

**ПРЕДВАРИТЕЛЕН ДОКЛАД НА  
БЪЛГАРСКИ АДВОКАТИ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ЗА  
СЪОТВЕТСТВИЕТО НА БЪЛГАРСКОТО  
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА С ЕВРОПЕЙСКИТЕ  
СТАНДАРТИ ОТНОСНО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЧЛ. 1 ОТ  
ПРОТОКОЛ № 1 КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА  
ПРАВАТА НА ЧОВЕКА\***

*Докладът се издава в рамките на проекта “Гражданското общество в подкрепа на стабилната политика на България за гаранции по правата на човека”, финансиран от програма МАТРА на Министерството на външните работи на Холандия. Партньори по проекта са Холандският център по правата на човека (SIM), Националният институт по правосъдие и Фондация “Български адвокати за правата на човека”.*

Като се има предвид даденото от органите на Конвенцията широко тълкуване на понятието “собственост” по смисъла на [чл. 1 от Протокол № 1](#), неговото приложно поле би могло да обхване неизбродна гражданска, търговска и административна материя. Поради това подробен и изчерпателен преглед е по принцип много труден. Настоящото изложение е кратък преглед на области, в които Европейският съд по правата на човека е постановил решения по допустимостта или основателността на български жалби, или в които по мнение на съставителите на доклада са налице предпоставки за засягане на права по чл. 1 от Протокол № 1, произтичащи от българското законодателство или утвърдени практики.

След 1989 г. в България беше предприета ревизия на законодателните актове, с които бяха наложени крайни ограничения на частната собственост. Беше създадена уредба, която в по-голяма степен съответства на изискванията за закрила на собствеността и на поетите от България международноправни ангажименти в тази област. Същевременно, останаха да действуват и концепции и механизми от миналото, а от друга страна - в период на преход и многократни законодателни промени, се създадоха ситуации, в които отсъстваше прецизна и предвидима уредба в реформираните области.

**Защита на собствеността в процеса на реституцията**

България избра пътя на възстановяването на правата върху отнетите през времето на комунизма имоти. В периода на преход законодателството в тази област беше подчертано динамично и същественото разместване на собственост беше придружено от продължително състояние на правна несигурност. Нерядко цялата или основната тежест от този процес беше понесена от физически или юридически лица.

Българският модел на реституция възприе най-общият принцип, че всичко, което все още се намира в собственост на държавата, общините или основани на

---

\* 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. Отразява състоянието на законодателството и практиката към м. декември 2004 г.

държавна собственост юридически лица, следва да се върне на бившите собственици – с оглед на обществения интерес от възстановяването на справедливостта.

### **Възстановяването на правата върху селскостопанските земи**

Вероятно най-многобройни са гражданите на България, които предприеха стъпки за възстановяване на правата си върху земеделски земи по ЗСПЗЗ. През 40-те години на XX век голяма част от тези земи в България не бяха одържавени, а внесени от собствениците им в процеса на принудителна колективизация.

ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 17 от 1.03.1991 г., с последващи изменения и допълнения) предвиди възможността да бъдат възстановени в реални граници правата на собствениците на земеделските земи, които са били внесени в ТКЗС или други, образувани въз основа на ТКЗС организации, или са били по друг ред отнети от техните собствениците. Всъщност това е първият реституционен закон (така наречената “земеделска реституция”), по-късно последван от серия други такива закони. Многократно изменян и допълван, неколккратно отнасян и до Конституционния съд по повод на искане за установяване противоконституционност на някои текстове, този закон е труден за прилагане и от най-квалифицирани юристи, специализирани в областта на вещните права. Мащабите на проблемите, свързани с прилагането му, се оказаха по-големи от всички очаквания.

Причините за проблемите са най-различни, но основните от тях са: 1. липсата на точна и пълна информация за земеделските земи и собствеността върху тях от преди кооперирането ѝ (в България преди и към 1991 г. няма кадастър на земята; много от собствениците след включване на земи им в ТКЗС или ДЗС не съхраняват документите си за собственост); 2. липсата на достатъчно квалифицирани служители, които компетентно и професионално да ръководят, организират и осъществят възстановяването на правата на собствениците (в много от поземлените комисии (“ПК”) изобщо не участваха квалифицирани юристи, а много преписки поставяха сериозни вещни, наследствени и други правни проблеми); 3. някои земи, които са били при кооперирането (отнемането) им земеделски, впоследствие са били урбанизирани, а някои от тях и застроени при различни режими на застрояване. Така огромен брой възстановени права на собственици се оказаха оспорвани и на основание на изрична разпоредба на закона (чл.14, ал.4 ЗСПЗЗ) – споровете за материалните права, т.е за собствеността или другите вещни права върху имотите, бяха отнесени за решаване от съда. Такива дела вече тринадесет години след началото на земеделската реституция са все още висящи и чакат да бъдат приключени с решения.

За някои от земи, обект на възстановяване на права, се поставят трудни за разрешаване от фактическа и от правна страна въпроси и в продължение на години по тях се водят тежки съдебни спорове.

Известни са не малко случаи, при които ПК, поради някои от посочените по-горе причини, е постановявала по две различни подадени до нея заявления решения за възстановяване на правата на собственост върху имоти, които се оказват едни и същи (идентични изцяло или частично), при което всеки от съответните заявители претендира да е действителният собственик и да се легитимира като такъв със своето решение на ПК. Спорът между заявителите е за материално право, поради което се отнася за разглеждане от съда по общия искон

ред, т.е. в триинстанционно исково производство. В резултат въвод във владение на имотите не може да бъде законно осъществен по нито една от двете преписки и земите реално не се ползват с години от никой.

В други също не малко случаи, отново поради липса на точна и пълна информация за собствеността на имотите, ПК формално уважава искането за възстановяване на права върху заявен имот, но не в реалните му граници, макар те да съществуват или да са лесно установими на място, а с план за земеразделяне, при което се определя за възстановяване съвсем друг имот, намиращ се на друг терен, а понякога и в друга местност. Собственикът пък на втория имот се въвежда в имот на друг заявител, чийто собствен имот се намира на трето място. Докато споровете, породени от такива грешки, се разрешат в искиви производства с окончателни решения, земите остават пустеещи и въвод във владение не се осъществява.

Особено тежки са споровете за собствеността върху земи, които са влезли в чертите на населено място и са били застроени. Макар вече тези земи да не са земеделски по смисъла на чл. 2 от ЗСПЗЗ, правата на собствениците им се възстановяват и то в реални съществуващи граници, освен ако върху тези земи “при спазване на всички нормативни изисквания са построени сгради от трети лица или ако е отстъпено право на строеж и законно разрешеният строеж към 1 март 1991 г. е започнал”. Има случаи, при които за такива имоти ПК постановява възстановяване на правата на собственост, а в имота се оказва, че е започнал строеж или е вече построена сграда. Тъй като става дума за ценен, застроен или предвиден за застрояване имот, съдебните драми за неговата собственост са наистина много остри, конфликтни и продължават с години.

