 46 от Конвенцията е предвидено:

„1.  Βисокодоговарящите страни се задължават да изпълняват окончателните решения по същество на Съда по всяко дело, по което те са страна.

2.  Окончателното решение на Съда се изпраща на Комитета на министрите, който следи за неговото изпълнение.“

189.  Свойствено за констатациите на Съда е, че нарушението на правото на жалбоподателя, гарантирано по чл. 1 от Протокол № 1, произтича от широкоразпространен проблем, който е породен от недоброто функциониране на полското законодателство и административна практика и който засяга и все още може да засегне голям брой лица. Неоснователното препятстване на „мирното ползване на притежанията“ на жалбоподателя не е нито породено от изолиран случай, нито обусловено от конкретен развой на събитията в неговия случай, а е по-скоро последица от административно и регулаторно поведение на властите спрямо определена група граждани, а именно ищците във връзка с река Буг.

Съществуването и системната природа на проблема вече са признати от полските съдебни власти, както е видно от редица решения, посочени подробно в настоящото решение. Така в решението си от 19 декември 2002 г. Конституционният съд казва за законодателната схема във връзка с река Буг, че „причинява недопустима системна нефункционалност“ (вж. параграф 85 в края по-горе). Като споделя тази преценка, Съдът стига до заключението, че фактите по случая разкриват наличието на недостатък в полския правен ред, в резултат на който цяла група физически лица са били или все още са лишени от мирно ползване на притежанията си. Съдът намира още, че недостатъците на националното право и практика, установени в случая на жалбоподателя, могат да породят множество последващи основателни жалби.

190.  Като част от пакет от мерки за гарантиране ефективността на механизмите по Конвенцията, Комитетът на министрите на Съвета на Европа приема на 12 май 2004 г. Резолюция (Res(2004)3) относно решенията, които разкриват фундаментален системен проблем, в която, след като подчертава интереса да помогне на съответната държава да идентифицира проблемите и необходимите мерки (параграф седем от преамбюла), той приканва Съда „да идентифицира в решенията си, с които установява нарушение на Конвенцията, какъв според него е фундаменталният системен проблем и неговият източник, по-конкретно когато има вероятност да породи множество жалби, за да помогне на държавите да намерят подходящо решение и на Комитета на министрите да следи за изпълнението на решенията“ (параграф I от Резолюцията). Тази резолюция следва да се разглежда в контекста на увеличената натовареност на Съда, по-конкретно в резултат на поредица дела, породени от една и съща структурна или системна причина.

191.  В същия контекст Съдът обръща внимание на Препоръка Rec(2004)6 на Комитета на министрите към страните-членки относно подобряването на вътрешноправните средства за защита, в която се подчертава, че в допълнение към задължението по чл. 13 от Конвенцията да осигурят на всеки индивид, който има защитима претенция, ефикасни средства за защита пред националните власти, държавите имат общо задължение да решат проблемите, пораждащи установените нарушения. Като отчита, че подобряването на средствата за правна защита на национално равнище, в частност при повтарящи се казуси, следва да допринесе и за намаляване на натовареността на Съда, Комитетът на министрите препоръчва на Договарящите се държави след решения на Съда, които сочат структурни или общи недостатъци на националното законодателство или практика, да направят преглед и „когато това се налага, да създават ефективни правни средства за защита с оглед избягването на подаване в Съда на повтарящи се казуси“.

192.  Преди да разгледа конкретните претенции за справедливо обезщетение на жалбоподателя по чл. 41 от Конвенцията, предвид обстоятелствата на настоящия случай и развитието на своята натовареност, Съдът би желал да разгледа какви последици би могло да има за държавата ответник от чл. 46 от Конвенцията. Съдът подчертава, че по силата на чл. 46 Високодоговарящите страни се задължават да изпълняват окончателните решения на Съда по всяко дело, по което те са страна, като изпълнението се следи от Комитета на министрите. Оттук следва, *inter alia*, че решение, с което Съдът установява нарушение, налага на държавата ответник законното задължение не само да плати на засегнатите лица сумите, присъдени като справедливо обезщетение по чл. 41, но и да избере под надзора на Комитета на министрите общи и/или, ако е подходящо, индивидуални мерки във вътрешния си правен ред, с които да се сложи край на нарушението, установено от Съда, и да се поправят ефектите, доколкото е възможно. Като се следи от Комитета на министрите, държавата ответник е свободна да избере средствата, с които да изпълни законното си задължение по чл. 46 от Конвенцията, като тези средства трябва да са съвместими със заключенията, посочени в решението на Съда (вж. *Scozzari and Giunta* *v. Italy* [GC], nos. 39221/98 и 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII).

