ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

РЕШЕНИЕ

Жалба № 39084/10  
Ивелина Стоянова ДИМИТРОВА и други  
срещу България

Европейският съд по правата на човека (Пето отделение), заседаващ на 11 юли 2017 г. като камара в състав:

Ангелика Нусбергер (Angelika Nußberger), *председател,*  
 Ерик Мьозе (Erik Møse),  
 Фарис Вехабович (Faris Vehabović),  
 Йонко Грозев (Yonko Grozev),  
 Шифра О’Лири (Síofra O’Leary),  
 Мартинш Митс (Mārtiņš Mits),  
 Летиф Хюсейнов (Lәtif Hüseynov), *съдии,*  
и Милан Бласко (Milan Blaško), *заместник-секретар на отделението,*

Като взе предвид горната жалба, подадена на 11 юни 2010 г.,

Като взе предвид становището, представено от Правителството ответник и становището, представено в отговор от жалбоподателите,

Като взе предвид коментарите, представени от Европейския център за правата на ромите, който е допуснат за участие в писменото производство в съответствие с чл. 36 § 2 от Конвенцията и правило 44 § 3 от Правилника на Съда,

След проведено заседание, постанови както следва:

ФАКТИТЕ

1.  Списък на жалбоподателите е предоставен в приложението.

2.  Жалбоподателите от номер едно до номер седемнадесет се представляват първоначално от г-н Адам Вайс от AIRE Centre, Лондон, а впоследствие от г-н М. Еванс, директор на AIRE Centre, Лондон, и адвокат, практикуващ в Лондон. Жалбоподателите от номер осемнадесет до номер двадесет и три се представляват първоначално от г-н Адам Вайс от AIRE Centre, Лондон, а впоследствие от г-н П. Радев, адвокат, практикуващ във Варна.

3.  Българското правителство („Правителството”) се представлява от правителствения агент г-жа Д. Драмова от Министерство на правосъдието.

А.  Обстоятелствата по делото

4.  Фактите по делото, представени от страните, могат да бъдат обобщени както следва.

5.  Жалбоподателите са членове на три ромски семейства от община Варна в България. В националното производство те са представлявани от сдружение “Обновление” (наричано по-нататък “сдружението”), неправителствена организация, със седалища във Варна, която се занимава с ромски въпроси и чийто председател и представител е Ридван Сали.

1.  Предистория

6.  Трите семейства - жалбоподатели посочват, че живеят в жилища на улица “Боримечката” № 1 и 1а в квартал “Младост” във Варна от двадесет години. Тези жилища са собственост на общината и са в много лошо състояние.

2.  Предвидено разрушаване на жилищата на жалбоподателите

7.  На 22 януари 2008 г. експертна комисия, натоварена от общината да провери състоянието на общинските сгради, е установила, че къщите на ул. “Боримечката” № 1 и 1а са непригодни за ползване, и препоръчва тяхното разрушаване.

8.  След официалното уведомяване на техните обитатели, кметът на Варна е издал две заповеди на 25 май 2008 г. като е разпоредил разрушаването на къщите, тъй като не са били безопасни за обитаване и освен това са представлявали заплаха за минувачите. В заповедите се посочва, че първият, вторият, петият, шестият, седмият, осмият, четиринадесетият, петнадесетият, осемнадесетият, двадесетият, двадесет и първият и двадесет и вторият жалбоподатели са обитавали къщите на ул. “Боримечката” № 1 и 1а незаконно.

9.  Кметът сключил договор с частно дружество за разрушаването на двете къщи. Общинско дружество било натоварено със задачата да гарантира, че са налице необходимите условия за разрушаването. Представители на общината били инструктирани да присъстват по време на разрушаването и полицията е била помолена да изпрати служители за гарантиране спазването на обществения ред.

3.  Извеждане и разрушаване

10.  На 21 ноември 2008 г. започнали разрушителни дейности по една от двете гореспоменати къщи. След намесата на сдружението, общината дала устно разрешение за десетдневно отлагане на разрушаването, за да бъде намерено алтернативно жилище за жалбоподателите. Тя също така съобщила по радиото, че като се има предвид зимата за децата специално ще бъде осигурено алтернативно настаняване. Според съобщения в пресата някои от ромските жители застанали по покривите за да предотвратят разрушаването на къщите.

11.  На 5 декември 2008 г., без да бъде осигурено алтернативно настаняване, общинският съвет започнал разрушаването, като полицията нахлула в къщите в 7 часа сутринта. Жалбоподателите били изведени от полицията с помощта на частна охранителна фирма. Според жалбоподателите, но оспорвано от Правителството, полицейските органи унищожили с палки домакински вещи и излели вода върху запалената печка. На всички жалбоподатели било наредено да излязат на улицата. В протокол, подписан на 8 декември 2008 г. от присъстващ по време на разрушаването полицейски служител, се посочва, че “на 5 декември 2008 г. между 7 и 13 часа екипи от полицейски служители от Варна подпомогнали общината в разрушаването на сградите на ул. “Боримечката” № 1 и 1а. Разрушаването било проведено без произшествия.” В друг протокол на общински служители на 5 декември 2008 г., било посочено, че в 7.30 часа вещите от двете къщи били изнесени и те били готови за разрушаване.

12.  Страните оспорват дали по време на събитията Сава Зюмбюлков Савов, на възраст месец и половина, е бил сред изведените лица. Той бил най-малкото дете на семейство Савови (жалбоподатели от номер осемнадесет до номер двадесет и три), в акта му за раждане било посочено, че е роден на 20 октомври 2008 г. и живее на ул. “Боримечката” № 1а, Варна.