Ако е безспорно, че собствениците на земеделски земи не са загубили собствеността си, въпреки включването на земите им в съответните кооперативни образувания и други организации по чл. 10, ал. 1 от ЗСПЗЗ (ТКЗС, ДЗС, а по-късно АПК и ПАК) и следователно с влизане в сила на изменението на закона от 1992 г. собствеността е възстановена<sup>1</sup>, то действителният собственик може да иска да му бъде осигурено упражняване в пълен обем на правата му върху имота – да го владее, ползва или да се разпорежда – от момента на възстановяване на собствеността. Съответно той би следвало да може да иска да бъде обезщетен за времето, през което не е могъл да упражнява правата си на собственик в пълен обем след 1992 г. При нормално развитие на процедурата пред ПК, в райони, където земеделските земи не са били съществено засегнати от промени в статута и характера им, и особено, ако предишните им реални граници и сега съществуват или са лесно установими на място, постановяването на решението на ПК и действителното предаване на земите е осъществявано в рамките на няколко месеца. В хипотези като посочените обаче, и макар заявлението за възстановяване

---

<sup>1</sup> Съгласно Решение 7 по к.д. 9/ 1995 г. на Конституционния съд: “Възстановяването на правата на собствениците върху притежаваната от тях земя преди образуването на посочените в чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ организации е станало с влизането в сила на нормата в редакцията ѝ от 1992 г. Тази норма е възстановила както правата им върху земите, правото на собственост върху които не е губено (чл. 10, ал. 1 от Примерен устав на трудово-кооперативно земеделско стопанство - ДВ, бр. 83 от 1968 г.), така и правото им на собственост върху земите, които са били отчуждени по силата на действащи нормативни и административни актове.... От този момент собствениците са придобили възможността да подадат заявление за възстановяване на правата им по реда на чл. 11, ал. 1 ЗСПЗЗ или да предявят установителен иск по чл. 11, ал. 2 ЗСПЗЗ. Във всички случаи актовете на съответните органи имат декларативно, установително действие...Това важи както за земите, които могат да бъдат индивидуализирани по размер и граници въз основа на съществуващи документи и други доказателства в старите им реални граници, така и за земите в нови реални граници, които заместват първата категория.”

да е било своевременно в законния срок подадено, собственикът няма да бъде въведен във владение и ще е принуден в продължение на години да води дела с неясен изход. В крайна сметка, дори и да спечели спора за собственост, след приключване на делата той няма да получи обезщетение за времето, през което не е могъл да ползва имота си, щом ПК, макар и напълно формално, е изпълнила задълженията си по закон.

Подобни случаи поставят въпроса за нарушение на чл. 1, ал. 1 от Протокол 1 към ЕКПЧ, доколкото държавата не е осигурила надеждна и бърза процедура за възстановяване на правата на собственост върху земеделските земи, нито пък съответното обезщетяване на собствениците, когато реалното им въвеждане във владение е било забавено с години.

Същевременно, при липса на координация между институциите, в някои случаи на възстановени правата върху земеделски земи процесът засегна права на трети лица. В жалбата си срещу България, № 43233/98 г., жалбоподателите- *г-н и г-жа Осман* са оплакват, че е засегнато правото им на владение върху постройка и прилежащия към нея терен, собственост на земеделската кооперация в село Брани поле. Теренът, върху който е разположена къщата, бил реституиран на наследниците на бившите собственици в началото на 90-те. Съгласно ЗСПЗЗ, § 4г “[п]одлежат на изземване имотите от лицата, които ги ползват без правно основание. Изземването се извършва въз основа на заповед, издадена от кмета на общината по предложение на председателя на общинската поземлена комисия. Заповедта подлежи на обжалване в седемдневен срок по реда на Закона за административното производство. Лицата, отстранени от ползуването на земята по този ред, нямат право на направените разноси върху имота”.

На 12 май 1995 г. постройките върху терена били разрушени, а земеделската продукция на жалбоподателите била унищожена. Във връзка с това жалбоподателите са направили оплакване за нарушение на чл. 1 от Протокол № 1. Според правителството жалбоподателите не са собственици и са владели имота без правно основание, поради което не биха могли да претендират, че им е нарушено правото за мирно ползване на притежанията по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1. Жалбоподателите от своя страна твърдят, че биха могли да се считат собственици на терена и постройките върху него, тъй като го владеят от 1983 г. и са го придобили по давност.

В решението си от 6 май 2004 г. по допустимостта на жалбата, Европейският съд е преценил, че жалбата не е очевидно необоснована и че следва да бъде разгледана по същество.

Друга съществена част от реформата беше свързана с реституирането на собствеността върху други имоти и права отнети по време на комунистическото управление.

Съответствието на самите актове на одържавяване с изискванията на ЕКПЧ не може да бъде обсъждано, тъй като те самите са извършени преди ратифицирането на ЕКПЧ от България на 7 септември 1992, а същевременно, разпоредбата на чл. 1 от Първия протокол към ЕКПЧ не задължава държавата да проведе реституция на имотите одържавени преди десетки години.

В решението на Европейската комисия по жалбата на *Господинова срещу България*, № 37912/97 – свързана с отказ на националните власти да реституират имот, отчужден през 1973, се припомня принципът, че *"притежания"* по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1 могат да бъдат или *"съществуващи притежания"*, или претенции, при които жалбоподателят може поне разумно да поддържа, че има

"легитимното очакване" да получи правото на мирно упражняване на дадено имуществено право. За Европейската комисия е "ясно, че случаят не се отнася до никакви "съществуващи права" на жалбоподателката. Собствеността на баща ѝ е била експроприирана през 1973 г. От тогава жалбоподателката и баща ѝ не са могли да упражняват въпросните права". Що се отнася до условията за възстановяване на отнети имоти и съответно – наличието на "легитимно очакване" за реституиране на имуществото Комисията припомня, че "когато законът предвижда определени условия, чиято наличност би дала право на реституция на конфискувано или национализирано имущество, не може да се каже, че е налице "легитимно очакване", съставляващо "притежание", ако обстоятелствата сочат, че жалбоподателите очевидно не отговарят на ясни условия по реституционния закон – като например изискването за местоживееене в страната или владееене на имота от държавата." Изхождайки от тези принципи, по-нататък Комисията е намерила, "че отказът за отмяна на отчуждаването, потвърден и от съда с мотивирано и изчерпателно решение по наличието на условия за реституция, не е произволен или по друг начин противоречащ на чл. 1 от Протокол № 1." На това основание тя е обявила конкретната жалба за недопустима като явно необоснована.

Междувременно - във връзка именно с легитимното очакване за реституиране при наличието на изискванията от закона предпоставки, бяха подадени и други жалби за отказ на властите да възстановят имоти. До настоящия момент не са произнесени окончателни решения по основателността на жалби срещу България във връзка с реституционния процес.

От друга страна, съответствието на целите на самия реституционен процес и възприетия от България механизъм с изискванията на Конвенцията, породил проблеми, които могат да поставят въпроси по чл. 1 от Протокол 1. Самото законодателство не беше в състояние да предвиди многообразните промени в статута на имотите и настъпили през годините от одържавяването до реституирането им промени. В резултат на междувременно извършени сделки и трансформации на характера на имотите процесът на реституиране се усложни и се появи конфликт между интересите на засегнати по един или друг начин граждани.

Исключенията от първоначално възприетият принцип за запазване на придобитите от трети лица и възстановяване на права единствено върху имоти, които все още са собственост на държавата, доведоха до конфликт на интересите на граждани и това породил въпроса доколко и при какви обстоятелства е оправдано собствеността да се отнеме от едни, за да се върне на други.

По смисъла на чл. 1 от Протокол № 1 на Европейската конвенция, правата на собственост, упражнявани необезпокоявано в продължение на дълъг период, са предмет на защита, независимо от наличието и характера на правното основание за упражняването им. Отнемането на такива права, без да са налице предвидените в текста условия, би представлявало неоправдано посегателство върху тях и съответно - нарушение на гарантираното по Европейската конвенция право на необезпокоявано ползване на собствеността.

Между най-масовите случаи, в които беше засегнато дълго упражнявано право на собственост, са безспорно тези, свързани с

### Прилагането на чл. 7 от ЗВСОНИ:

*“Собствениците на имоти по чл. 1 и 2 или техните наследници, които не са получили обезщетение, могат да предявяват искове за възстановяване на собствеността върху тези имоти в случаите, когато те са придобити от трети лица в нарушение на нормативни актове, както и чрез използване на служебно или партийно положение или чрез злоупотреба с власт. Искът се предявява в едногодишен срок от влизането на този закон в сила. Производството по тези дела е безплатно.”*

Законът не уточняваше правните последици от успешното провеждане на такъв иск – по отношение на ответниците придобили одържавения имот от държавата. След известни колебания в практиката, в ТР 1/95г. ОСГК на ВС прие, че се касае за установителни искове, с които се цели прогласяване на началната нищожността на такива сделки. Според българския закон и практика последиците от това тълкуване означават, че приобретателите по такива сделки не са придобили и не могат да търсят права произтичащи от сделката. От друга страна, в големия брой случаи тези граждани бяха упражнявали необезпокоявано права върху придобитите имоти в течение на години, а много от тях ги бяха и прехвърлили на други лица.

