

Европейски съд по правата на човека

Спорунг и Лонрот срещу Швеция (Sporrong and Lonnroth v. Sweden)

Жалби №№ 7151/75 и 7152/75, А.52

Решение от 23 септември 1982 г.

(резюме)*

Чл. 1 от Протокол № 1: право на необезпокоявано ползване от собствеността; **чл. 6, т. 1 ЕКПЧ:** право на достъп до съд при спор относно граждански права и задължения; **чл. 13 ЕКПЧ:** право на ефективно средство за защита

Чл. 1 от Протокол № 1 съдържа три отделни правила. Първото, което има общ характер, провъзгласява принципа на необезпокоявано ползване от собствеността – то е закрепено в първото изречение на първата алинея. Второто се отнася до “лишаването от собственост” и го подчинява на определени условия – то е закрепено във второто изречение на същата алинея. Третото дава на държавите право да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, като приемат такива закони, каквито сметат за необходими за тази цел – то се съдържа във втората алинея.

За да установи дали е спазено правилото на първото изречение на първата алинея, Съдът трябва да определи дали е постигнат справедлив баланс между изискванията на общия интерес и изискванията за закрила на основните индивидуални права.

Факти по делото

По настоящето дело са съединени за общо разглеждане две жалби, отнасящи се до последиците от дългосрочни разрешения за отчуждаване на недвижими имоти, които правителството издало на общината, както и от наложена забрана за строителство. Първият жалбоподател е притежаващото статут на юридическо лице наследство на починалия г-н Спорунг, представлявано от наследниците му, а вторият – г-жа Лонрот. И в двата случая, след неколкократно изменения на градоустройствените планове, не се стигнало до отчуждаване на имотите.

I. Относно наследството на г-н Спорунг

Наследството на г-н Спорунг включвало имот, находящ се в центъра на гр. Стокхолм, на ул. “Риддарен” № 8, в който съществувала жилищна сграда, построена през 60-те години на 19 век. Той попаднал сред 164-те имота, за които през 1956 г.

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

правителството на Швеция предоставило на Стокхолмската община разрешение за отчуждаване, в съответствие със Закона за строителството от 1947 г. Градоустройственият план предвиждал построяването на виадукт над една от главните търговски улици в центъра на града, който да извежда движението към друга улица. Една от колоните на виадукта трябвало да бъде положена на мястото на сградата в имота, а останалата му част била предвидена за паркинг. Съгласно Закона за отчуждаванията от 1917 г., правителството определило 5-годишен срок за изпълнение на процедурата по отчуждаването. В този срок Градският съвет следвало да призове собствениците пред Съда за недвижими имоти, за определяне на размера на обезщетението. Ако не сторел това, разрешението за отчуждаване се погасявало. По искане на общината, правителството продължило действието на разрешението по отношение на голямата част от засегнатите имоти до 31 юли 1964 г., а след това и до 31 юли 1969 г. Промени в градоустройственото планиране довели до ново продължаване на срока, този път с 10 години – до 31 юли 1979 г.

През май 1975 г. Градският съвет предложил нов преработен план, според който предназначението на имота на "Риддарен" № 8 не следвало да се променя и съществуващата сграда се запазвала. На 3 май 1979 г., по искане на Градския съвет, правителството отменило разрешението за отчуждаване.

Паралелно с тези действия, на 11 юни 1954 г. била наложена забрана за строителство в имота на "Риддарен" № 8, във връзка с проектираното изграждане на виадукта. Впоследствие тя била продължена до 1 юли 1979 г. През 1970 г. наследниците поискали да бъде допуснато изключение от забраната, за да разширят входната врата на сградата. Искането било уважено. Други подобни искания те не правили.

Разрешението за отчуждаване на имота на "Риддарен" № 8 и забраната за строителство в него останали в сила в продължение респективно на 23 и 25 години.

II. Относно имота на г-жа Льонрот

Г-жа Льонрот притежавала 3/4 идеални части от парцел на ул. "Барнхусет" № 6 в Стокхолм със застроените в него през 1887-88 г. две сгради.