13.  Според жалбоподателите, присъстващите длъжностни лица, сред които и кметът на “Младост”, отправяли обидни забележки към тях като “Върнете това обратно вкъщи” и “Вие сте твърде сте мръсни, отидете да се изкъпете и после се върнете”. В допълнение, децата станали свидетели на унищожаването на техните домове и на страданието на родители им.

4.  Настаняване на някои от жалбоподателите след извeждането

14.  Семейство Димитрови (жалбоподатели от номер едно до номер четири) се преместили в друго общинско жилище, намиращо се на ул. “Поп Харитон” № 115, към което били насочени от районните власти след разрушаването на 5 декември 2008 г. Те били оставени на улицата за приблизително шест часа, преди да им бъде предоставено това жилище. Четиримата членове на семейството били настанени в една стая, в която живеели до 2014 г., по-късно с още едно бебе. Шест месеца след като се нанесли, покривът на стаята на семейство Димитрови се разрушил. Те го поправили сами, но покривът продължавал да тече.

15.  Семейство Савови (жалбоподатели от номер осемнадесет до номер двадесет и три) не били своевременно насочени към алтернативно жилище. Приблизително по обяд на 5 декември 2008 г. осемнадесетата жалбоподателка, г-жа Савова, притеснена за положението на новороденото й бебе, попитала районните власти къде може да бъде преместено нейното семейство. Районните власти ги насочили към жилище на ул. “Поп Харитон” № 115. Семейство Савови успели да се настанят там едва в 23 часа същия ден. Междувременно, те били оставени на улицата в продължение на около шестнадесет часа. Те намерили подслон под жилищен блок, където трябвало да сменят пелените на бебето и да почистват децата на открито. Накрая те били настанени в стая в дом на ул. “Поп Харитон” № 115. В този момент общо десет представители на семейството обитавали същата стая.

16.  Семейство Атанасови (жалбоподатели от номер пет до номер седемнадесет) се нанесли в импровизирана къща на ул. “Георги Пеячевич” № 4, която сглобили от дървени блокове и картон, събрани от боклука. В къщата нямало тоалетна и обитателите ѝ използвали за тази цел зона зад къщата. Нямало течаща вода и те се къпели в морето. Удостоверение, предоставено от общинските власти, показва, че през 2009 г. деветата жалбоподателка е записана като обитател на къщата, заедно с останалата част от семейство Атанасови.

17.  Сградата на ул. “Поп Харитон” № 115 представлявала едноетажна къща с общо три стаи. На 5 декември 2008 г. третата стая не била обитаема. Семейство Савови направили стаята обитаема, така че в нея да могат да живеят трима души, а други шест (жалбоподатели от номер осемнадесет до номер двадесет и три) живеели в стаята, в която се нанесли първоначално. Когато семейства Димитрови и Савови се нанесли в къщата, там нямало електричество и топла вода. Единствената тоалетна била външна, била изключително разрушена и нямало място за вземане на душ или баня. Имало само един умивалник. Жалбоподателите са приложили снимки на къщата към своята жалба.

18.  На 8 декември 2008 г. първата и осемнадесетата жалбоподателка подписали писмени декларации, предоставени от общината, в които заявили, че са наясно, че жилището, което обитавали по това време - къщата на ул. “Поп Харитон” № 115, Варна, било в лошо състояние и представлява опасност за живота и здравето на неговите обитатели, и се ангажирали да информират за това хората, живеещи с тях на адреса.

5.  Последващи развития по отношение на жилища за жалбоподателите

19.   На 22 март 2012 г. кметът на “Младост” разпоредил разрушаването на обитаваната от семейство Атанасови къща, тъй като била опасна за обитаване. На 5 ноември 2013 г. общинските власти предложили на шестия жалбоподател, г-н Атанасов, да се премести заедно със съпругата и непълнолетните си деца на 8-ия етаж в малък общински апартамент на жилищен блок. След изразените от него колебания, властите твърдяно го информирали, че ако откаже предложението - което той всъщност направил, на семейството му ще бъде предложено по-подходящо жилище. Това не се случило.

20.  На 21 юли 2014 г., кметът на “Младост” разпоредил извеждането на първия, третия, четвъртия, осемнадесетия, деветнадесетия, двадесетия, двадесет и първия и двадесет и третия жалбоподатели от ул. “Поп Харитон” № 115 с мотива, че обитавали къщата незаконно. На 23 юли 2014 г. кметът наредил семейство Савови плюс бебето, родено на 8 април 2014 г. от осемнадесетата жалбоподателка, да бъдат преместени в общинско жилище. Тази запповед била изпълнена още същия ден и жалбоподателите били настанени в апартамент с площ от двадесет и три квадратни метра.

21.  На семейство Димитрови не бил предложен какъвто и да е подслон след извеждането им, разпоредено през юли 2014 г. Докато официално все още били регистрирани на ул. “Поп Харитон” № 115, те наели стая в къща на улица “Крайезерна” № 44, където живеели до момента на последната им комуникация със Съда.

6.  Смъртта на Сава Зюмбюлков Савов

22.  Около 4 часа сутринта на 30 декември 2008 г. осемнадесетата жалбоподателка, майката на Сава, повикала линейка, тъй като детето не дишало. Сава Зюмбюлков Савов, на два месеца и десет дни, бил обявен за мъртъв от лекар на “Спешна помощ”. В удостоверението за смъртта му било посочен като постоянен адрес ул. “Боримечката” № 1 и като настоящ адрес друг адрес във Варна. Същите два адреса били посочени в медицинския документ за раждането му.