193.  Съдът вече отбеляза, че нарушението, установено в настоящия случай, е породено от положение, което засяга голям брой лица. Неизпълнението на избрания механизъм за уреждане на исковете във връзка с река Буг по съвместим с чл. 1 от Протокол № 1 начин е засегнало почти 80 000 души (вж. параграфи 33-34 по-горе). В допълнение, вече има 167 жалби пред Съда, заведен от ищци във връзка с река Буг. Това е не само утежняващ фактор по отношение на отговорността на държавата по Конвенцията за настоящо или минало положение на нещата, но също така представлява заплаха за бъдещата ефективност на механизмите по Конвенцията.

Макар по принцип да не е задача на Съда да определя какви коригиращи мерки може да са подходящи, за да се изпълнят отговорностите на държавата ответник по чл. 46 от Конвенцията, с оглед на установеното от него систематично положение, Съдът отбелязва, че за изпълнението на настоящото решение несъмнено са необходими общи мерки на национално ниво – мерки, които да вземат предвид броя засегнати хора. Преди всичко предприетите мерки трябва да бъдат такива, че да коригират систематичния порок, породил установеното от Съда нарушение, за да не се претовари системата по Конвенцията с голям брой жалби, породени от същата причина. Следователно тези мерки трябва да включват схема, която осигурява на засегнатите лица компенсация за нарушението на Конвенцията, установено в решението във връзка с настоящия жалбоподател. В този контекст загрижеността на Съда е да улесни най-бързото и ефективно решение за нефункционалността, установена в националната защита на човешките права. След установяването на такъв недостатък националните власти под надзора на Комитета на министрите трябва да предприемат, ако е необходимо със задна дата (вж. *Bottazzi v. Italy* [GC], no. 34884/97, § 22, ECHR 1999-V, *Di Mauro v. Italy* [GC], no. 34256/96, § 23, ECHR 1999‑V, и Междинна резолюция на Комитета на министрите ResDH(2000)135 от 25 октомври 2000 г. (Прекомерна продължителност на съдебни производства в Италия: общи мерки); вж. също *Brusco v. Italy* (РД), no. 69789/01, ECHR 2001-IX, и *Giacometti and Others v. Italy* (РД), no. 34939/97, ECHR 2001-XII), необходимите коригиращи мерки в съответствие със субсидиарното естество на Конвенцията, така че да не се налага Съдът да повтаря констатациите си в дълга поредица от сходни дела.

194.  За да помогне на държавата ответник да изпълни задълженията си по чл. 46, Съдът иска да посочи вида мерки, които може да бъдат предприети от полската държава, за да сложи край на системната ситуация, установена в настоящия случай. Съдът не е в позиция да прецени дали Законът от декември 2003 г. (вж. параграфи 114-20 по-горе) може да бъде разгледан като адекватна мярка в тази връзка, тъй като до момента няма практика по неговото прилагане. Във всеки случай този Закон не засяга лица, които – като г-н Broniowski – вече са получили частично обезщетение, независимо от сумата му. Така е ясно, че за тази група ищци във връзка с река Буг, посоченият Закон не може да бъде смятан за мярка, която може да сложи край на системната ситуация, която има отрицателен ефект върху тях, както е установено в настоящото решение.

Въпреки това, що се отнася до общите мерки, които да бъдат предприети, Съдът смята, че държавата ответник трябва на първо място или да премахне пречките за изпълнението на правото на многото лица, засегнати от ситуацията, за която по отношение на жалбоподателя е установено нарушение на Конвенцията, или в замяна да предостави съответна компенсация. Следователно що се отнася до първата възможност, държавата ответник трябва, чрез подходящи правни и административни мерки, да осигури ефективно и ускорено реализиране на въпросното право по отношение на останалите ищци във връзка с река Буг в съответствие с принципите на защита на имуществените права, предвидени в чл. 1 от Протокол № 1, като обърне специално внимание на принципите, свързани с обезщетението (вж. параграфи 147-51, 176 и 186 по-горе).