През 1971 г. правителството оторизирало Стокхолмската община да отчужди 115 имота, във връзка с новия градоустройствен план. Сред тях попаднал и имотът на г-жа Льонрот, върху който се предвиждало изграждането на многоетажен паркинг. Бил даден 10-годишен срок за инициране на съдебно производство за определяне на обезщетението. Тъй като строителните работи в района били отложени и се подготвял за разглеждане нов план, а сградите на г-жа Льонрот се нуждаели според нея от спешен ремонт, тя отправила искане за отмяна на разрешението за отчуждаване. Отмяната ѝ била отказана през 1975 г. с мотива, че не може да бъде извършена без изричното съгласие на Градския съвет на Стокхолм. На 3 май 1979 г., по искане на Съвета, правителството отменило разрешението за отчуждаване.

Финансовото положение на г-жа Льонрот я заставило да се опита да продаде своя имот. В периода от 1970 г. до 1975 г. тя направила 7 такива опита., но потенциалните купувачи се отказвали, след консултации с градските власти. Освен това, собственицата срещала затруднения и при намирането на наематели.

Наред с издаденото разрешение за отчуждаване, на 29 февруари 1968 г. била наложена и забрана за строителство в имота, поради предстоящото изграждане на

паркинг. Впоследствие тази забрана била продължена до 1 юли 1980 г. Г-жа Льонрот не могла да получи заем за обновяване на фасадата на жилищната сграда.

Разрешението за отчуждаване на имота на г-жа Льонрот било в сила в продължение на 8 години, а забраната за строителство – 12 години.

Резюме на решението на Европейския съд

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

Жалбоподателите се оплакват от продължителността на периода, през който са били в сила разрешенията за отчуждаване на имотите, придружени със забрана да се строи. Според тях, налице е нарушение на правото им да се ползват необезпокоявано от своята собственост, така както то е гарантирано от чл. 1 от Протокол № 1.

Съдът припомня, че в решението си по делото *Маркс*¹ от 13 юни 1979 г. е определил предмета на тази разпоредба по следния начин: “Като признава, че всеки има право мирно да се ползва от своята собственост, чл. 1 от Протокол № 1 по същество гарантира правото на собственост” (А.31, стр. 27, § 63).

Той пристъпва към преценка дали по отношение на жалбоподателите е била осъществена намеса при упражняването на това право и ако е така – дали намесата е била оправдана.

А. Съществуването на намеса при упражняването на правото на собственост на жалбоподателите.

Жалбоподателите не спорят относно законосъобразността на разрешенията за отчуждаване и на забраната за строителство. Те се оплакват от продължителността на срока, даден на градските власти на Стокхолм за инициране на съдебното производство за определяне на обезщетението (пет години, продължени с още три, след това с пет и най-сетне с още 10 години в случая на наследството на г-н Спорунг, 10 години в случая на г-жа Льонрот). Оплакват се и от факта, че разрешенията за отчуждаване и забраните за строителство са останали в сила през един дълъг период от време (двадесет и три и осем години за разрешенията; двадесет и пет и дванадесет години за забраните). Изтъкват неблагоприятното отражение на така комбинираните мерки върху правото им на собственост. Поддържат, че са загубили възможността да продадат имотите си на нормални пазарни цени, както и че биха рискували твърде много, ако бяха правили разходи за тях. При евентуално получаване на разрешение за предприемане на строителни работи, били длъжни да декларират, че в случай на отчуждаване няма да търсят обезщетение за увеличената стойност на имота. Жалбоподателите твърдят също така, че биха срещнали трудности при ипотekiране на имотите. Най-сетне, те припомнят, че всяко “ново строителство” върху собствената им земя е било забранено.

Макар и да не твърдят, че са били лишени формално и окончателно от собствеността си, наследниците на г-н Спорунг и г-жа Льонрот поддържат, че

¹ Marckx v. Belgium

процесните разрешения и забрани са подложили ползването и разпоредителната им власт на прекалено големи ограничения, без каквато и да е компенсация. По този начин, според тях, през времето на действие на въпросните мерки правото им на собственост е било лишено от съдържание.