7.  Разследване на смъртта на бебето

23.  За неговата смърт било образувано предварително наказателно разследване срещу неизвестен извършител. Извършени били редица следствени действия. Те включвали оглед на жилището, където детето било починало, и създаването на фото албум със снимки на детето в неговото креватче, разпит на майката, както и съдебномедицинска експертиза, която включвала аутопсия на тялото на детето. На майката бил предоставен служебен адвокат.

24.  Прокурорът прекратила производството на 24 март 2009 г., поради липса на престъпление, тъй като властите счели, че детето било починало по естествени причини. Смъртният акт посочвал като причина за смъртта двустранна пневмония и остра дихателна и сърдечна недостатъчност. Той посочвал за адрес на детето ул. “Боримечката” № 1, Варна. Майката на детето, осемнадесетата жалбоподателка, на която била предоставена правна помощ, не повдигнала по своя инициатива изрично оплакване пред разследващите органи. Нито оспорила прекратяването на предварителното разследване.

8.  Административно производство, образувано от името на жалбоподателите

(а) Производство пред Административен съд Варна

(i) Първо подаване на сдружението

25.  На 9 октомври 2009 г. председателят на сдружението подал жалба срещу Община Варна пред Административен съд Варна, озаглавена “оплакване”. В нея той се оплакал от “драстичните последствия”, претърпени от обитателите на няколкото къщи след извеждането им от тях и тяхното разрушаване. Той твърдял, че тези последствия включвали смъртта на едно дете и тежкия психологически травматизъм на няколко други деца. Той се позовавал на извежданията и разрушаванията на шест различни улици, извършени от общината след ноември 2008 г., сред които ул. “Боримечката”, от която били изведени жалбоподателите в настоящото дело.

26.  Той подчертавал без допълнителни подробности и без да посочва имената на отделните жалбоподатели, че действията на общината нарушавали правата на човека на засегнатите лица. Той твърдял, че макар тези лица да можели да образуват производство пред Комисията за защита от дискриминация, този процес щял да отнеме твърде дълго време и семействата, застрашени да бъдат изведени по това време, рискували да останат на улицата без подслон през зимата. Той молил съда да разпореди на общината да предостави подслон на хората, очакващи извеждане, или да бъде спряно планираното извеждане, докато бъдел осигурен подслон.

(ii) Заповед на съда в отговор на първото подаване

27.  С разпореждане от 9 октомври 2009 г. Административен съд Варна установил, че жалбата не отговаряла на изискванията на чл. 150 от Административнопроцесуалния кодекс (”АПК от 2006 г.”, вж. параграф 40 по-долу) и че било необходимо представителят на сдружението да коригира нередностите в нея. По-конкретно в съдебното разпореждане се посочвало, че той трябвало да изясни предмета на своята жалба. Ако ставало въпрос за жалба срещу отделен административен акт, той трябвало да посочи акта, органа, който го е издал, и по какъв начин актът е бил незаконосъобразен. По същия начин, ако се оплаквал от действия или бездействия от страна на административен орган, същите трябвало да бъдат уточнени, заедно с твърдяната незаконосъобразност. Освен това било необходимо да посочи какво претендира от съда: отмяната на незаконосъобразен административен акт или преустановяването на действия или бездействия от страна на административен орган. Ако той искал последното, трябвало да заяви дали тези действия се извършвали въз основа на административен акт или се извършвали без правно основание. Освен това, той трябвало да представи доказателства за платена държавна такса (около 5 евро), както и за актуалност на сдружението и неговото валидно представителство. Съдът спрял делото, за да може представителят на сдружението да изпълни горните указания.

(iii) Изяснено подаване отговор на разпореждането на съда

28.  На 21 октомври 2009 г. представителят на сдружението внесъл молба, озаглавена “изясняваща жалба”, в изпълнение на разпореждането на Административен съд Варна от 9 октомври 2009 г. В нея се посочвало, че е внесена от Ридван Сали, в качеството му на ръководител и представител на сдружение “Обновление”. В изменената жалба се уточнявало, че това е оплакване, представляващо от една страна оспорване на прилагането от страна на Община Варна на наредбата за жилищните нужди на гражданите. От друга страна жалбата оспорвала действията и бездействията на властите, свързани с извеждането през ноември и декември 2008 г. на жалбоподателите от улица “Боримечката” № 1а във Варна и последващия неуспех на властите да осигурят на изведените роми подходящ подслон. Той посочил, че въпросните органи били Общинският съвет на Варна, Дирекция “Социално подпомагане” Варна, полицейски служители и персонала на частната охранителна фирма, наета от общината, за да окаже съдействие по време на гореспоменатото извеждане и разрушаване. Той се оплаквал още от бездействието на Дирекция “Социално подпомагане, която въпреки че многократно била информирана от сдружението за предстоящото извеждане на децата през ноември 2008 г., се била задоволила с изготвянето на доклад, със заключението, че това било извън нейните правомощия.

29.  Представителят на сдружението, освен това, посочил имената на отделните членове на ромските семейства, за които твърдял, че претърпели вреди в резултат на действията и бездействията на властите. Последните действия били изброени както следва: принудителното отстраняване на посочените лица от жилищата им от страна на полицията; унизителното отношение към първите от властите, участващи в извеждането и разрушаването; избирателното разрушаване на жилища, обитавани само от роми; принуждаването на едномесечно бебе да прекара цял зимен ден в креватчето си на открито на улицата, в резултат на което то починало няколко седмици по-късно от двустранна пневмония; психически тормоз на децата от разрушените домове и неуспехът да им бъде осигурена психологическа подкрепа за шока от това да станат свидетели на разрушаването на домовете си и безпомощността на своите родители; последващо настаняване на ромските семейства в условия, неподходящи за човешко обитаване; несправедливо и дискриминационно отношение през последните петнадесет години към роми, нуждаещи се от социални жилища, включително изброените семейства; и дискриминационно отношение въз основа на социалния статус на лицата при разпределянето на общинските жилища. Представителят на сдружението заявил, че тези действия и бездействия били в нарушение на Закона за защита срещу дискриминацията (наричан по-долу “ЗЗД”), на правата и свободите на човека, предвидени в Конвенцията за закрила на детето и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, и по-конкретно на чл. 2, чл. 3, чл. 13 и чл. 14.

30.  Той поискал съда да разпореди на общината да извърши ревизия на общинска жилищна политика по отношение на етническия и социален статус на лицата, на които се предоставят общински жилища. Освен това той молил съда да задължи общината да осигури нормални условия на живот на семействата на жалбоподателите. Той също поискал съда да разпореди на общината да заплати справедливо обезщетение на жалбоподателите за унизителните условия на живот, в които били принудени да живеят след извеждането и разрушаването, както и за дискриминирането им при предоставянето на жилища. Също така потърсил обезщетение за семейството на починалото дете Сава Зюмбюлков Савов и за трите семейства заради недостатъчната закрила, предоставена на децата по време на разрушаването и след това. Той претендирал разходи и разноски и представил доказателства за заплащане на дължимата държавна такса и за актуалност на сдружението. Той също изброил писмените доказателства, които представил ведно със своята жалба.

(iv) Решение на първоинстанционния съд относно изясняващото подаване

31.  Административен съд Варна разгледал уточняващата жалба на 23 октомври 2009 г. На първо място съдът установил, че тази жалба изяснила, че оплакването било насочено срещу действията и бездействията на общински служители от Община Варна, полицейските служители и частните съконтрахенти по време разрушаването на жилищата през ноември-декември 2008 г. Съдът още заключил, че жалбата била насочена срещу бездействието на Дирекция “Социално подпомагане за това, че отказала да изготви доклад за условията на живот на децата на семейство Савови за посочения период. След това изтъкнал, че сдружението претендирало имуществени и неимуществени вреди от името на три семейства, последица от действията и бездействията на общинската администрация във връзка с разрушаването на общинските домове, в които живеели тези семейства, и обезщетение за настаняването на тези лица в неподходящи общински жилища.

32.  Съдът отбелязал, че гореспоменатите действия и бездействия били посочени като незаконосъобразни и в нарушение на Конвенцията за закрила на детето, Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и ЗЗД.

33.  Административният съд на Варна решил, че не бил сезиран нито с надлежна жалба срещу конкретен административен акт по чл. 145, ал. 2 от АПК, нито с надлежна жалба срещу конкретни действия и бездействия по чл. 250 от АПК (вж. параграф 37 по-долу), нито с надлежна искова молба по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди от 1988 г. (наричан по-долу “ЗОДОВ”, вж. параграф 42-43 по-долу). По-конкретно, нито в първоначалната жалба от 9 октомври 2009 г., нито в изясняващата молба представителят на сдружението посочвал конкретни административни актове, които подлежали на обжалване по съдебен ред. Дори и да се приемело, че се обжалвала заповедта за събаряне на постройките на ул.”Боримечката” № 1а, то сдружението не било страна по тази заповед или лично засегнато от нея и 14-дневният срок, в който могли да бъдат обжалвани тези заповеди, бил изтекъл отдавна. Освен това жалбата срещу административните действия или бездействия по чл. 250, ал. 1 и 5 от АПК от 2006 г. също била просрочена, тъй като действията на органите, срещу които било насочено оплакването, били извършени през ноември-декември 2008 г. Съдът, освен това, отбелязал, че искът по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ бил недопустим поради липсата на правна легитимация на сдружението и тъй като подобен иск изисквал предварително обявяване на незаконосъобразност на акта в съответствие с чл. 204 АПК от 2006 г. Съдът обявил жалбата за недопустима.

34.  Встрани от това, че преповтарял оплакването на сдружението, че въпросните действия и бездействия били незаконосъобразни и в нарушение на ЗЗД, наред с други правни средства (вж. параграф 32 по-горе), в нито един момент Административен съд Варна не се позовавал в своето решение на ЗЗД - законодателният акт, на основание на който сдружението направило изрично позоваване; не разгледал спазена ли е процедурата или жалбата била нередовна от гледна точка на ЗЗД, и не обяснил защо по отношение на всички или някои от оплакванията на сдружението, направени в нея, ЗЗД не можел да представлява ефективно средство за защита.

(б) Производство пред Върховния административен съд (ВАС)

35.  На 11 декември 2009 г. в контекста на образуваното касационно производство ВАС потвърдил изцяло решението на предходната съдебна инстанция.

36.  ВАС установил, че жалбата била допустима, като подадена в рамките на законоустановения давностен срок. Тя обаче била неоснователна. По-конкретно, предходната съдебна инстанция правилно установила, че не бил посочен конкретен административен акт, съгласно чл. 150 от АПК от 2006 г. Не били посочени и конкретни действия или бездействия, съгласно чл. 250 от АПК от 2006 г. Като се имало предвид, че от твърденията на сдружението-жалбоподател било ясно, че събитията, за които се оплаквало, се случили през ноември - декември 2008 г., безспорно било, че законоустановеният давностен срок бил изтекъл, което на свой ред представлявало допълнително основание да не се разглежда жалбата по същество. Накрая жалбоподателите не предявили валиден иск за обезщетение съгласно чл. 1 от ЗОДОВ, тъй като не посочили конкретните актове, действия и бездействия по отношение на които се претендирало обезщетението, или неговия размер. ВАС също така не разгледал приложимостта на ЗЗД.

Б. Приложимо вътрешно право и практика

1.  АПК от 2006 г.

37.  Лицата имали право да търсят защита срещу действия и бездействия на административните органи съгласно глава 11 от АПК от 2006 г. Чл. 250 предвижда, че всеки, който има правен интерес, може да предяви иск пред административния съд, с който да иска прекратяване на действия, извършвани от административен орган, които не се основават на административен акт или на закона.

38.  Съгласно чл. 145, §§ 1 и 2, административен акт може да се оспорва пред съд в рамките на четиринадесет дни след съобщаването му.

39.  Всички искания за обезщетение за вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на публични органи или длъжностни лица, се разглеждат на първа инстанция от компетентния административен съд (чл. 128 §§ 1 и 5).

40.  Съгласно чл. 150 § 1 жалбата срещу индивидуален административен акт трябва да се внесе в писмен вид и да посочва *inter alia* съда, личните данни и данните за контакт с жалбоподателя, оспорвания административен акт и същността на искането. Административният съд може да събира доказателства, допустими по реда на Гражданскопроцесуалния кодекс от 2007 г. (чл. 171 § 2), и подпомага страните по производството пред него да поправят формалните грешки и липсата на яснота в техните изявления (чл. 171 § 4).

41.  Ако е подадена нередовна жалба, оспорваща индивидуален административен акт пред съда, съдът уточнява нередовността и приканва страната да я поправи и да подаде отново жалбата (чл. 158). Така в две решения Административен съд София, като се позовава на последната разпоредба, връща жалбата два пъти на ищеца, като посочва всеки път нейните нередности и начините за тяхното поправяне (вж. опр. на адм. съд София град от 14.05.2010 и 26.06.2010 по адм. д. № 3537/2010).

2.  ЗОДОВ

42.  Чл. 1(1) от ЗОДОВ гласи, че държавата, а от юли 2006 и общините, отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност. Съгласно чл. 204 (4) от АПК от 2006 г., законосъобразността на административните действия или бездействия се установява от съда в рамките на същото производство за обезщетение.

43.  Лица, претендиращи обезщетение за вреди, причинени от действия или бездействия, които попадат в обхвата на ЗОДОВ, нямат право на иск по общия ред на деликтното право, тъй като ЗОДОВ е *lex specialis* и изключва прилагането на общия режим (чл. 8(1) от ЗОДОВ; вж. също реш. от 29 юли 2002 г. по гр.д. № 169/2002 г. на СГС, ГК, ІVб отд., също реш. № 1370/1992 г. от 16 декември 1992 г., по г.д. № 1181/1992 г. на ВС ІV г.о., посочено наред с другото в делото *Йовчев срещу България*, № 41211/98, § 80, 2 февруари 2006 г.).

3.  Защита срещу дискриминация

44.  Чл. 6 § 2 от Конституцията забранява дискриминация, основана на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

45.  ЗЗД, приет през 2003 г. и в сила от 1 януари 2004 г., транспонира Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, стр. 22) и Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, стр. 16).

46.  Той забранява дискриминацията, основана на пол, раса, национален произход, етническа принадлежност, човешки геном, националност, произход, религия или вяра, образование, вярвания, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение или всяко друго основание, предвидено от закон или международен договор, по който България е страна. В закона също се определя расовата сегрегация, като той изрично гласи, че това е форма на дискриминация.

47.  ЗЗД е *lex specialis* по отношение на общото административно и гражданско право.

48.  Чл. 9 предвижда прехвърляне на тежестта на доказване в случаи на дискриминация. Съгласно тази разпоредба, когато ищецът е в състояние да докаже факти, от които може да се заключи, че е налице дискриминационно третиране, ответната страна трябва да докаже, че принципът на равно третиране не е нарушен.

49. Жалбоподателят може първо да подаде жалба до Комисията за защита от дискриминация (чл. 50 от ЗЗД) или вместо това да заведе дело директно в съда (чл. 71 от ЗЗД).

50.  Съгласно чл. 71, ал. 1 от ЗЗД, всяко лице, което се счита за жертва на дискриминация, може да предяви иск пред гражданския съд на първа инстанция, като по-конкретно се стреми да установи, че е дискриминирано, че ответникът е длъжен да прекрати дискриминационното отношение и да се въздържа от такова в бъдеще, както и да бъде изплатено обезщетение на жертвата.

51.  Чл. 71, ал. 2 от ЗЗД дава право на неправителствените организации да предявяват искове от името на жертви, които се оплакват от дискриминационно отношение и да търсят обезщетение от тяхно име. Чл. 71, ал. 3 от ЗЗД позволява на неправителствените организации да предявяват такива производства от собствено име, когато се касае за голям брой лица. В такива случаи обезщетението, което се търси от неправителствената организация, е в интерес на лицата, за които се твърди, че са дискриминирани.

52.  Националната съдебна практика по въпроса кои съдилища имат правомощията да разглеждат твърдения за дискриминация по чл. 71, ал. 1 от ЗЗД варира значително в миналото. Тълкувателно решение на общ състав от съдии от ВКС и ВАС реши на 19 май 2015 г., че административните, а не гражданските съдилища са компетентни да разглеждат искове за дискриминация срещу обществени органи или длъжностни лица по чл. 71, ал. 1 от ЗЗД. С това решение се прекратява липсата на яснота относно кои съдилища – граждански или административни – са компетентни да разглеждат такива искове.

ОПЛАКВАНИЯ

53.  Жалбоподателите се оплакват по чл. 2, чл. 3, чл. 6 § 1, чл. 8, чл. 13 и чл. 14 от Конвенцията, че тяхното извеждане в зимния ден и последващия пропуск да им бъде предоставено подходящо алтернативно жилище или подслон са довели до смъртта на бебето на едно от семействата-жалбоподатели, и представляват унизително и дискриминационно отношение.