По жалба № 29583/96 на *Паникян срещу България* Европейската комисия прие, че жалбоподателите, закупили такъв отчужден имот от държавата, притежават “собственост” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, макар и титулт им да е обявен за нищожен още от самия момент на продажбата. Това заключение се обосновава с обстоятелството, че в течение на дълги години – в случая 35 – те са владели закупения от държавата апартамент и са били считани за собственици за всички правни цели. По отношение на обявяването на договора за нищожен, Комисията добавя, че: *“...би било неразумно да се приеме, че държавата може да приеме законодателство, което позволява анулиране аб иницио на договори или други титули за собственост, и по този начин да избегне отговорността за намеса при упражняването на права на собственост по Конвенцията.”* В решението се приема, оплакването попада в обхвата на чл. 1 на Протокол 1 и се припомнят основните стандарти за гаранции, достигнати в практиката на Европейския съд по правата на човека по този текст. Като отчита свободата на преценка, оставена на държавата, Комисията отбелязва, че органите по Конвенцията не могат да контролират дали възприетото законодателно решение за реституция е най-доброто и че законът е бил приет в публичен интерес - да се поправи една несправедливост, допусната в миналото и наследена от комунистическия режим.

По-нататък Комисията е разгледала въпросите за допустимостта на посегателствата и отнемането на притежанията на индивидите само при определени условия и гаранции, т.е. *“правилото за отнемането [чрез актове]..., с което държавата слага ръка или оторизира трети лица да сложат ръка върху определен обект на собственост, за да се обслужат някои нужди от обществен интерес» и при наличието на «справедлив баланс между генералния интерес на обществото и изискванията за защита на основните права на индивида»*

В практиката си по правото на собственост, на Европейския съд приема за допустими само онези посегателства върху продължително упражнявани права на собственост, които са навременно и адекватно обезщетени. Първоначално

ЗВСОНИ не предвиждаше дали и какво обезщетение би се дължало на засегнатите лица и по какъв ред се дължи то. Изменението на закона от 1996 г. въведе задължения за обезщетение по съвременна парична равностойност на имота, както и за временно гарантиране на нуждата от подслен до изплащането му. Решаващата преценка на Комисията при постановяването на решението по жалбата *Паникян* е извършена по утвърденото в практиката на органите по Конвенцията изискване **допустимата намеса да не се извършва изцяло за сметка на засегнатия индивид и неговия основен елемент - наличието на адекватна компенсация в случаите на намеса**. Комисията намира жалбата за недопустима - като *“явно необосновано по смисъла на чл. 27, т. 2 от Конвенцията”* след като *«отбелязва, че съобразно действащия от 1996 г. текст на закона, жалбоподателите могат да търсят от държавата цената на апартамента, осъвременена така, че да отрази пазарната му стойност към момента на опразването. Нещо повече, те имат право на суми за дължимия наем в периода от опразването до получаването на цената на апартамента.»*

На практика решаването на проблема с жилищните нужди на ответниците по чл. 7 ЗВСОНИ – чрез парична помощ или настаняване в общински жилища, не беше приложено или беше съществено забавено поради липса на свободни жилища и средства. Същевременно, тъкмо по въпроса за обезщетението българското законодателство и практиката на съдилищата, включително и на Конституционния съд на България, претърпяха съществени промени от приемането на ЗВСОНИ до настоящия момент.

В годините след 1997 г. Министерският съвет на РБългария не прие изисквания от § 3 на ЗИЗВСОНИ Правилник за реда, по който следваше да се извърши предвиденото в закона парично обезщетяване. С приетия закон "Лучников" се създаде нов регламент за обезщетяване, който за известно време действаше успоредно с изискването на неприложения текст на § 3 от ЗИЗВСОНИ, а по-късно изцяло го замени.

Междувременно въведеният нов механизъм на "компенсаторките" не осигури реално парично обезщетяване, а тяхната приложимост беше допълнително променена и ограничена. Предлаганото обезщетение чрез заплащане на жилищни компенсаторни записи е всъщност нереално - общините не разполагат с жилищен фонд, от който да бъдат закупени други имоти, или в който тези лица да бъдат настанени. В ЗОСОИ е предвидено, че с такива записи могат да се купуват общински и държавни жилища, но в Закона за общинската собственост (респ. в Закона за държавната собственост) не е предвидено задължение на администрацията да приема заплащане на общински/държавни жилища изцяло с жилищни компенсаторни записи. Съответно, доколкото общините приемат такова плащане, то обикновено е само за част от цената на жилищата с компенсаторни записи. Столична община прие Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество от 3.04.2000, според която е допустимо заплащане с компенсаторни записи на не повече от 30 % от стойността на продаваните имоти.

Компенсаторните записи са негодни да послужат за покупка на предлаганите от частни лица имоти, а стойността им на пазара за други – нежилищни цели никога не достигна повече от 30 % от тяхната номинална стойност. Поради това, дори и да бъдат продадени на трети лица, от тях би се получила цена, която не отразява реалната пазарна стойност на отнетия имот.

Същевременно самото издаване на “компенсаторки” се извършва в бавна и сложна процедура в тежест на индивида и много граждани отказват да се възползват от нея.

Това прави предвиденото обезщетение илюзорно и по наше мнение – несъответстващо на изискванията на чл. 1 от Протокол № 1.

Липсата на сигурна възможност и реално обвързване на държавата да предостави на тези лица, чиито жилища са били възстановени на предишните собственици, възможност да бъдат настанени под наем в общинско, или друго жилище, може да постави и въпрос за плоскостта на чл.8 от Конвенцията. При това положение, бремето на предприетата в безспорен обществен интерес мярка се стоварва изцяло върху тях.

Създаденото от прилагането на чл. 7 ЗВСОНИ положение се отклонява и от някои основни принципи в гражданското право

В немалко случаи при покупката на имота ответниците по чл. 7 са действували добросъвестно, а пороците на техния договор са резултат от пропуски и нарушения единствено на държавната администрация. Въпреки това, резултатът от тези пороци води до нищожност на сделките и рефлектира пряко върху правата на частните лица – без да обвързва отговорността на държавата да поправи допуснатите от нейното поведение последици. Несигурност при прилагането на закона предизвиква липсата на ясна дефиниция за разграничение на формите на недействителност. В крайна сметка съдилищата преценяват във всеки отделен случай от каква форма на недействителност страда съответният административен акт и критериите за тази преценка не са достатъчно ясни и предвидими от засегнатите лица.

Според принципите на правосъдието, всяка страна по обявен за нищожен договор трябва да върне на другата страна всичко, което е придобила по същия договор, и никоя страна не може едностранно да променя условията на една гражданскоправна връзка. Тези принципи би трябвало да са валидни и за властите - когато действат като страна по граждански договор за продажба на имот. От тях, както и от изискването на чл. 1 от Протокол 1 за обезщетение, следва, че лица, срещу които е уважен иск по чл. 7, трябва да получат обезщетение в размер, достатъчен за купуване на подобно имущество в момента. Противно на това, държавата, която е продала имуществото и е получила цената, не само не изпълнява задължението си за връщане на една адекватна на получената от нея сума, но и използва законодателната си власт за да установи едностранно механизъм, водещ до едно илюзорно обезщетяване на засегнатите лица. По този начин държавата, чиито действия са довели до нищожност на договора, се освобождава от отговорността за действията си по законодателен път.

### **“Условията предвидени в закона”**

Освен въпроса доколко сегашния вид на закона допуска прехвърлянето на цялата тежест от посегателството върху засегнатия индивид, в някои нови жалби пред Съда в Страсбург се повдига и оплакване за правната несигурност на страните в процеса на разглеждането на исковете по чл. 7 - породена от многобройните промени на закона и неговото тълкуване. Многобройните и противоречиви изменения на закона и решения на КС, наред с колебанията по тълкуването и прилагането му в съдебната практика, /която също според Европейския съд се включва в понятието за “закон” по смисъла на Конвенцията/, доведоха до неяснота, променливи условия и съответно- несигурност относно



предмета на съдебния спор и съответно – тежестта и самите подлежащи на доказване факти, така и относно очакванията за дължимо обезщетение и начина на получаването му. Както при възстановяването на поземлената собственост, обстоятелството, че тези промени се извършваха по време на самата реформа и в процеса на разглеждането на съдебните спорове, само по себе си не съответствува и на изискванията, поставени от израза “при условия, предвидени в закона”, употребен в чл. 1 от Протокол 1. От друга страна – в зависимост от времето на приключването на делата, в някои случаи текущите промени доведоха и до различни последици за ответниците, чиито дела са завършили по различно време.

Така например, със закона Лучников беше възстановен и срокът за предявяване на иски по чл. 7. Макар и тази разпоредба да беше обявена за противоконституционна, в периода от влизането ѝ в сила до влизането в сила на решението на КС, бяха предявени такива иски. В обратния случай, в който преди това с една от поредните законодателни промени делата по исковете по чл. 7 бяха прекратени, Върховният съд отмени определенията и решенията за обезсилване, включително като се позова на чл. 1 от Протокол 1. При “възстановяването на срока” по силата на Закона “Лучников” не беше постъпено по същия начин и гражданите, срещу които в този период бяха приети за разглеждане иски, според нас имат сериозен шанс да спечелят делата си в Страсбург. Временното действие на чл. 7 от ЗВСОНИ беше изрично подчертано и от Европейската комисия по делото *Паникян* във връзка с характера на закона и преследваната от него обществена цел. Възстановяването на преклузивния срок няколко години след изтичането му може да се окаже в противоречие с изискването на чл. 1 от Протокол 1 за законоустановеност и предвидимост на вмешателствата в упражнението на гарантираните от него права.

От постановяването на решението по допустимостта на жалбата Паникян до настоящия момент пред Европейския съд постъпиха множество други оплаквания за нарушено право на мирно ползване на притежания, свързани с прилагането на чл. 7 от ЗВСОНИ. През 2003 година бяха предоставени становищата на страните по допустимостта и основателността на няколко от тях – обединени от Съда в едно производство. В скоро време се очаква произнасянето на решение по допустимостта им.

Възможно е да се окаже, че в тези случаи отнемането на закупени от държавата и притежавани в продължение на години имоти е извършено без да е налице справедлив баланс между обществения интерес и засегнатите индивидуални права, както и че е осъществено при неяснота и непредвидимост на закона и в противоречие с изискването за предоставяне на конкретно и реално обезщетение, т.е. в нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.

От решението на Съда по тези обединени жалби в не малка степен може да се очаква и определяне на трайна позиция на националните ни власти за и справедливо уреждане на проблемите на ответниците по чл. 7 ЗВСОНИ – въпрос, повдиган нееднократно и от различни формации на гражданското общество, а и в пленарната зала на Народното събрание.

При липсата на нова законодателна уредба някои от все още нерешените от съдилищата случаи биха могли да се разглеждат при пряко приложение на Конституцията и чл. 1 от Протокол 1. За справедливото и еднакво решение на проблемите на всички лица – ответници по чл. 7 ЗВСОНИ – независимо от

времето на решаването на споровете им пред българските съдилища, обаче, във всички случаи е необходима нова законодателната уредба.

### **Режим на допустимо отчуждаване на имоти**

Член 1 от Протокол 1 към ЕКПЧ не изключва правото на държавата да отчуждава собственост, когато това се извършва в обществен интерес и по ред и условия предвидени в закон. По смисъла на Конвенцията отнемането на собственост без обезщетение е неправомерно, тъй като е несправедливо е частното лице да понесе всички тежести на предприетата в обществен интерес мярка. Според Конвенцията гаранция срещу произволното отнемане на собственост е наличието на ясен закон, и процедура и условия за допустимо отчуждаване.

Според Конституцията на България /чл. 17(5)/ “Принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.” Макар на пръв поглед законодателят да е предвидил гаранции срещу произволното принудително отчуждаване на частната собственост, при внимателен прочит на закона се оказва, че е възможно предвидените гаранции да бъдат заобиколени.

Законът за държавната собственост предвижда, че имоти собственост на физически и юридически лица могат да се отчуждават принудително само при кумулативното наличие на следните предпоставки: отчуждаването се извършва след предварително и равностойно обезщетяване въз основа на влязъл в сила подробен устройствен план, с който имота, предмет на отчуждаването, е предвиден за задоволяване на държавни нужди, които не могат да се задоволят по друг начин и имотът става публична държавна собственост. По отношение на процедурата за отчуждаването, законът предвижда общ и специален режим, като и в двата случая актът на принудителното отнемане подлежи на съдебен контрол за законсъобразност. Производството пред съда е едноинстанционно.

В общия случай процедурата се открива с мотивирано искане на заинтересованото ведомство до министъра на финансите и министъра на регионалното развитие и благоустройство, към което се прилага оценката на имота извършена от лицензиран оценител. Въз основа на нея се определя обезщетението. Законът не предвижда изрично, че оценката следва да се извърши по пазарни цени, а единствено че обезщетението ще е равностойно. Поставя се изискването оценката да е направена не по-рано от три месеца от датата на подаване на искането, но не се отчита, че реално плащането ще се извърши много по-късно. Така динамичните икономическите процеси в страната биха могли да доведат до обезценяване на парите или до значително повишаване стойността на имота в този период, при което обезщетяването може да се окаже не само неравностойно, но и на практика да липсва такова. Ако искането бъде одобрено от съответните министри, областният управител издава заповед за отчуждаване, която се връчва на собственика и подлежи на обжалване по съдебен ред. Имотът се смята за отчужден от датата, когато се изплати определеното в заповедта или в съдебното решение обезщетение.

Законът предвижда различна процедура, когато се отчуждават имоти предназначени за изграждането на национални инфраструктурни обекти. В този

случай отчуждаването се извършва с решение на Министерски съвет по предложение на министъра на финансите и министъра на регионалното развитие и благоустройство. Едновременно с подаване на предложението се изпращат копия от него до всички общини, на чиято територия се намират имотите, предмет на отчуждаване. Кметът на съответната община незабавно трябва да постави обявление за започналата процедура на видно място в сградата на общината. Този начин за уведомяване не създава достатъчно гаранции, че лицата, чиито права ще бъдат засегнати, ще научат за започналата процедура и ще могат да проследят развитието ѝ, така че адекватно да защитят правата си. Освен това в този случай не е посочен начинът на извършване на оценката на имота, от кого и по какъв критерий се извършва тя. Тъй като законът е неясен, съществува възможност за неправилно, или различно тълкуване и прилагане от администрацията.

Решението на Министерския съвет за отчуждаване по този ред се публикува в Държавен вестник и засегнатият собственик може да го обжалва пред ВАС в 14-дневен срок от публикацията. Макар че целта на публикуването в ДВ е да се даде по-голяма публичност, всъщност се създава риск засегнатите лица въобще да не научат за това решение и съответно – да не го обжалват. ДВ е специализирано издание, което се разпространява в малък тираж и основно чрез абонамент, така че повечето хора нямат достъп до него. Същевременно, предвиденият съдебен контрол върху законосъобразността на отчуждаването предоставя значително по-малки гаранции в сравнение с нормално осъществявания. Производството е едноинстанционно и се провежда в кратки срокове, без спазване на обичайните срокове за призоваване. Това намалява възможностите на засегнатите граждани да организират адекватно защитата си.

Собствениците не се уведомяват лично и за внасянето на сумата за обезщетение определена с решението на Министерски съвет по сметка. Така средствата, определени с решението на Министерски съвет като обезщетение, може да постъпят по сметка на отчуждения собственик, без той да узнае за това. При този режим съществува реалната възможност процедурата по отчуждаването да започне и завърши без засегнатите лица да узнаят за това. За да защитят правата си законодателят изглежда възлага в тежест на гражданите да следят постоянно /чрез проверки в общината, ДВ/ дали няма да бъдат засегнати техни права. Същевременно, този ред не осигурява и гаранции за изплащане на определените суми преди завземането на отчуждения имот. От публикации в печата /в-к “Труд” от 20.11.2004 г./ стана известно, че отчуждени за строителство на магистрала имоти са били завзети преди да бъде изплатено дължимото обезщетение и строителните работи са започнали.

Според текста на ЗДС, бившият собственик може да поиска отчуждаването да се отмени, ако в три годишен срок от отчуждаването на имота мероприятиято не е започнало. Според § 3 от допълните разпоредби на закона “мероприятието е започнало, ако са утвърдени архитектурните проекти и е издадено разрешение за строеж”. От съпоставянето им се разбира, че няма определен срок за реално осъществяване на мероприятиято и е достатъчно в три годишен срок то да е започнато само на хартия. При това положение може да се постави въпрос дали действително е налице обществен интерес, който да налага отчуждаването и доколко е налице належаща нужда от удовлетворяването му, която да е пропорционална на отчуждаването на собствеността.

Редът и условията за принудително отчуждаване на имоти за задоволяване на общински нужди е предвиден в Закона за общинската собственост. От 16.11.2004 г. те са уеднаквени с описания общ режим по ЗДС.С тези изменения отпадна възможността за обезщетение с друг имот и обезщетението се извършва само в пари. По този начин се стесни възможността за “равностойно” обезщетение.

И в двата закона се предвижда в случаите, когато отчуждения имот е ипотекиран, паричното обезщетение в частта му до размера на обезпеченото вземане да се заплаща на ипотекарния кредитор - независимо дали е настъпил падежът на вземането му, дали задължението по ипотеката е изплатено, но тя не е била заличена, както и какви са действителните отношения между отчуждения собственик и ипотекарния кредитор. Не е ясно защо законодателят е възприел директно удовлетворение на ипотекарния кредитор и е оставил защитата на интересите на отчуждения собственик в негова тежест. При тази редакция властите всъщност се разпореждат с дължимото от тях самите обезщетение.

### **Проблеми, свързани с приложението на отменения ЗТСУ и дължимото обезщетение за отчуждени при действието му имоти**

На 4 февруари 2004 г. Европейският съд по правата на човека обяви за допустими служебно обединените жалби срещу България № 42908/98 – Даниела Кирилова и др., № 44038/98 – Славе Илчев, № 44816/98 – Шойлев и Шойлева-Стамболова. Всички те се отнасят до неизпълненото в продължение на много години задължение на държавата да предаде имотите, дължими като обезщетение за отчуждени през 80-те години - при действието на ЗТСУ, собствени на жалбоподателите недвижими имоти. Според действащото тогава законодателство не съществуваше изискване за предаване на определените като обезщетение имоти като условие за завземането на отчуждения имот. След приемането на ЗУТ определеният от ЗТСУ ред за обезщетяване остана приложим в подобни случаи. В оплакванията по тези жалби се поддържа, че макар отчуждаването да е извършено преди действието на Конвенцията по отношение на България, дължимата компенсация не е предадена и до днес, поради което става дума за нарушение, продължаващо и след ратификацията на ЕКПЧ през 1992 г. Същевременно - въпреки че не се касае за посегателство върху обективирана реална собственост, правата на жалбоподателите попадат в понятието "притежание" по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, защото обещаното обезщетение е конкретно посочено и валидно до днес очакване на дължима престация, т.е. макар и отчуждението да е извършено преди действието на ЕКПЧ, става дума за нарушение на задължението за дължимата компенсация по чл. 1 от Протокол № 1. С обявяването на четирите жалби за допустими, тези спорни въпроси бяха като че ли решени в полза на жалбоподателите – поне що се отнася до приложимост на Конвенцията *ratione materiae* и *ratione temporae*.

Жалбоподателите по тези дела не спорят, че отчуждаването на собствените им имоти е извършено в обществен интерес – за построяването на различни жилищни или други сгради и съоръжения, както и че това е станало в съответствие с тогава действащия закон. Те поддържат, че задължението за обезщетение не е изпълнено в продължение на много дълъг период и това прехвърля тежестта от отчуждението изцяло върху тях, а законът от своя

страна допуска безкрайно удължаване на това положение. Те са правили безуспешно многократни различни опити да решат въпроса – чрез посочване на други адекватни на определените им апартаменти в обекти, които реално се строят, или чрез заплащането на паричната им равностойност и т.н. Поради липсата на възможности за защита, те се оплакват както от нарушение на правото им по чл. 1 от Протокол № 1, така и от нарушение на [чл. 13](#) от Конвенцията, който изисква наличието на ефективни вътрешноправни средства за защита срещу нарушения на гарантираните в Конвенцията права.

В становището си по допустимостта правителството твърди, че жалбоподателите не са изчерпали наличните средства за вътрешноправна защита, но и не оспорва оплакването, че процедурите по предаването на дължимите в обезщетение имоти все още не е приключила. Според тяхното становище, построяването и предаването на дължимите имоти не е било възможно поради липса на средства и други обективни трудности - като реституирането на част от терените, определени за строителството им и др. Освен тези съображения правителството изтъква, че не е вярно, че тежестта от експроприацията пада изцяло върху отчуждените собственици, тъй като междуременно на жалбоподателите и семействата им са предоставени адекватни жилища за временно ползване. По отношение на тези имоти жалбоподателите възразяват, че те съществено се различават от дължимите – както по брой и площ, така и по местоположение, инфраструктура и т.н. Така например, докато дължимите на едни от жалбоподателите имоти са два – в близост до Руски паметник в центъра на София, за временно ползване им е предоставен един имот – в "Младост 4".

Европейският съд е обявил жалбите за допустими и е приел, че възражението на правителството за недопустимост поради неизчерпване на вътрешноправните средства по същество не може да бъде разграничено от оплакването на жалбоподателите по чл. 13 от Конвенцията – за нарушение на задължението на държавите да осигурят ефективни вътрешноправни средства. През 2004 г. жалбоподателите са заявили и конкретните си претенции за справедливо обезщетение като сбор от неимуществените вреди от твърдените нарушения, определената от вещо лице пазарна стойност на дължимите им имоти и пропуснатите ползи от тях – в периода след ратификацията на Конвенцията. Предполагамия брой подобни случаи само в София е над 2000. Социалната значимост и необходимостта от решаването на повдигнатите в тези жалби проблеми беше посочена като приоритет и от г-н Софийски по време на кампанията за местни избори в София.

### **Други способи за отнемане на притежания**

Глава трета от Закона за собствеността на гражданите  
и законопроектът за Конфискация на имущество  
придобито по престъпен начин

През 1990 година беше отменена основната част от ЗСГ, който предвиждаше дракуловски мерки за ограничаване на възможностите за придобиване и разпореждане с имущество на частни лица. Не беше отменена Глава трета от този закон, уреждаща специален ред за отнемане в полза на държавата на имущество /доходи и вещи/ придобито от граждани чрез "нетрудови доходи". Разпоредбите на тази част на закона определят подлежащото на

отнемане като явна разлика между стойността на наличното имущество и доказвания законен доход на дадено лице. Нетрудовият произход се презумира до доказване на противното от засегнатия от процедурите. Случаите на прилагане на този закон през последните 15 години са изолирани.

В годините след 1990 ръстът на организирана престъпност и корупция доведе до натрупване на незаконно придобито имущество, но при липсата на ефективна и навременна намеса, наличието му будеше единствено недоволството на гражданите. През последните две години Министерството на вътрешните работи подготви Закон за конфискацията... Законът цели отнемането на имущество придобито чрез тежки престъпления и според повечето източници, приемането му се очаква и приветства от огромното мнозинство от населението. Законопроектът се предложи на обществото като аналогичен на закони в други страни – членки на ЕС и като част от изискванията му към България. След обсъждане на различни обществени форуми той беше приет на първо четене от парламент и в момента се преработва от негови Комисии. Първоначално внесеният текст предвижда ретроактивно действие, засяга не само имуществото на лицата извършили определени видове престъпления, но и на трети физически и юридически лица придобили имущество от предполагаемите извършители на престъпления, включително на банки кредитори – в случаите когато “са знаели, или е трябвало да предполагат престъпния произход на имуществото” – въпреки че към момента на придобиването не е имало присъда на наказателен съд, или дори образувано наказателно производство. Предлага се процедурата по отнемането да се инициира едновременно с образуването на такова производство и тежестта на доказването на произхода да пада върху засгнатото лице. Мерките за запорирането или възбраняването му могат да бъдат наложени незабавно, а в някои случаи самото отнемане на имущество може да се осъществи преди да е завършило наказателното производство за твърдяното престъпление. Макар да приветствуваме целите на вносителите на законопроекта, съответствието на някои негови части с основни принципи на Конвенцията и Конституцията будят безпокойство. Надяваме се те да бъдат преработени преди второто гласуване на законопроекта в пленарната зала на Народното събрание.

Според смисъла на Конвенцията, защитата на правото на притежания предполага уважение към частната собственост и намеса в упражняването ѝ доколкото това е необходимо за охраната на защитим обществен интерес и при осигуряването на баланс между този интерес и частната собственост. Заедно с реституцията и отпадането на голяма част от социалистическите ограничения, в периода на прехода държавата запази статута си на контролираща, а в някои случаи и на привилегирована страна в имуществените отношения с гражданите – дори тогава, когато действа като една от страните в гражданскоправен договор.

Впрочем, някои от оплакванията на жалбоподатели за нарушение на гарантираните от чл.1 на Протокол № 1 права във връзка с прилагането на чл. 7 от ЗВСОНИ е именно за употреба на властовите функции на държавата като законодател като инструмент за заобикаляне на задълженията на държавата по този текст. /вж.по-горе жалбата на *Чолакови и др. срещу България* и на *Паникян срещу България*/ В този смисъл жалбоподателите Чолакови се оплакват и от нарушение на [чл. 14 ЕКПЧ](#) – различно третиране на страните по договор за продажба във връзка с различния им обществен статут. Докато в тези случаи става

дума за регламент на реституцията, чрез който държавата сама се освобождава от отговорността си да обезщети засегнатите от процеса трети лица, с други промени на закона, действащи с обратна сила някои видове имоти бяха изключени от обхвата от реституцията, защото представлявали публична собственост.

Един от проблемите на различното третиране се крие в различните възможности на общината в сравнение с гражданина да претендира нищожността на договори за продажба. За разлика от гражданите, общината може в неограничен срок да се позовава на грешки на своята администрация опорочаващи процеса на продажбата. Този проблем е отражение на властовата позиция, в която са поставени органите на общините и държавата когато осъществяват гражданскоправни отношения като договори за продажба на имущество. Нормите регулиращи договорни отношения между граждани предвиждат, че “нищожността на отделни части не влече нищожността на договора, ... когато може да се предположи, че сделката би била сключена и без недействителните ѝ части.” /чл. 26 ал. 2 ЗЗД/ и същевременно, че “унищожение може да иска само страната, в чийто интерес законът допуска унищожаемост”. Въпреки тези общи принципи, властите имат безсрочна възможност да атакуват и отменят граждански договори, в които държавата е действувала като неизправна страна, тъй като процесът на сключването на тези договори включва и административни актове /решения за избор на купувач и др./ които могат да бъдат обявени за нищожни и да повлекат нищожността на договора. В описаните случаи, това може да накърни правната сигурност и да засегне отдавна придобити и необезпокоявано упражнявани имуществени права. За разлика от собствеността придобита по договор с частно лице, възможността за придобиване на права върху държавна собственост по давност съществува едва от 1996 г., а за общинската – от 1999 г. Тази промяна уеднакви режима на придобиване на частни имоти и имоти на държавата или общините само за напред. Поради това добросъвестните купувачи придобили собственост преди и след промяната са поставени в различен режим. Независимо от това, че един държавен или общински имот е придобит преди десетки години, неговото придобиването по давност е възможно едва десет години след 1996, респективно 1999 година.

Жалбата *Кънева срещу България* е обявена от органите по Конвенцията за недопустима като явно необоснована. Комисията е намерила, че договорът е обявен за нищожен в рамките на съдебна процедура, в която жалбоподателката е имала възможност да защити тезата си, а съдът е обсъдил доводите ѝ и се е произнесъл с мотивирано решение. Освен това, нарушените в случая законови изисквания при постигането на договора за продажба, които не са несъвместими с чл. 1 от Протокол 1. Тяхната цел е била да се разпределят справедливо държавните жилища, като се предотврати възможността гражданите сами да се поставят изкуствено в жилищна нужда. По оплакването на жалбоподателката, че не тя, а общината е била виновна за допуснатото нарушение, защото при подобни продажби тя действа и като нотариус и е следвало да провери всички условия на сделката, както и че връщането на цената не би я компенсирало за стойността на имота, Комисията е приела, че жалбоподателката разполага с възможност да търси обезщетение за причинените ѝ вреди от съответния орган.

Според нашето мнение, съществува обективна възможност, а и на практика предявяването на подобни иски не рядко се използва за възвръщане в

патримониума на общината на единични - представляващи интерес имоти или за разправа с неудобни по една или друга причина купувачи. Ако тази законът се прилага за такива цели, вместо за законосъобразно и справедливо разрешаване на голям брой еднообразни случаи – с оглед именно на оценените от Комисията цели на закона, едва ли е налице защитим обществен интерес. Напротив - уврежда се не само личния, но и общественият интерес от правна сигурност.

Остарялата нормативна уредба на реда за продажби на жилища включва и постановяването на актове на администрацията като например одобрение на продажбата от кмета на общината, в чиито район се намира недвижимият имот. Не е ясно каква е обществената необходимост от това одобрение в случаите когато имотът е собственост на държавна фирма или е предоставен за жилищните нужди на държавна институция. В тези случаи, освен изискванията, които следва да покрие купувача /наемател - работник или служител/, е предвиден и ред за вземане на решение за продажба на жилището от страна на работодателя. В много случаи – въпреки че са налице всички предпоставки, съответният кмет не предоставя съгласието си за сделката, а според съдебната практика, неговият отказ не подлежи на съдебен контрол. Този проблем е илюстриран в жалбата на *Константин Янакиев срещу България*, приета за допустима от Европейския съд. Жалбоподателят се оплаква от нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 на Конвенцията, тъй като отказът на кмета да одобри постигнатото между него и работодателя му съгласие за продажба на имот-собственост на работодателя, го е лишил от предвидената за кратък период от време възможност да закупи жилище на преференциална цена. Подобни са оплакванията на *Масленков срещу България* пред Европейския съд по правата на човека, както и на Петко Йорданов пред ВКС.

В жалбата на *Пейчинов срещу България*, № 50596/99 се твърди, че отказът на общинската администрация да открие процедура за приватизация на недвижим имот, който е имал право да придобие като наемател, на основание на чл. 35 от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (отм.), нарушава осигуреното от чл. 1 от Протокол № 1 право на собственост.

Съгласно чл. 35 от ЗППДОП (отм.) “[д]ържавни и общински предприятия и обособени техни части се изкупуват без търг или конкурс, според оценката им, от: (...) наематели и арендатори с договори, сключени след 15 октомври 1990 г., но не по-късно от 15 октомври 1993 г., ако независимо от срока, за който е сключен съответният договор, наемното отношение съществува към датата на подаване на предложението за приватизация”. Жалбоподателят поискал да бъде открита процедура за приватизация и след като не получил отговор, обжалвал мълчаливия отказ. Съдът отменил мълчаливия отказ и върнал преписката на Общинския съвет, за да се произнесе. Жалбоподателят отново не получил отговор и обжалвал новия мълчалив отказ. В крайна сметка ВАС обявил жалбата за недопустима. В решението си по допустимостта на жалбата от 11 март 2004 г., Европейският съд е отложил разглеждането на оплакването по чл. 1 от Протокол № 1 и е изпратил жалбата в тази ѝ част на Правителството за становище.

В жалбата на *Капитал Банк АД срещу България*, № 49429/99, жалбоподателят се оплаква от нарушение на [чл. 6](#), [чл. 13](#) от Конвенцията и [чл. 1 от Протокол № 1](#), във връзка с отнемането на лиценза на банката от страна на БНБ, което я е поставило в невъзможност да извършва дейността си и да



управлява имуществото си. Жалбоподателят твърди, че квесторите и синдиците, представлявали банката в производството по несъстоятелност, са определени или зависими от БНБ, което всъщност е довело до липсата на състезателен процес. Жалбоподателят счита, че решението на БНБ за отнемане на лиценза е произволно, необосновано и в противоречие със съществуващите факти. Според правителството банковият надзор, осъществяван от БНБ, има за цел поддържане на икономическата стабилност, а досежно банковата несъстоятелност съществува специална уредба. Намеса в собствеността на Капитал Банк АД е била продиктувана от запазването на финансовата стабилност и частната собственост.

В решението си по допустимостта на жалбата от 9 септември 2004 г., Европейският съд преценява, че жалбата поставя сериозни въпроси, които следва да бъдат разгледани по съществуването на спора, поради което единодушно определя жалбата за допустима.

В разгледаните жалби се поставят въпроса за достъпа до съд за обжалване на актовете на различни държавни и общински институции именно във връзка с възможностите за произволни решения, или бездействия, с които се засягат съществуващи права или легитимни очаквания за вземания. По въпроса дали невъзможността да се обжалва по съдебен ред отнемането на банков лиценз противоречи на Конституцията на РБ, в решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по конституционно дело № 12 от 1997 се казва, че “анализът на изключените от съдебно обжалване актове по Закона за банките сочи, че законодателят е останал в границите на конституционната целесъобразност при защитата на обществен интерес и интересите на вложителите. В основната си част това са актове на банков надзор, при които компетентността на надзорния орган не може да бъде заместена от съдебно решение.”

Обявяването на недвижим имот за общинска или държавна собственост /актуване/, също може да създаде проблеми, свързани с правата по Протокол № 1. При липсата на координация и единен кадастър и без изискване за предварителна проверка на фактите и съществуващите права, обстоятелството, че този акт сам по себе си не създава права, не е достатъчна гаранция, че едностранната констатация на властите не може да засегне права на частни лица. Нерядко тя представлява “фактическо отчуждаване”, или поне временно произволно ограничение на упражняването на правото на собственост. Оплакванията в жалбата на Борис Моралян срещу България са свързани именно с такива обстоятелства.

След съдебно решение за реституция, Г-н Моралян възстановява правата си на собственик на незастроен недвижим имот и започва дейност за използването му. Свързва се с инвеститори и създава проект за бъдещата сграда на голям административен център. За тези цели, както и във връзка с реституцията той получава редица документи от общинската администрация. По-късно обаче, общината отказва да му издаде необходимите документи за започване на строителна дейност с мотив, че имотът е общинска собственост и е включен в капитала на общинска фирма “Софийски имоти” - ЕАД. Моралян установява, че в началото на 1997 г. Кметът на Община Слатина е издал акт за общинска собственост на имота му – въпреки, че след реституирането му общинските власти са били уведомени за промяната. Издаването на този акт не отнема

собствеността, но отмяната му е бавна и трудна, докато в това време съществуващият акт е пречка за Моралян - не съществува възможност за получаване на строителни книжа и започване на строителство. Жалбоподателят започва постъпки пред Областния управител на град София за отмяна на този акт, които траят почти една година до издаването на заповед. Веднага след това Жалбоподателят подава нови молби за издаване на скица на имота и скица /виза/ за проектиране, като и молба за уреждане на сметки по регулация, които общинските власти отново не изпълняват – този път без какъвто и да е мотив или основание. Междувременно, след толкова години очакване, инвеститорът, приел да финансира строителството се оттегля.

Друг нередко срещан проблем на диспропорционално и излишно ограничение изземването на вещи в рамките на наказателния процес от лице, заподозряно в извършване на престъпление, и да продължават задържането им за неопределен период от време. При това, възможно е и всъщност често се случва изземване на вещи, които са собственост на трети лица, обикновено жертви на престъплението. Често се изземва имущество необходимо за ежедневна употреба, или на висока стойност – като леки автомобили, персонални компютри и др., които престояват в хранилищата на полицията през периода на наказателния процес, който може да продължи повече от десет години. През този период вещите не се връщат на собствениците без оглед на това как се отразява този процес на правото на собственост. Често при връщането на иззетите вещи те са негодни за употреба, морално остаряли или дори се оказва, че липсват. Задържаните автомобили се държат с години на открит паркинг и след връщането им обикновено са разграбени и негодни за употреба. Задържаните парични суми се внасят по сметка на съответната служба и като се връщат, се предоставят без събраната по тях лихва. В жалбата на Ганчо Делев срещу България се правят такива оплаквания. През 1993 във връзка с наказателни обвинения полицията извършила две претърсвания и изземвания - без ясни указания в прокурорското постановление за това кои вещи следва да бъдат намерени и иззети. Така били иззети множество движими вещи, чиято връзка с твърдяното престъпление не е ясна. Някои от вещите били на висока стойност и няма информация къде и как се съхраняват и дали все още се пазят. До настоящия момент нито една от тях не е върната на жалбоподателя

Проблемите по тези жалби повдигат принципно въпроса за върховенството на закона, което предполага упражняването на властовите позиции в защита на обществения интерес и на съществуващите законни права на индивидите, а не като възможност за тяхното диспропорционално или произволно ограничаване. Илюстрация за подобно упражняване на властнически функции е възможността за безконтролно разпореждане с общински имоти в частен интерес.

До скоро общинските власти бяха в състояние да променят предназначението на земи определени за зелени площи, включително и площи, които вече са озеленени и да ги отреждат за други нужди. Това позволяваше предоставянето или продажбата на общински терени на частни лица и фирми за строителство, включително и за строителство на бензиностанции и други замърсяващи средата обекти. Част от така ликвидиранияте зелени площи не бяха реституирани на старите им собственици именно поради осъществяването на озеленяване, или друго мероприятие в обществен интерес. Законът не предоставя на гражданите

ефективни вътрешноправни средства за защита срещу подобни действия или бездействие.

През юли 2004 г. бяха приети изменения на Закона за устройство на територията (ЗУТ) в отговор на засилващото се обществено недоволство. Макар и крайно необходими, тези изменения бяха приети твърде набързо и не са съобразени с други съществуващи разпоредби в защита на правата на частните собственици.

Така, с изменението на чл. 9 от ЗУТ беше въведена забрана за промяна на предназначението на имоти, предвидени в устройствените планове за озеленени площи - дори и ако те не са били реализирани. Това дерогира предвиденото по-рано право на собствениците да искат промяна на плана, в случай че общината не е започнала отчуждителна процедура в рамките на предвидените в закона срокове – 5 или 10 години. С въведените изменения собствениците на такива парцели не са в състояние да ползват имота си, тъй като не могат да го застрояват, а държавата от своя страна може да бездействува неограничено време вместо да предприеме стъпки за отчуждаване на имотите за осъществяване на предвиденото озеленяване.

На БАПЧ е известен случай, в който частен имот е бил отреден за зелена площ преди повече от 16. От тогава общината не е предприела никакви действия за отчуждаване на имота и очевидно няма нито намерение, нито възможност да реализира приетия план. След изменението на закона от т.г. единствената възможност на собственика да промени предназначението на имота си е да предизвика обществено обсъждане, въз основа на което общинският съвет да вземе решение по целесъобразност. Посоченото решение подлежи на съдебно обжалване единствено относно неговата законосъобразност. При отказ да бъде променено предназначението на имота, на собственика не му остава друго, освен да очаква общината най-накрая да пристъпи към отчуждаване на имота му и да го обезщети, или след време да поднови искането си за промяна на предназначението по описания ред. Едновременно с това, той не може да иска общината да изкупи имота му и по този начин да се освободи от собствеността си, в чието ползване е ограничен. Така на практика в малките и бедни общини, поради липса на средства, ще се обособят пустеещи парцели, отредени някога за озеленяване, върху които нито общината може да изпълни плана си, нито собственикът може да промени предназначението им и да ги ползва, а би срещнал и сериозни трудности да ги продаде.

Доколкото реализирането на посочените озеленени площи от страна на общината предполага отчуждаване на имота, а в случая не е предвиден срок за това, считаме, че създадената ситуация е в нарушение на ал. 1 на чл. 1 от Протокол № 1, тъй като нарушава справедливия баланс между защитата на правото на собственост и изискванията на общия интерес: собствениците на такива имоти понесат индивидуална и прекомерна тежест, която съгласно практиката на Съда (делата [Спорунг и Льонрот](#) и [Антриш](#)) би могла да се третира като легитимна, само ако те разполагат с ефективна възможност да поискат предприемане на позитивни действия от страна на държавата (отчуждаване на имота, отмяна на ограниченията) или да претендират обезщетение. Такива възможности ЗУТ към момента не предвижда.

На 22 януари 2004 г. е обявена за допустима и жалба № 44626/98 – *Кюркчиян и Кюркчиян срещу България*. Вследствие на слаб контрол и мудност на общинските и съдебни власти е било допуснато изграждането на незаконна съседна сграда, която предотвратява достъпа на слънчева светлина в имот на жалбоподателите. След продължителни съдебни процедури почти шест години по-късно – на 18 март 1998 г. Върховният административен съд обявил даденото разрешение за нищожно като акт, постановен от некомпетентен орган. Към тази дата обаче строежът бил почти готов. Опитите на жалбоподателите да наложат спирането на строителството завършили с разпореждането на съдебен изпълнител – мярка, която не довела до ефективна промяна на положението. Кюркчиян предявили иск по реда на ЗОДВПГ, който бил уважен изцяло и Пловдивският апелативен съд осъдил общината да им заплати сумата 5 000 лева ведно с лихвите от март 1992 г. като обезщетение за причинените им вреди. Жалбоподателите се оплакват, че процедурите по оспорването на законността на разрешението и по опитите за спиране на строежа са продължили твърде дълго, а това е позволило завършването на строителството и съответно – нарушението на правото им на мирно ползване на собствеността им поради липса на слънчева светлина. Според становището на правителството, всички евентуално причинени вреди са били компенсирани с присъденото обезщетение по ЗОДВПГ, но жалбоподателите го намират за недостатъчно. Тази жалба фокусира съществен проблем на българската практика – неефективността на мерките и гаранциите срещу незаконно строителство. Същевременно за първи път срещу България се прави оплакване по един специфичен елемент от правото по чл. 1 от Протокол № 1 – начина на мирно ползване на притежанията.

Не на последно място следва да се отбележи и липсата на ефективно средство за защита на вземанията на гражданите от държавата, както и различния режим при който държавата събира своите вземания от гражданите. След постановяване на съдебно решение, с което държавна институция е осъдена да заплати на гражданина определена сума, той е принуден от закона да чака предвиждането на бюджетни средства за изплащането на присъдени му вземания. Така в жалбите на *Манчева срещу България*, № 39609/98 и *Ангелов срещу България*, № 44076/98, жалбоподателите правят оплакване, че въпреки издадения им изпълнителен лист въз основа на влязло в сила съдебно решение, компетентните държавни органи забавили плащанията. Това довело до обезценяване на вземането им и по този начин накърнило правата, гарантирани от чл. 1 от Протокол № 1. Прави се оплакване, че съгласно закона, принудително изпълнение и съдебен контрол върху изпълнението на съдебно решение срещу държавни учреждения не се допуска. До декември 1997 г. алинея 1 на чл. 399 от Гражданския процесуален кодекс изрично забранявала принудително изпълнение срещу държавни учреждения. Макар че тази разпоредба е била отменена през декември 1997 г., правният режим останал непроменен, тъй като алинея 2 на член 399 не била изменена. Съгласно чл. 399, ал. 2 на ГПК след промяната от 1997 г. “паричните вземания срещу държавни учреждения и общини, както лечебни заведения, субсидирани от републиканския и/или общинските бюджети, се изплащат от предвидения за това кредит от бюджета им. (...) Ако няма кредит, висшестоящото учреждение трябва да направи потребното, за да предвиди такъв най-късно в следващия бюджет”.

В решението по делото Манчева срещу България от 30.09.2004 г., Европейският съд за правата на човека отбелязва, че подлежащото на изпълнение вземане на жалбоподателката съгласно влязлото в сила съдебно решение от 31 март 1995 г. представлява “притежание” по смисъла на член 1 от Първия протокол към Конвенцията. Невъзможността на жалбоподателката да предизвика изпълнение на това съдебно решение до 17 март 2000 г. представлява посягателство над правото ѝ на мирно ползване на собствеността, предвидено в първото изречение от първата точка на член 1 от Протокол № 1.

По Ангелов се отбелязва, че невъзможността на жалбоподателя да получи изпълнение ... съставлява намеса при упражняване правото на жалбоподателя на зачитане на собствеността. Националните власти са [го] лишили за повече от две години от обезщетение, което той основателно е разчитал да получи. Изтъкнатите от правителството съображения, като липсата на средства в бюджета на съответните институции или реструктурирането на съдилищата, не биха могли да оправдаят едно такова забавяне. Освен това, допуснатото закъснение в изпълнението на решението, съчетано с отсъствието на точен отговор на многобройните постъпки на жалбоподателя, е довело до поставяне на заинтересуваните в положение на несигурност.

По-нататък “Съдът отбелязва, че макар и чл. 1 от Протокол № 1 да не задължава държавите да предприемат мерки, за да компенсират резултатите от инфлацията и да поддържат стойността на спестяванията, вземанията и на други активи (така в *О.Н. срещу България*, жалба № 35221/97, решение по допустимостта от 6 април 2000 г.), това не променя факта, че в случая обезщетяването на вземането на жалбоподателя е било утежнено поради закъснение в изпълнението, за което са отговорни властите.”

Според закона държавата събира по привилегирован ред своите вземания от граждани и те дължат високи наказателни лихви върху просрочените задължения за данъци, електроенергия, отопление и пр. Същевременно, дори и за едномесечна забава, държавата и нейните фирми могат да наложат незабавни ограничения на неизправните си длъжници - като спиране на тока и т.н. Същевременно, държавата не само може да забави изпълнението на задълженията си към гражданите – както в двата описани по-горе случаи, но и не дължи лихви върху някои видове свои просрочени задължения. Така например лихвите върху депозираните парични гаранции като мярка за неотклонение се олихвяват в сметките на държавната институция, но при отпадането на нуждата от нея, се връща единствено главницата. При връщане на надвзети данъци или плащания за режийни разноски на оцетения гражданин също не се дължат лихви и пр.

*Настоящият доклад е изготвен от Български адвокати за правата на човека Той няма претенциите да е изчерпателен и подлежи на обсъждане в рамките на Проект “Гражданското общество в подкрепа на стабилната българска политика за гаранция на човешките права”.*