Правителството се съгласява, че пазарните механизми могат да затруднят продажбата или отдаването под наем на имот, по отношение на който е разрешено отчуждаване, и че колкото по-дълго време е в сила това разрешение, толкова по-сериозен би ставал проблемът. Признава също така, че забраната за строителство ограничава нормалното упражняване на правото на собственост. Твърди обаче, че такива разрешения и забрани са присъща особеност на градското планиране и не нарушават правото на необезпокоявано ползване от собствеността по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.

"Съдът не може да приеме този аргумент. Макар и разрешенията за отчуждаване да не са засегнали юридически правото на собствениците да ползват и да се разпореждат с имуществото си, все пак на практика те значително са ограничили възможността за упражняването на това право. Те са засегнали и самата същност на собствеността, като са признали предварително, че всяко отчуждаване би било законно, и са оторизирали общината на Стокхолм да отчужди във всеки момент, в който намери за целесъобразно да го стори. С това правото на собственост на жалбоподателите е станало несигурно и е създадена възможност за отнемането му.

Забраните за строителство, от своя страна, без съмнение са ограничили правото на жалбоподателите да използват имотите си.

Съдът смята също така, че разрешенията и забраните по принцип трябва да бъдат разгледани заедно, доколкото анализът по делото не налага разграничаването им. Това е така, защото двете мерки – макар и между тях да няма непременно правна връзка и макар и да са имали различни периоди на действие – са се допълвали една друга и са имали общото предназначение да улеснят развитието на града в съответствие с последователните планове, изготвяни за тази цел.

Следователно, налице е намеса при упражняването на правото на собственост на жалбоподателите и, както Комисията правилно е посочила, последиците от тази намеса несъмнено са станали по-сериозни поради комбинираното действие, в продължителен период от време, на разрешения за отчуждаване и на забрана за строителство."

Б. Оправдание за намесата при упражняване на правото на собственост на жалбоподателите

Съдът пристъпва към преценка дали констатираната от него намеса е нарушила чл. 1 от Протокол № 1.

"Този текст съдържа три отделни правила. Първото, което има общ характер, провъзгласява принципа на мирно ползване на собствеността – то е закрепено в първото изречение на първата алинея. Второто се отнася до "лишаването от собственост" и го подчинява на определени условия – то е закрепено във второто изречение на същата алинея. Третото дава на държавите право, наред с другото, да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, като приемат такива закони, каквито сметат за необходими за тази цел – то се съдържа във втората алинея.

Преди да прецени дали е спазено първото правило, Съдът трябва да определи дали са приложими второто и третото.

а) Приложимост на второто изречение на първата алинея

Трябва да се отбележи на първо място, че шведските власти не са предприели отчуждаването на собствеността на жалбоподателите. Следователно, последните в нито един момент не са били формално “лишени от своята собственост”: те са могли да ползват, продават, завещават, даряват или ипотекират имотите си.

При отсъствието на формално отчуждаване, т.е. преминаване на собствеността, Съдът смята, че трябва да погледне зад онова, което се вижда от външна страна, и да изследва фактическото положение на нещата в ситуацията, от която се оплакват жалбоподателите (вж. решението от 24.06.1982 г. по делото [Ван Другенброк](#)², А.50, стр. 20, § 38). Тъй като Конвенцията има за цел да гарантира права, които са “практически и ефективни” (вж. решението от 9.10.1979 г. по делото [Еъри](#)³, А.32, стр. 12, § 24), трябва да се установи дали тази ситуация е съставлявала отчуждаване де факто, както се твърди от жалбоподателите.

Според Съда всичките последици, от които те се оплакват, произтичат от редуцирането на възможността за разпореждане със засегнатите имоти. Тези последици са били причинени от ограничения, наложени върху правото на собственост, чието упражняване е станало несигурно, както и от отражението на тези ограничения върху стойността на имотите. Все пак, въпреки че правото е загубило част от съдържанието си, то не е изчезнало. Последиците от тези мерки не са такива, че да могат да бъдат приравнявани на лишаване от собственост. Съдът констатира в тази връзка, че жалбоподателите са могли да използват това, което са притежавали, и въпреки че е станало по-трудно да продадат имоти в Стокхолм, засегнати от разрешения за отчуждаване и от забрани за строителство, възможността за продажба е продължавала да съществува. Според информацията, предоставена от правителството, няколко десетки такива продажби са били реализирани.