Б.  Член 41 от Конвенцията

195.  В чл. 41 от Конвенцията е предвидено:

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

1.  Претендирано обезщетение в настоящия случай

196.  По линия на имуществени вреди, жалбоподателят претендира за 990 000 полски злоти (PLN) като обезщетение за загубата на правото му на собственост. По негова оценка тази сума отговаря на стойността на собствеността, изоставена в Лвов, за която не е получил компенсация. Той претендира още PLN 1 548 000 за пропуснати ползи за срок от над петдесет години, през който нито той, нито неговите предшественици са могли да получат полза от притежанията си.

Жалбоподателят допълнително моли Съда да му присъди 12 000 евро (EUR) за неимуществените вреди, понесени от него поради несигурността, стреса и безсилието, причинени от продължаващата невъзможност да се ползва от имущественото си право.

Що се отнася до разходите, жалбоподателят, който е представляван пред Съда по модела му за правна помощ от двама адвокати, претендира сумата от PLN 125 000.

197.  Правителството, което бе поканено общо да коментира въпроса за справедливото обезщетение, смята, че претенциите са прекомерни. По отношение на претенциите на жалбоподателя за разноски, Правителството подчертава, че адвокатите на жалбоподателя искат прекомерни суми за работата си по делото. Така например един от представителите на жалбоподателя начислява изключително висок хонорар на час, а именно PLN 1 000, т.е. приблизително EUR 250, което предвид положението в Полша е неприемливо.

2.  Заключението на Съда

(a)  Имуществени и неимуществени вреди

198.  При обстоятелствата по случая Съдът смята, че няма готовност за решаване на въпроса за имуществените и/или неимуществените вреди. Така въпросът трябва да бъде отложен и да се определи последваща процедура предвид споразуменията, които може да бъдат постигнати между Правителството ответник и жалбоподателя (чл. 75 § 1 от Правилника на Съда), както и в светлината на индивидуалните и общите мерки, които може да бъдат предприети от Правителството ответник в изпълнение на настоящото решение. До изпълнението на общите мерки, които да бъдат приети в разумен срок, Съдът отлага разглеждането на жалби, произтичащи от същата обща причина.

(б)  Разходи и разноски

199.  По отношение на разходите и разноските, които жалбоподателят вече е направил в производството пред Съда, като отсъжда по справедливост, Съдът му присъжда сумата от EUR 12 000, намалена с EUR 2 409, получени по модела за правна помощ на Съда, преобразувана в полски злоти по приложимия курс към деня на плащане, ведно с дължими данъци по сумата.

(в)  Лихва за забава

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

ПОРАДИ ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО

1.  *Отхвърля* предварителното възражение на Правителството;

2.  *Приема,* че е налице нарушение на чл. 1 от Протокол № 1;

3.  *Приема,* че горното нарушение произтича от системен проблем, свързан с нефункционирането на вътрешното законодателство и практика, породено от неуспеха да се установи ефективен механизъм за изпълнение на „правото на кредит“ на жалбоподателите във връзка с река Буг;

4.  *Приема,* че държавата ответник трябва да осигури чрез подходящи законови мерки и административни практики изпълнението на въпросното имуществено право по отношение на останалите ищци във връзка с река Буг или в замяна да им предостави съответно обезщетение в съответствие с принципите на защита на имуществените права по чл. 1 от Протокол № 1;

5.  *Приема,* че по отношение на финансовата компенсация на жалбоподателя за имуществени или неимуществени вреди, породени от установеното в настоящия случай нарушение, няма готовност за решаване на въпроса за прилагането на чл. 41 и следователно

(a)  *отлага* гореспоменатия въпрос като цяло;

(б)  *приканва* Правителството и жалбоподателя да представят в срок от шест месеца от съобщаването на настоящото решение писмените си становища по въпроса и по-конкретно да уведомят Съда за споразумение, ако са постигнали такова;

(в)  *отлага* по-нататъшната процедура и *делегира* на председателя на Съда правомощия за определянето ѝ, ако е необходимо;

6.  *Приема, че*

(a)  държавата ответник следва да заплати на жалбоподателя в срок от три месеца EUR 12 000 (дванадесет хиляди евро) за разходи и разноски, направени до настоящия етап на производството пред Съда, намалени с EUR 2 409 (две хиляди четиристотин и девет евро), получени по модела за правна помощ от Съвета на Европа, превърнати в националната валута на държавата ответник по курса, приложим към деня на плащане, ведно с дължимите данъци върху сумата;

(б) от изтичането на гореспоменатия тримесечен срок до плащане се дължи обикновена лихва върху горната сума в размер, равен на пределната ставка по заеми на Централната европейска банка за срока на забава плюс три процентни пункта.

