

Европейски съд по правата на човека

Сколо срещу Италия
(Scollo v. Italy)

Жалба № 19133/91

Решение от 28 септември 1995 г.

(резюме)*

Чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1: контрол върху ползването на собствеността;
чл. 6, т. 1 ЕКПЧ: право на гледане на делото в разумен срок (при спор относно граждански права и задължения)

В областта на жилищното устройване – съществен елемент от социалната и икономическа политика в съвременното общество, законодателят трябва да разполага с широка свобода на преценка както по отношение на съществуването на проблем от обществена важност, който налага контролни мерки, така и по отношение на избора на подробните правила за прилагане на такива мерки. Съдът ще зачете преценката на законодателя кое е в общ интерес, стига тази преценка да не е очевидно лишена от разумно основание.

Избраните средства трябва да бъдат подходящи за постигане на преследваната легитимна цел - защита на наемателите с ниски доходи и избягване на риска за накърняване на обществения ред, и трябва да съществува справедлив баланс между интересите на общността и правата на наемодателите.

Въпреки практическите затруднения при изпълнението на голям брой решения за опразване, инертността на компетентните административни органи ангажира отговорността на държавата по чл. 6, т. 1.

Факти по делото

На 14 юни 1982 г. жалбоподателят г-н Сколо закупил апартамент, в който от 1962 г. имало наемател при условията на контролирани от властите наемни отношения. Със закон от 1977 г. срокът на тези отношения бил продължен до 31 декември 1983 г. През януари 1983 г. жалбоподателят уведомил наемателя г-н В., че прекратява договора и настоява апартаментът да бъде опразнен на посочената в закона дата. По искане на г-н Сколо, на 4 март 1983 г. на г-н В. били връчени официално предупреждение за напускане и призовка да се яви пред съда, който на 22 април с.г. постановил опразването да се извърши на 30 юни 1984 г. По молба на наемателя съдът отложил изпълнението за 31 октомври с.г., на основание Закон № 94/82 г., с който срокът на заварените наемни отношения бил продължен с две години.

* 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.

Тъй като г-н В. останал в имота и след тази дата, жалбоподателят предприел изпълнителни действия. С искане, връчено на 5 декември 1984 г., той го поканил да опразни в десетдневен срок и го предупредил, че в противен случай ще пристъпи към принудително изпълнение. На 19 декември съдия-изпълнителят уведомил г-н В., че ще бъде отстранен от имота на 23 януари 1985 г. На тази дата той отишъл в апартамента, но наемателят отказал да напусне. Съдия-изпълнителят насрочил нов въвод на 13 март 1985 г., но междувременно било прието извънредно законодателство, с което поради изключителната жилищна криза в някои градове, включително Рим, изпълнението на решенията за опразване било спряно до 30 юни 1985 г. Изпълнението на решението на жалбоподателя било възможно веднага след тази дата, тъй като било постановено преди 30 юни 1983 г.

От 1 юли 1985 г. до 29 октомври 1986 г., когато влязъл в сила закон, спиращ изпълненията до 31 март 1987 г., съдия-изпълнителят направил девет опита да отстрани наемателя, но той всеки път отказвал да опразни. Новоприетият закон давал на префекта правомощия да предостави полицейско съдействие за изпълнение на решения за опразване, в предвидените в него случаи.

Между 1 април 1987 г. и 8 февруари 1988 г. съдия-изпълнителят направил осем неуспешни опита да отстрани наемателя. С декларация от 3 ноември 1987 г. г-н Сколо заявил официално, че има нужда от апартамента, за да живее в него със семейството си, поради което следвало да му бъде дадено предимство. На 8 февруари 1988 г. била приета нова серия закони, с които изпълнението на решения за опразване било спряно отново до 30 април 1989 г. В периода 1 май 1989 г. - 15 октомври 1991 г. съдия-изпълнителят направил 18 неуспешни опита да убеди наемателя да напусне. Междувременно, на 1 и 24 септември 1989 г., адвокатът на жалбоподателя отправил две писма до специалната комисия на префектурата, създадена за осигуряване на полицейско съдействие, като подчертал, че на клиента му трябва да бъде дадено предимство. Посочил, че наемателят е престанал да плаща пълната наемна цена, че клиентът му има нужда от апартамента, че е диабетик със 71 % инвалидност и е безработен. Комисията не отговорила, макар и към първото писмо да била приложена нова декларация за нужда от имота, в която г-н Сколо заявявал, че съществуват пречки да се настани веднага в другия апартамент, който бил принуден да закупи през 1989 г.

На 1 декември 1989 г. жалбоподателят завел дело, като твърдял, че спирането на изпълнението на влезли в сила решения за опразване не следва да се прилага в неговия случай, тъй като от м. ноември 1987 г. наемателят отказвал да заплаща част от наема. В деня на насроченото съдебно заседание г-н В. платил дължимите суми и делото било прекратено.

На 31 януари 1995 г. г-н Сколо информирал Европейския съд по правата на човека, че след поредното посещение на съдия-изпълнителя, на 5 януари с.г. той е влязъл във владение на апартамента си.

Резюме на решението на Европейския съд

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

Според жалбоподателя фактът, че продължително време не е могъл да влезе във владение на апартамента си поради прилагането на извънредно законодателство за наемите на жилища, е довел до нарушение на гарантираното

му от чл. 1 от Протокол № 1 право на необезпокоявано ползване от собствеността.

А. Приложимото правило

Съдът припомня практиката си относно трите отделни, но свързани помежду си правила, които се съдържат в чл. 1 от Протокол № 1 (вж. например решението от 19.12.1989 г. по делото *Мелакер*¹, А.169, стр. 24-25, § 42).

“Подобно на Комисията, Съдът отбелязва, че в случая не е налице нито прехвърляне на собственост, нито – противно на твърдението на г-н Сколо – фактическа експроприация. През цялото време жалбоподателят е запазил възможността си да отчужди имота и е получавал наем – изцяло до октомври 1987 г. и само частично в периода от ноември 1987 г. до февруари 1990 г. Тъй като в резултат на прилагането на разглежданите мерки наемателят е продължил да заема апартамента, това несъмнено е съставлявало контрол върху ползването на собствеността. Съответно, приложима е втората алинея на чл. 1.”

Б. Съобразност с условията на втората алинея

Съдът отбелязва, че визираните в разпоредбата закони за осъществяване на контрол върху ползването на собствеността са особено често срещани в областта на жилищното устройване – съществен елемент от социалната и икономическа политика в съвременното общество.

“За да може да прилага такава политика, законодателят трябва да разполага с широка свобода на преценка, както по отношение на съществуването на проблем от обществена важност, който налага контролни мерки, така и по отношение на избора на подробните правила за прилагане на такива мерки. Съдът ще зачете преценката на законодателя кое е в общ интерес, стига тази преценка да не е очевидно лишена от разумно основание (вж. цитираното по-горе решение по делото *Мелакер*).”

1. Цел на намесата

Жалбоподателят твърди, че разглежданите закони не са имали легитимна цел - липсата на ефективна политика за жилищно устройване го лишила от правото му да разполага с апартамента си, тъй като били защитени единствено интересите на наемателя.

“Подобно на Комисията, Съдът отбелязва, че законодателните разпоредби, спиращи евикциите за периода от 1984 г. до 1988 г., са били наложени от нуждата за справяне с големия брой наемни договори, чийто срок е изтекъл през 1982 г. и 1983 г., и от загрижеността да се даде възможност на засегнатите наематели да си намерят подходящ нов дом или да бъдат жилищно устройвани със субсидия. Едновременно изпълнение на всички решения за опразване несъмнено би довело до значително социално напрежение и би застрашило обществения ред. В заключение, оспорваното законодателство е имало легитимна цел в общ интерес, както изисква втората алинея на чл. 1.”

2. Пропорционалност на намесата

¹ Mellacher v. Austria

Съдът припомня установените в практиката му принципи в това отношение - решенията по цитираното дело *Мелахер* и по делата *Спорунг и Льонрот*² (23.09.1982 г., А.52, стр. 26, § 69) и *Джеймс и др.*³ (21.02.1986 г., А.98, стр. 34, § 50).

Г-н Сколо поддържа, че намесата е непропорционална - той бил "дребен собственик", който искал да заеме собствения си апартамент, за да живее в него със семейството си. Критикува бездействието на властите, което го принудило да задлъжнее, за да си купи друг апартамент.

Правителството изтъква, че през 1983 г. жалбоподателят е основал искането си за опразване единствено на изтичането на срока на наемните отношения, а на личните си жилищни нужди се е позовал едва на 3 ноември 1987 г. Освен това ситуацията, от която той се оплаква, продължила не до 15 януари 1995 г., а само до 6 юни 1994 г., когато той уведомил властите, че вече няма нужда от апартамента, тъй като живее в друг, закупен през 1989 г. Следователно италианската държава не била надхвърлила свободата си на преценка, като се има предвид изключителният недостиг на жилища, с който трябвало да се справи.

Съдът отбелязва, че недостигът на жилища е почти всеобщ проблем на съвременното общество. За да се справи с този проблем, италианското правителство е предприело серия извънредни мерки за контролиране нарастването на наемната цена и продължаване срока на съществуващите наемни отношения. Положението в Италия е станало по-сложно, когато индустриализацията на големите северни градове е привлякла хора от най-изостаналите райони и от земеделските области по принцип. През 1982 г. и 1983 г., когато са изтекли предвидените със закон продължения на сроковете на наемите, властите са счели за необходимо да прибегнат до извънредни мерки за отлагане, спиране или разпределяне във времето на изпълнението на решенията за опразване. Все пак, предвидени са били изключения, в това число позволяващи на наемодатели, които имат спешна нужда да заемат имотите си или на които не е изплатен наемът, да получат полицейско съдействие за изпълнение на постановеното в тяхна полза решение за опразване.

"За да определи дали тези разпоредби са пропорционални на преследваната цел - защита на интересите на наемателите с ниски доходи и избягване на риска за накърняване на обществения ред - Съдът, подобно на Комисията, смята за необходимо да установи дали в настоящия случай наемателят на г-н Сколо е бил третиран така, че да съществува баланс между съответните интереси.

Съдът възприема аргумента на правителството, че г-н Сколо не е имал спешна нужда да заеме имота си през целия разглеждан период, но не приема заключението, което се прави от него.

Независимо от "тържествената" декларация на г-н Сколо от 30 ноември 1987 г., която би трябвало да му осигури предимство при предоставяне на полицейско съдействие за принудително изпълнение на решението за опразване, префектът не е издал заповед за тази цел, а усилията на съдия-изпълнителя, действал във всичките случаи по искане на г-н Сколо, са останали изцяло неуспешни. Освен това адвокатът на г-н Сколо два пъти е писал до комисията на префектурата (на 1 и 24 септември 1990 г.), като е подчертал, че случаят на клиента му трябва да бъде разгледан бързо, тъй като той има нужда от апартамента, безработен е и е със 71 % инвалидност. При това, от 30 ноември 1987 г. г-н В. не му е заплащал пълния наем.

² Sporrang and Lonnroth v. Sweden

³ James and others v. the United Kingdom.

Компетентните органи не са предприели никакви действия в отговор на тези две искания, въпреки че към първото писмо е била приложена и нова "декларация за нужда".

Макар в настоящия случай да са били удовлетворени законовите изисквания за принудително изпълнение на решението за опразване в периода, в който тази процедура е била спряна, г-н Сколо е влязъл във владение на имота си едва на 15 януари 1995 г., и то само защото наемателят е напуснал доброволно. Междувременно той е бил принуден не само да закупи друг апартамент, но и да предяви иск за уреждане на въпроса с частично неплатения наем.

3. Заключение

Съдът заключава, че като е предприел извънредни мерки и е предвидил някои изключения при прилагането им, италианският законодател е имал разумно основание да счита, че избраните средства са подходящи за постигане на легитимната цел, предвид нуждата от справедлив баланс между интересите на общността и правото на наемодателите, в частност на жалбоподателя. Все пак, ограниченията върху ползването от г-н Сколо на апартамента му, произтекли от пропуската на компетентните органи да приложат тези разпоредби, противоречат на изискванията на втората алинея на чл. 1 от Протокол № 1. От това следва, че е налице нарушение на този текст."⁴

II. По твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

Жалбоподателят се оплаква и от прекалената продължителност на изпълнителното производство.

Пред Комисията правителството е оспорило приложимостта на чл. 6, т. 1 - след като в действителност не било проведено производство, всъщност ставало дума за гаранция, че правата, признати със съдебно решение, ще бъдат осъществени, а този въпрос в случая бил от приложното поле на чл. 1 от Протокол № 1. Пред Съда правителството не се връща към този аргумент, а прави довода, че може да се постави въпрос за достъп до правосъдие.

"Макар в настоящия случай да е невъзможно да се говори за изпълнително производство в стриктния смисъл, Съдът счита, че чл. 6, т. 1 е приложим, като се има предвид целта на производството, която е била да се уреди спорът между жалбоподателя и неговия наемател. Разглежданият период е започнал на 4 март 1983 г., когато г-н В. е бил призован пред съда. Той е завършил на 15 януари 1995 г., когато наемателят е опразнил жилището по своя воля. Следователно продължителността му е повече от 11 години и 10 месеца.

За да бъде изпълнено решение за опразване, заинтересуваната страна трябва да поеме инициативата и г-н Сколо не си е спестил усилия, за да получи удовлетворение, като е отправил многократни молби до съдия-изпълнителя, който системно е искал полицейско съдействие, както се вижда от протоколите за посещенията му в обитавания от г-н В. апартамент. Комисията на префектурата и префектът обаче въобще не са се отзовали на тези искания.

Без да пренебрегва практическите затруднения, причинени от изпълнението на много голям брой решения за опразване, Съдът смята, че инертността на компетентните административни органи ангажира отговорността на италианската държава по чл. 6, т. 1.

⁴ Решението е единодушно.

Следователно, налице е нарушение на тази разпоредба."⁵

Съдът уважава изцяло искането на жалбоподателя за обезщетение за имуществени вреди в размер на 13 634 280 италиански лири, съставляващи хонорарите на съдия-изпълнителя и на адвоката в изпълнителното производство, и за неимуществени вреди в размер на 30 000 000 лири, произтичащи от продължителната невъзможност да влезе във владение на апартамента си, което е принудило семейството му да живее с майка му при много трудни условия. Съдът отхвърля аргументите на правителството, че твърдените имуществени вреди не са свързани с нарушението, тъй като изпълнителното производство по принцип предполагало разноси и съгласно скорошно решение на Касационния съд тези разноси можели да се търсят от наемателя. Той приема, че в конкретните обстоятелства от жалбоподателя не може да се очаква да предяви иск срещу наемателя, който вече е бил неизправен при заплащането на наема. Съдът уважава изцяло и искането за присъждане на разноските, направени в производството пред органите по Конвенцията, в размер на 14 280 000 италиански лири.

⁵ И по този въпрос решението е единодушно.