Следователно, в настоящия случай няма място за приложение на второто изречение на първата алинея.

б) Приложимост на втората алинея

Забраната за строителство очевидно представлява “контрол върху ползването на собствеността [на жалбоподателите]” по смисъла на втората алинея. От друга страна, разрешенията за отчуждаване не са били предназначени да ограничат или да контролират това ползване. Тъй като са съставлявали една начална стъпка в процедура, водеща до лишаване от собственост, те не попадат в приложното поле на втората алинея. Следва да бъдат разгледани в светлината на първото изречение на първата алинея."

в) Съответствие на разрешенията за отчуждаване с първото изречение на първата алинея

² Van Droogenbroeck v. Belgium

³ Airey v. Ireland

Оплакванията на жалбоподателите касаят на първо място продължителността на дадения на общината срок, която според тях е в противоречие както с шведското право, така и с Конвенцията.

Законът от 1917 г. не съдържа никакви разпоредби относно продължителността на срока, през който органът по отчуждаването следва да инициира съдебно производство за определяне на обезщетението, нито пък относно продължаването на разрешенията за отчуждаване. Според жалбоподателите, нормалният установен в практиката срок за призоваване на собствениците пред съда е една година. Тъй като в случая сроковете са били съответно 5 и 10 години, те твърдят, че както първоначалните разрешения, така и трите подновявания на разрешението за имота на г-н Спорунг, са лишени от правно основание.

Държавата-ответник поддържа, че издаването на разрешенията и продължаването на срока им е било в съответствие с шведското право.

"Съдът не смята, че трябва да се произнася относно различията в тълкуването на шведския закон. Дори и спорните разрешения да не му противоречат, съответствието им с него не означава, че те са в съответствие и с правото, гарантирано от чл. 1 от Протокол № 1.

Фактът, че разрешенията не попадат в приложното поле нито на изр. 2 от първата алинея, нито на втората алинея, не означава, че намесата при упражняването на разглежданото право е нарушила нормата, съдържаща се в първото изречение на първата алинея.

От гледна точка на последната разпоредба Съдът трябва да определи дали е постигнат справедлив баланс между изискванията на общия интерес и изискванията за закрила на основните индивидуални права. Търсенето на такъв баланс е присъщо за Конвенцията като цяло и е отразено и в структурата на чл. 1 от Протокол № 1."

Представителят на правителството признава необходимостта от такъв баланс, но отбелязва, че Законът от 1917 г. позволява отчуждаване само при липса на възможност целта в обществен интерес да бъде постигната по друг начин, при пълно отчитане и на индивидуалния интерес.

"Съдът не пренебрегва тази загриженост на законодателя. Освен това, той намира за естествено в такава комплексна и трудна област, каквато е благоустрояването на големите градове, договарящите държави да разполагат с широка свобода на преценка, за да прилагат градоустройствената си политика. Все пак, Съдът не може да не осъществи своето право на контрол и трябва да установи дали необходимият баланс е бил поддържан по начин, съответстващ на правото на жалбоподателите на "мирно ползване на [тяхната] собственост" по смисъла на първото изречение на чл. 1.

Особеност на закона, който е бил в сила към момента, е липсата на гъвкавост. Той не е предвиждал средства, чрез които положението на засегнатите собственици може да бъде променено в по-късен момент, извън пълната отмяна на разрешенията за отчуждаване, за която се е изисквало съгласието на общината. (...) През целия период [от 23, съответно 8 години] жалбоподателите са били оставени в положение на абсолютна несигурност относно съдбата на имотите им и не са имали право да наложат на шведските власти да вземат предвид евентуални трудности, с които биха се сблъскали. (...)