Изготвено на английски и френски език и постановено в публично заседание в Сградата на Съда по правата на човека в Страсбург на 22 юни 2004 г.

Luzius Wildhaber  
 председател  
 Paul Mahoney  
 секретар

Съгласно чл. 45 § 2 от Конвенцията и чл. 74 § 2 от Правилника на Съда към настоящото решение е приложено съвпадащото мнение на г-н Zupančič .

L.W.  
P.J.M.

СЪВПАДАЩО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ ZUPANČIČ

Съвпадащото ми мнение се отнася до параграфи 190 до 194 и т. 3 и 4 от диспозитива на решението.

В параграф 190 се говори за резолюцията на Комитета на Министрите на Съвета на Европа от 12 май 2004 (Res(2004)3); Комитетът „след като подчертава интереса да помогне на съответната държава да идентифицира проблемите и необходимите мерки … приканва Съда „*да идентифицира в решенията си, с които установява нарушение на Конвенцията, какъв според него е фундаменталният системен проблем и неговият източник, по-конкретно когато има вероятност да породи множество жалби, за да помогне на държавите да намерят подходящо решение и на Комитета на министрите да следи за изпълнението на решенията.*“

Съдът използва тази част от резолюцията на Комитета на министрите, за да мотивира това, което казва по-нататък в параграф 192, *сякаш* продължава поетапния процес, започнал в *Scozzari and Giunta v. Italy* ([GC], nos. 39221/98 и 41963/98, § 249, ECHR 2000‑VIII).

В *Scozzari and Giunta* Съдът за първи път използва формулировката на чл. 41 от Конвенцията във връзка с чл. 46 така, че заедно изискват държавата да прекрати положението, което е породило нарушението („*restitutio in integrum*“) на първо място и което на практика *е*  нарушението, установено в случая.

Чл. 46 изисква от Високодоговарящите страни да спазват окончателните решения на Съда; чл. 41 засяга положения, при които вътрешното право на Високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение. Формулировката на чл. 41, която стои в основата на позицията ни в *Scozzari and Giunta*, предполага, че справедливото обезщетение, предоставено на пострадалата страна от Договарящата страна, се дава деривативно и вторично, т.е. в ситуации, при които вътрешното право на Високодоговарящата страна не предвижда и предоставя пълно обезщетение (т.е. *restitutio in integrum*). *Тravaux préparatoires* на Конвенцията разкриват произхода на тази по-скоро енигматична и объркваща фраза. Тя произлиза от довоенно швейцарско-германско арбитражно споразумение. То е използвано като средство за обикновен политически компромис, засягащ обвързващия характер на решенията на Съда; оттук и неподходящият език.

От друга страна в *Scozzari and Giunta* най-накрая решихме да тълкуваме горепосочения език последователно с логичното му предназначение, а именно че имущественото справедливо обезщетение не може да бъде единствената компенсация. По-долу ще видим, че има положения, в които справедливото обезщетение само по себе си има по-скоро абсурдни резултати. Това следва от решаващите правно-логически разсъждения, че правото и средството за защита трябва да са взаимозависими. Единосъщието на езика на чл. 41 и чл. 46 логично предполага, че вътрешното право на дадена Високодоговаряща страна трябва да предлага правно средство за защита на жалбоподателя, в чийто случай е установено нарушение, а също така, че средството за защита трябва да бъде решено от Съда в окончателното му решение, което Високодоговарящата страна приема да изпълни.

С други думи, в *Scozzari and Giunta* стигаме до логически неизбежното заключение, че *restitutio in integrum* трябва да се изисква от Съда в ситуации, в които неспазването на Конвенцията – *Scozzari and Giunta* е дело в сферата на семейното право – е продължаваща ситуация, която ще продължи в бъдеще. Частичната или пълната компенсация за вредите, понесени преди окончателното решение на Съда, дори да се приеме, че парична сума би могла да компенсира вредите, би покрила само периода до момента на окончателното установяване на нарушение от Съда. Ситуацията в наскоро решения случай *Assanidze v. Georgia* ([GC], no. 71503/01, ECHR 2004-II), в който жалбоподателят продължава да бъде незаконно задържан и в който Съдът за първи път в диспозитива на решението изисква незабавното освобождаване на жалбоподателя, е именно въпросното положение. То също произтича от доктрината *Scozzari and Giunta*. Тази доктрина е принципно положение и няма нищо общо с прагматичния аспект за облекчаване на бързонарастващия обем работа на Съда.