ПРАВОТО

А. Тези на Правителството

54.  Правителството първо твърди, че жалбата била недопустима, тъй като жалбоподателите не били изчерпали вътрешноправните средства за защита. По-конкретно, те не били оспорили отстраняването и разрушаването на къщата в четиринадесет дневния давностен срок след събитията (вж. параграф 38 по-горе).

55.  Освен това жалбата, която жалбоподателите подават пред административните съдилища през 2009 г., била неясна и непълна, тъй като в нея те нито посочвали конкретния административен акт, от който се оплаквали, нито административно действие или бездействие. Поради този пропуск да бъдат изпълнени формалните изисквания на българското законодателство, тяхната жалба не била разгледана по същество от националните съдилища. По същия начин, те не предявили правилно иск по реда на ЗОДОВ, тъй като правото на предявяване на иск за вреди е индивидуално и не можело да се упражнява от неправителствена организация.

56.  Също така, според Правителството, жалбоподателите не предявили правилно иск по ЗЗД, тъй като не се позовали конкретно на чл. 71 ЗЗД и подавали погрешно жалбата си пред административния, вместо пред гражданския съд. Освен това, в първоначалната си жалба сдружението посочвало, че жалбоподателите възнамеряват да започнат производство пред Комисията за защита срещу дискриминацията (вж. параграф 26 по-горе). Това ясно показвало, че въпросните производства били от различно естество, т.е. те не засягали твърдения за дискриминация. Без да представя допълнителни подробности, Правителството заявява, че жалбоподателите пропуснали да използват средство за защита както от наказателното право, така и от общото гражданско право.

57.  По-нататък, Правителството оспорва статута на жертва на деветнадесетия жалбоподател, който твърди, че е баща на детето. То посочва, че той не бил представил документ, който показва, че той е бащата или че някога е живял на ул. “Боримечката” № 1 или 1а. То представя документ, който показва, че той не е и никога не е бил женен. То също предоставя и удостоверение, издадено от общината на 14 август 2013 г., което показва, че от септември 2009 г. той живеел на ул. “Поп Харитон” № 115. Правителството представя още документ, от който е видно, че на 11 септември 2014 г. той кандидатствал за общинско жилище като заявил, че не бил женен и неговото домакинство се състояло само от едно лице.

58.  На последно място Правителството счита, че жалбата била просрочена, тъй като извеждането и разрушаването се провеждали през 2008 г. Това се е случвало повече от шест месеца преди жалбоподателите да се обърнат към Съда, а административното съдебно производство, което са завеели през месец октомври 2009 г., не е било валиден опит да изчерпят ефективно вътрешноправно средство за защита.

Б. Тези на жалбоподателите

59.  Жалбоподателите поддържат, че жалбата, която сдружението е предявило пред Административен съд Варна от тяхно име във връзка с евикцията, смъртта на бебето и условията на живот на всички жалбоподатели по-късно, представлява ефективно вътрешноправно средство за защита. Въпросната жалба целяла съдът да установи, че действията и бездействията на органите vis-à-vis жалбоподателите представляват дискриминационно третиране и да присъди обезщетение за тях. В резултат на това те били изчерпали достъпните вътрешноправни средства за защита. Жалбоподателите оспорват и възражението на Правителството, че тяхната жалба на национално ниво пред административния съд била неясна. Те посочват, че в допълнителната жалба от 21 октомври 2009 г. сдружението изяснило подробно своите оплаквания и искове, включително и исковете за вреди от тяхно име във връзка със смъртта на Сава Зюмбюлков Савов.

В. Преценката на Съда

60.  Съдът счита, че не е призован да разглежда абстрактно различните правни възможности, с които разполагат жалбоподателите съгласно националното законодателство, когато търсят обезщетение за различните си оплаквания. Предвид на това, че жалбоподателите са инициирали производство на национално ниво с тази цел, въпросът пред Съда е дали това производство (вж. параграфи 25-36 по-горе) може да се счита за изпълняващо изискването на Конвенцията за изчерпване на ефективните вътрешноправни средства за защита.

61.  Съдът многократно е постановявал, че правилото за изчерпване на вътрешноправните средства за защита се основава на допускането –отразено в чл. 13 от Конвенцията, с което то е тясно свързано, – че има ефективно средство за защита по отношение на твърдяното нарушение. Правилото е неразделна част от функционирането на системата на Конвенцията за субсидиарна защита (вж. *Vučković and Others v. Serbia* (предварително възражение) [GC], № 17153/11 и 29 други, § 69, 25 март 2014 г.).

62.  Държавите се освобождават от задължението да отговарят пред международни органи за своите действия, преди да имат възможност да разгледат въпросите чрез собствената си правна система, а тези, които желаят да се позовават на надзорната компетентност на Съда по отношение на жалби срещу държава, са задължени първо да използват средствата за защита, предоставени от националната правна система (вж. *Vučković and Others*, цитирано по-горе, § 70 и решенията, цитирани в него).

63.  Съдът многократно е подчертавал, че той не е първоинстанционен съд; той нито има правомощия, нито е уместно спрямо функцията му на международен съд да се произнася по голям брой дела, които изискват установяването на основни факти или изчисляването на парично обезщетение – и двете като въпрос на принципи и ефективна практика трябва да попадат в областта на националните компетенции (вж. *Demopoulos and Others v. Turkey* (решение за допустимост) [GC], № 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 и 21819/04, § 69, ЕСПЧ 2010 г.; и също *Vučković and Others*, цитирано по-горе, § 70).

64.  Следователно, задължението за изчерпване на вътрешноправните средства за защита изисква от жалбоподателя да използва нормално средствата за защита, които са налични и достатъчни по отношение на оплакванията му по Конвенцията (вж. *Vučković and Others*, цитирано по-горе, § 71). Чл. 35 § 1 също така изисква оплакванията, предназначени да бъдат отправени впоследствие пред Страсбург, да са били отправени пред подходящия национален орган, най-малко по същество (вж. *Gäfgen v. Germany* [GC], № 22978/05, §§ 144 и 146, ЕСПЧ 2010; и *Fressoz and Roire v. France* [GC], № 29183/95, § 37, ЕСПЧ 1999-I) и в съответствие с изискванията за форма и срок, предвидени в националното законодателство, и по-нататък, да са били използвани всички процедурни средства, които са могли да предотвратят нарушение на Конвенцията (вж. *Akdivar and Others v. Turkey*, 16 септември 1996 г., § 66, Доклади 1996-IV). Когато даден жалбоподател не изпълни тези изисквания, жалбата му трябва по принцип да бъде обявена за недопустима поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита (*Vučković and Others*, цитирано по-горе, § 72).

65.  За да се счете за ефективно, дадено средство за защита трябва да може да възстанови пряко спорното положение и да предложи разумни изгледи за успех (пак там, § 74).

66.  Съдът отбелязва, че в настоящия случай, първоначалната жалба, внесена в Административен съд Варна, е била хаотична и твърде общо формулирана. В нея се съдържали изявления относно неидентифицирани лица, за които се твърдяло, че преживяват тежки несгоди, вследствие на предстоящи и осъществени евикции. Претенциите в нея не били прецизни. Нито се споменавали имената на отделните жалбоподатели по настоящото дело, или се предоставяла конкретна информация, на база на която може да се формира приемливо разбиране кои са били жертвите на предполагаемото дискриминационно и унизително отношение (вж. параграфи 25-26 по-горе).

67.  След като е върната от първоинстанционния административен съд с указания за необходимостта от поправяне, сдружението представя изменен вариант в рамките на установения срок (вж. параграфи 27-28 по-горе).

68.  Преформулираната жалба на сдружението е обобщена в параграфи 28-30 по-горе. Тя е подадена на името на г-н Радван Сали, действащ като управляващ и представляващ на сдружението. Последният е изброил имената на отделните членове на ромските семейства, за които твърди, че са претърпели вреди в резултат на действията и бездействията на властите. Направено е позоваване на ЗЗД и на Конвенцията. Твърденията, които се появяват в първоначалната жалба, вече не фигурират. Органите, отговорни за твърдяната вреда, са идентифицирани като публични органи и частни лица, чието твърдяно действие и бездействие е разпръснато във времето. Единствената посочена дата или период са месеците ноември-декември 2008 г., когато отделните жалбоподатели са изведени от техните жилища и последните са разрушени. Същността на подадените оплаквания варира от унижение и психически тормоз на деца през 2008 г. до искане съдът да разпореди на общината да извърши ревизия на политиката си за жилищно настаняване през последните петнадесет години и оплакване, че жалбоподателите живеят в условия под стандарта, предоставени от общината, без допълнителни подробности. В жалбата се претендира също обезщетение за лицата, които са жалбоподатели в настоящия случай, без обаче да се посочва конкретна сума.

69. Националните съдилища разглеждат различните оплаквания и искания, предявени по няколко правни пътища, достъпни за ищците, съгласно реда на българското административно право (вж. параграфи 31-36 по-горе). Изглежда националните съдилища правят това в опит да преценят потенциално повдигнатите в жалбата въпроси, доколкото те могат да бъдат изведени от направените в нея изявления.

70.  Първоинстанционният административен съд намира, че искът е недопустим, тъй като е или просрочена, или подадена от лице, което няма право да го предяви, а именно сдружението, което не може да се оплаква от името на трети лица, нито да търси обезщетение от тяхно име, още по-малко без да посочва сума. Той разглежда дали жалбата представлява обжалване на административно решение съгласно общото административно законодателство, жалба относно законосъобразността на конкретни действия/бездействия или искане за обезщетение по ЗОДОВ. Първоинстанционният административен съд дава кратки мотиви защо жалбата не отговаря на изискванията за допустимост по никое от тези производства (вж. параграф 33 по-горе).

71.  От своя страна ВАС заключава, че предходната съдебна инстанция правилно установява, че жалбата не посочва нито конкретен административен акт, нито конкретни действия или бездействия на властите, и във всеки случай е просрочена (вж. параграф 36 по-горе ).

72.  Съдът не вижда причина да не се съгласи или да постави под съмнение анализа или заключенията на националните съдилища, като отбелязва, че последните са в по-добра позиция да тълкуват и прилагат съответното национално законодателство и вътрешните процесуални правила за жалбите, направени пред тях (вж. *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], № 45036/98, § 143, ЕСПЧ 2005-VI).

73.  Въпреки това Съдът отбелязва, че в своята жалба на национално ниво сдружението прави изрично позоваване на ЗЗД. Въпреки че към онзи момент ЗЗД представлява относително ново средство за защита в националното законодателство позволява на неправителствените организации да предявяват искове от името на жертви, които се оплакват от дискриминационно третиране (вж. параграф 51 по-горе) и че Правителството ответник признава, че при определени обстоятелства представлява ефективно вътрешноправно средство за защита (вж. *Ангелова и Илиев срещу България*, № 55523/00, § 108, 26 юли 2007 г.; *Вълков и други срещу България*, № 2033/04 и 8 други, § 104, 25 октомври 2011 г.; *Йорданова и други срещу България*, № 25446/06, § 160, 24 април 2012 г.; и също *Халил Адем Хасан* *срещу България*, № 4374/05, § 71, 10 март 2015 г.), националните съдилища, на първа и въззивна инстанция, остават напълно мълчаливи по този въпрос. Те не изясняват дали, предвид естеството и съдържанието на жалбата, процедурните изисквания по ЗЗД са спазени или не са спазени, дали те се считат за компетентни да разглеждат жалбата за дискриминационно третиране без Комисията за защита от дискриминация първо да е била сезирана или дали, предвид обхвата на жалбата на сдружението (вж. параграфи 28-30 по-горе), не го считат за подходящо или ефективно правно средство за защита по отношение на всички или определени части от него, не на последно място по отношение на смъртта на бебето - член на едно от ромските семейства.

74.  Съдът многократно постановява, че наличието просто на съмнения относно изгледа за успех на определено средство за правна защита, което не е очевидно безполезно, не е основателна причина жалбоподателят да не изчерпи тази възможност за получаване на обезщетение (вж. *Akdivar and Others*, цитирано по-горе, § 71, и *Scoppola v. Italy* (№ 2) [GC], № 10249/03, § 70, 17 септември 2009 г.). По същия начин се счита, че е в интерес на жалбоподателя да се обърне към подходящия национален съд, за да му даде възможност да развие съществуващи права чрез неговото правомощие да тълкува (вж. *Ciupercescu v. Romania*, № 35555/03, § 169 и решенията, цитирани в него, 15 юни 2010 г.). От друга страна, националните съдилища следва да се възползват от правомощието си на тълкуване или да обяснят безсмислеността или неуместността на правните средства за защита, на които се позовава, като вземат предвид съответните вътрешни процедурни изисквания, естеството на жалбите пред тях или годността на средството за защита (или негодността, в зависимост от случая) да се занимае с оспорвания въпрос и да предостави обезщетение.

75.  Въпреки това, докато мълчанието на националните съдилища по отношение на ЗЗД подлежи на някои критики, все пак остава обстоятелството, че жалбата на сдружението, както е посочено по-горе, първоначално е хаотична и дори след изясняването си остава неясна и неструктурирана. Тя повдига множество разнообразни правни въпроси, произтичащи от предоставянето или липсата на предоставяне на жилище на жалбоподателите, и няколко от тези проблеми трябва да бъдат предмет на различни национални процедури, които не са свързани с дискриминация. По същество, националните съдилища са сезирани да разпоредят пълна ревизия на жилищната политика на общината, да разпоредят на общината да настани семействата в подходящи жилища и да им присъдят обезщетение както за извеждането, така и за липсата на жилища, и за смъртта на бебето на едно от засегнатите семейства (вж. параграф 30 по-горе).

76.  При обстоятелствата по настоящото дело не може да се каже, че жалбоподателите се осигурили на националните съдилища възможността, която по принцип е предназначена да се предостави на Високодоговарящите държави от чл. 35 от Конвенцията, а именно възможността да предотвратяват или да поправят нарушенията на Конвенцията чрез собствената си правна система. С оглед на тази констатация Съдът счита, че не е необходимо да разглежда другите предварителни възражения, повдигнати от Правителството и че възражението на Правителството за неизчерпване на вътешните правни средства за защита следва да бъде потвърдено.

77.  От това следва, че жалбата се отхвърля като недопустима в съответствие с чл. 35 §§ 1 и 4 от Конвенцията.

По тези съображения, Съдът единодушно

*Обявява* жалбата за недопустима.

Изготвено на английски език и съобщено писмено на 7 септември 2017 г.

Милан Бласко Ангелика Нусбергер  
 заместник-секретар председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

Всички жалбоподатели са български граждани, които живеят във Варна. Те са членове на три семейства, всяко от които се състои от родители и техните деца. Те са изброени по-долу по семейства.

1. Ивелина Стоянова ДИМИТРОВА е родена на 10 юли 1973 г.
2. Емил Тошков МИХАЙЛОВ е роден на 4 октомври 1968 г.
3. Надежда Емилова ТОШКОВА е родена на 2 септември 1991 г.
4. Слави Емилов ТОШКОВ е роден на 26 август 1992 г.
5. Надежда Тошкова АТАНАСОВА е родена на 22 ноември 1966 г.
6. Ангел Христов АТАНАСОВ е роден на 6 февруари 1966 г.
7. Мария Ангелова АТАНАСОВА е родена на 4 октомври 2005 г.
8. Валентина Ангелова АТАНАСОВА е родена на 14 февруари 2004 г.
9. Магда Ангелова АТАНАСОВА е родена на 24 април 2001 г.
10. Стойчо Ангелов АТАНАСОВ е роден на 13 ноември 1998 г.
11. Ивелина Ангелова АТАНАСОВА е родена на 24 юни 1993 г.
12. Ася Ангелова АТАНАСОВА е родена на 8 април 1992 г.
13. Илко Ангелов АТАНАСОВ е роден на 21 юли 1996 г.
14. Златка Ангелова АТАНАСОВА е родена на 12 юли 1987 г.
15. Тошко Ангелов АТАНАСОВ е роден на 26 юни 1988 г.
16. Ангел Тошков АНГЕЛОВ е роден на 7 април 2009 г.
17. Николай Нелев НИКОЛАЕВ е роден на 8 ноември 2007 г.
18. Зюмбюлка Радомилова САВОВА е родена на 19 януари 1985 г.
19. Михаил Юсеинов АСАНОВ е роден на 22 април 1981 г.
20. Румен Зюмбюлков САВОВ е роден на 25 април 2007 г.
21. Ридван Зюмбюлков САВОВ е роден на 26 юли 2003 г.
22. Асен Зюмбюлков САВОВ е роден на 17 ануари 2005 г.
23. Драган Зюмбюлков САВОВ е роден на 23 май 2002 г.