Съдът не игнорира интереса на общината на Стокхолм да разполага с възможност да отчужди имоти, за да приложи своите планове. Въпреки това, той не вижда защо шведското законодателство е трябвало да изключи възможността за преоценяване на интересите на града и интересите на собствениците, на разумни интервали в рамките на дългите срокове, за които разрешенията са били дадени и са останали в сила. В настоящия случай отсъствието на такава възможност е още по-неудовлетворяващо, като се има предвид, че градоустройствените планове, които са съставлявали основанието за разрешенията за отчуждаване и в същото време за проектираното предназначение на имотите на жалбоподателите, са били изменени неколккратно."

Съдът отбелязва, че в мотивите към проекта за новия Закон за отчуждаванията от 1972 г. се признава, че "в определени отношения съществуващата система е източник на неудобства за собствениците". Новият закон, влязъл в сила на 1 януари 1973 г., е взел предвид тези проблеми, макар и частично. Този закон не е бил приложим по отношение на жалбоподателите и затова не е могъл да им бъде в помощ за преодоляване на евентуални затруднения.

"Съдът намира също така, че съществуването през целия този период на забрана за строителство е подсилило вредните последици от продължителния срок на действие на разрешенията. Пълноценното упражняване на правото на собственост на жалбоподателите е било препятствано в течение на 25 години за наследството на г-н Спорунг и на 12 години за г-жа Льонрот. В тази връзка Съдът отбелязва, че през 1967 г. парламентарният омбудсман е констатирал, че неблагоприятните последици, които биха могли да възникнат за титулярите на правото на собственост вследствие на продължителните забрани, са несъвместими с положението, което трябва да съществува в една правова държава.

Комбинирани по този начин, двете серии от мерки са създали ситуация, нарушила справедливия баланс, който трябва да се постигне между защитата на правото на собственост и изискванията на общия интерес: наследниците на г-н Спорунг и г-жа Льонрот са понесли индивидуална и прекомерна тежест, която би могла да се третира като легитимна само ако те бяха разполагали с възможност да поискат намаляване на сроковете или да претендират обезщетение. По времето на събитията, обаче, шведското право е изключвало тези възможности и продължава да изключва втората от тях.

По мнение на Съда, на този етап не е уместно да се определя дали жалбоподателите в действителност са претърпели някакви вреди (вж. решението по делото [Маркс](#)) - необходимият баланс е престанал да съществува в самото им правно положение.

Следователно, процесните разрешения, чиито последици са били утежнени и от забраната за строителство, са нарушили чл. 1 от Протокол № 1 по отношение и на двамата жалбоподатели.⁴

Поради изложеното Съдът не смята за необходимо да установява дали забраната за строителство, разгледана самостоятелно, също е нарушила чл. 1 от Протокол № 1."

⁴ Решението е взето с мнозинство от 10 срещу 9 гласа.

II. Относно твърдяното нарушение на чл.чл. 17 и 18 от Конвенцията, във връзка с чл. 1 от Протокол № 1

Жалбоподателите твърдят, че упражняването на правото им на необезпокоявано ползване от собствеността е било "ограничено в много по-голяма степен от предвидената в чл. 1от Протокол № 1", и с "цел", която не е позволена от този текст.

Комисията е приела единодушно, че няма нарушение.

Предвид констатираното нарушение на чл. 1от Протокол № 1, Съдът не смята за необходимо да разглежда случая и в светлината на чл.чл. 17 и 18 от Конвенцията.

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

Жалбоподателите твърдят, че са станали жертва на дискриминация в сравнение с две категории собственици – тези, чиито имоти не са били засегнати от отчуждаване, и тези, чиито имоти са били отчуждени при спазване на шведското право и на Конвенцията.

"Съдът не приема този аргумент, който няма опора в доказателствата по делото."

IV. Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

Според жалбоподателите, нарушението на този текст се изразява в това, че техните претенции във връзка с разрешенията за отчуждаване не са били и не са могли да бъдат разгледани от шведските съдилища.