Накратко, би било абсурдно Съдът да предложи „справедливо обезщетение на пострадалата страна“ и след това *sub rosa* мълчаливо да приеме продължаването на статуквото, което държавата нарушителка не би била задължена по предишното тълкуване на формулировката на чл. 41 да поправи в съществените му аспекти.

От друга страна, в *Broniowski* имаме ситуация, която е аналогична, но не идентична с тази в *Scozzari and Giunta* и *Assanidze*. В тези два случая, без изричното нареждане на Съда, жалбоподателят би продължил да страда от нарушаването на човешките му права. В *Broniowski* от друга страна самият жалбоподател би бил защитен и компенсиран, но не и хиляди други. С други думи е вярно, че предлагането на справедливо обезщетение на г-н Broniowski не би направило абсолютно нищо за решаването на положението, в което са се оказали хиляди други граждани на Полша през целия следвоенен период. И в което биха продължили да бъдат въпреки констатираното от Съда нарушение. Следователно под въпрос е не продължаваното нарушение на човешките права на един жалбоподател, а на хиляди други субекти. *A fortiori*, следователно Съдът има основания да изиска държавата да поправи това „системно положение“. Изцяло и категорично подкрепям тази принципна същност на решението на Съда.

Не съм съгласен обаче с двусмислените и нерешителни мотиви на решението. Не мисля, че Съдът има нужда, освен от самата Конвенция, от допълнителни правни аргументи, за да легитимира принципната си логика и особено ако ще търси тези правни основания в резолюция на Комитета на министрите, която всъщност има съвсем различна прагматична цел. Комитетът на министрите говори за фундаментален „системен проблем“, който в обичайния случай е положението, в което се оказва Италия с огромния проблем за неоснователните забавяния, където делата не се решават в разумен срок и където правосъдието системно се отказва, защото отново и отново се забавя. Не съм съгласен с последното изречение на параграф 190, където мнозинството казва, че „*тази резолюция следва да се разглежда в контекста на увеличената натовареност на Съда, по-конкретно в резултат на поредица дела, породени от една и съща структурна или системна причина.*“ Препратката в първия абзац на параграф 193 към „*заплаха за бъдещата ефективност на механизмите по Конвенцията*“ няма абсолютно нищо общо с принципната позиция, заета от Съда. Отново в средата на втория абзац на параграф 193 казваме, че „*предприетите мерки трябва да бъдат такива, че да поправят систематичния порок, породил установеното от Съда нарушение, за да не се претовари системата по Конвенцията с голям брой жалби, породени от същата причина*“. Истинската логика, започнала в *Scozzari and Giunta* и продължила в *Assanidze*,няма нищо общо с натовареността на Съда.

Но пък изцяло засяга правосъдието.

1. .  *Бележка от Секретариата*. Решението е докладвано в ECHR 2002-X. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1.  Вж. параграф 46 по-долу. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1.  www.amw.com.pl. [↑](#footnote-ref-3)
4. 2.  www.anr.gov.pl. [↑](#footnote-ref-4)
5. 1.  Отговор от министъра на инфраструктурата от 12 юли 2002 г.; достъпен на уебсайта на полския парламент: www.sejm.gov.pl. [↑](#footnote-ref-5)
6. 1.  Този член е отменен на 30 януари 2004 г. съгласно чл. 14 от Закона от декември 2003 г. (вж. също параграф 118 по-долу). [↑](#footnote-ref-6)
7. 1.  В консолидирания текст на Закона за стопанисването на земята от 1985 г. (цитиран в параграф 46 по-горе) тази разпоредба става чл. 81(1). [↑](#footnote-ref-7)
8. 1.  Преводът на Съда се основава на текста на официалния превод, направен за изследователския отдел на секретариата на Сейма [*Sejm*] (долната камара на полския парламент). [↑](#footnote-ref-8)
9. 1.  Районът, в който е вписан искът на жалбоподателя към онзи момент; вж. също параграфи 22 и 26 по-горе. [↑](#footnote-ref-9)
10. 1.  Вж. параграфи 103-04 по-долу. [↑](#footnote-ref-10)
11. 2.  Вж. параграф 67 по-горе. [↑](#footnote-ref-11)
12. 1.  В разпоредбата се казва: „Когато жалба с твърдения за бездействие на административен орган е основателна, Върховният административен съд задължава органа да издаде решение или да предприеме конкретно действие, или да потвърди, декларира или признае право или задължение, предвидено от закона.“ [↑](#footnote-ref-12)