Съдът отбелязва, че правото на собственост на жалбоподателите е без съмнение "гражданско право". Той не споделя становището на Комисията, че въпреки това в случая не се касае за "определяне" на такова право или задължение на собствениците. Той припомня решението си от 23.06.1981 г. по делото [Льо Конт, Ван Льовен и Де Мейере](#)⁵ (А.43, стр. 20, 44), в което е приел, че чл. 6, т. 1 се прилага не само спрямо вече висящи производства, но и когато някой смята, че е осъществена неправомерна намеса при упражняването на негово гражданско право или задължение, и твърди, че няма възможност да сезира с оплакването си съд, отговарящ на изискванията на тази разпоредба от Конвенцията. "Не е от съществено значение, че спорът се е отнасял до административна мярка, взета от компетентния орган в упражнение на властнически правомощия (вж. *mutatis mutandis*, решенията по делата [Рингайзен](#)⁶, 16.07.1971 г., А.13, стр. 39, § 94 и [Кьониг](#)⁷, 28.06.1978 г., А.27, стр. 32, § 94)." В настоящия случай жалбоподателите изтъкват, че не са могли да се обърнат към съд, който да има юрисдикция да разгледа положението, създадено от разрешенията или от продължаването на срока им. Жалбоподателите и правителството тълкуват различно шведското право във връзка с допустимостта на толкова дълъг срок на разрешение за отчуждаване. Това показва, че се поставя въпрос от приложното поле на чл. 6, т. 1. След като жалбоподателите са считали за

⁵ Le Compte, Van Leuven and De Meyre v. Belgium

⁶ Ringeisen v. Austria

⁷ Konig v. FRG

незаконно действието на разглежданите мерки за толкова дълъг период, те са имали право национален съд да се произнесе по този проблем от областта на вътрешното законодателство.

"В заключение, разрешенията за отчуждаване, засягащи имотите на жалбоподателите, са касаели "гражданско" право и, що се отнася до срока на действието им, са повдигнали "спор" по смисъла на чл. 6, т. 1.

Съдът трябва да установи дали шведското законодателство е предоставяло на жалбоподателите "правото на съд", един аспект на което е правото на достъп, т.е. правото да се инициира производство пред съд, който е компетентен да се произнеса по гражданскоправни въпроси (вж. решението по делото [Голдър](#)⁸, А.18, стр. 18, § 36)."

Жалбоподателите са могли да атакуват по административен, а след това и по съдебен ред решението на общината да поиска от правителството издаване на разрешение за отчуждаване или продължаване на срока му. Това решение обаче е една предварителна стъпка, която сама по себе си още не представлява намеса в упражняването на гражданско право, и чиято законност не се определя по същите критерии, както законността на решението на правителството в това отношение. Решението на правителството да издаде разрешение за отчуждаване или да продължи срока му, от своя страна, не е подлежало на съдебен контрол пред административните съдилища. Жалбоподателите са разполагали единствено с извънреден способ за отмяна на влезли в сила решения, който обаче води до разглеждане на съществуването на оплакването и на мерките, засягащи гражданското право, само ако бъде допуснато преразглеждане, т.е. това средство за защита не задоволява изискванията на чл. 6, т. 1.

"В заключение, твърденията на наследниците на г-н Спорунг и на г-жа Лонрот не са могли да бъдат разгледани от съд, компетентен да се произнесе по всички аспекти на въпроса. По отношение и на двамата жалбоподатели, следователно, е налице нарушение на чл. 6, т. 1."⁹

IV. Относно твърдяното нарушение на чл. 13 от Конвенцията

Жалбоподателите твърдят, че не са разполагали с ефикасно средство за защита пред национален орган във връзка с нарушението, от което се оплакват.

"Предвид заключението си по чл. 6, т. 1, Съдът не смята за необходимо да разглежда случая в светлината на чл. 13. Това е така, защото изискванията на последния не са толкова стриктни като тези на чл. 6, т. 1 и следователно се поглъщат от тях (вж. споменатите по-горе решения по делата [Еъри](#), стр. 18, § 35 и [Голдър](#), стр. 15-16, § 33 и *mutatis mutandis* решението от 18.06.1971 г. по делото [Де Вилд, Оумс и Версайн](#)¹⁰, А.12, стр. 46, § 95)."

⁸ Golder v. the United Kingdom

⁹ Решението е взето с мнозинство от 12 срещу 7 гласа.

¹⁰ De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium