

Справа «Матос е Сільва, ЛДА та інші проти Португалії» (Matos e Silva, LDA and Others v. Portugal)

У рішенні, ухваленому 16 вересня 1996 року у справі *«Матос е Сільва, ЛДА та інші проти Португалії»*, Суд постановив, що:

- було порушено ч. 1 ст. 6 Конвенції, але не порушено можливості захисту своїх прав у судовому порядку; я мало місце порушення ст. 1 Протоколу № 1;
- не було необхідності розглядати скаргу на основі ст. 14 у контексті зі ст. 1 Протоколу № 1.

Відповідно до ст. 50 Конвенції, Суд призначив сплатити 10 000 000 португальських ескудо як компенсацію моральної шкоди і 6 000 000 португальських ескудо на відшкодування судових витрат.

Обставини справи

Перший заявник, компанія Матос е Сільва, працює на землі, яку використовує для сільського господарювання, розведення риби та видобування солі. Вона володіє ділянками землі, які придбала за різних обставин. Решта використовуваної нею землі обробляється на підставі концесії, наданої Португалією указом від 21 липня 1884 р. Всі землі зареєстровані на ім'я Матос е Сільви.

Згідно з наказом від 2 травня 1978 року уряд створив на площі, яка охоплює і вказані землі, відомі інакше, як «Quinta do Ludo», заповідник для захисту дикої природи на Алгарвському узбережжі. Маючи це на меті, уряд вжив низку заходів, п'ять з яких оскаржені заявниками.

1. Законодавчим Указом № 121/83 від 1 березня 1983 року уряд видав щодо частини земель Декларацію державного інтересу, яка була необхідним попереднім заходом до видання наказу про їх експропріацію;

18 квітня 1983 року Матос е Сільва оскаржила це рішення у Верховному адміністративному суді. 17 квітня 1985 року він вирішив припинити судовий розгляд, оскільки, на його думку, вичерпався дворічний термін, протягом якого його можна було оскаржити. Він повторив цю вимогу три рази.

6 травня 1988 року Суд вирішив не виносити рішення щодо юридичної сили декларації без попереднього вивчення скарги, яку тим часом подала Матос е Сільва, оскаржуючи законодавчий указ № 173/84 від 24 травня 1984 року, що розглядався в офісі Прем'єр-міністра. На вимогу Державної Ради 28 вересня 1989 року судовий розгляд був призупинений.

2. Наказом від 4 серпня 1983 року уряд видав декларацію державного інтересу про експропріацію половини земель заявниці, маючи на меті створити тут природний парк для захисту перелітних та інших важливих видів птахів.

15 листопада 1983 року Матос е Сільва подала до Верховного адміністративного суду заяву, в якій оскаржувала це рішення. 9 листопада він знову припинив розгляд справи. Суд вирішив, що не може виносити рішення без розгляду заяви, яку подав тим часом заявник про анулювання законодавчого указу № 173/84. 3 квітня 1990 року, після виникнення різних тимчасових питань, розгляд справи був призупинений.

3. Згідно з указом № 173/84 уряд скасував концесію над усіма землями, переданими заявнику указом від 21 липня 1884 року, маючи на меті створити єдиний заповідник. Указ не містив положення про компенсацію, а лише виділив кошти для проведення ремонтних робіт.

Матос е Сільва апелювала до Верховного адміністративного суду з метою призупинити дію цих заходів. 18 липня 1985 р. суд прийняв апеляцію.

9 липня 1984 року Матос е Сільва подала прохання анулювати цей указ. 17 лютого 1992 року вона подала заяву внаслідок припинення розгляду справи на тій підставі, що дворічний термін обмеження закінчився. Суд вирішив почекати доти, доки не отримає підшивку справи, щодо якої він подав запит до уряду, котрий надіслав підшивку справи до суду 25 жовтня 1993 року. Розгляд цієї справи триває досі.

4. Згідно із законодавчим указом від 9 грудня 1987 року уряд вирішив створити заповідник на Алгарвському узбережжі (Rio Formosa) і для того вжив низку заходів, що захищали екосистему цієї площі. Матос е Сільва оскаржила ці заходи. Слухання справи було призупинене до прийняття рішення щодо сутності указу № 173/84.

Наказом від 24 лютого 1992 року уряд схвалив «план організації та управління заповідником Rio Formosa». Заявник, беручи до уваги те, що це була нова експропріація, 23 березня 1991 року подав прохання про судовий перегляд. Верховний адміністративний суд знову призупинив розгляд на тих самих підставах.

Зміст рішення Суду

Уряд заявив, що заявники не використали всі внутрішні засоби судового захисту, а тому Суд не має юрисдикції *ratione materie*. Суд зазначив, що заперечення уряду було тісно пов'язане з розглядом сутності скарги на підставі ст. 6 Конвенції і ст. 1 Протоколу № 1. Тому він приєднав заперечення до розглядуваної справи.

Позивачі оскаржували, по-перше, відсутність ефективного правового захисту перед національним управлінням і, по-друге, терміни п'ятьох судових процесів, що призвели до оскарження обговорюваних дій.

У судовому розгляді не постало окреме питання щодо відсутності можливості звернення до судових органів у тій частині, де учасник судового процесу, якого представляв адвокат, міг вільно подавати позови до суду, подавати докази й оскаржувати такі його рішення, які він вважав за необхідне. Як правильно відзначив уряд, Матос е Сільва використала засоби судового захисту, які є доступними за португальським законодавством. Той факт, що судовий розгляд тривав дуже довго, не призвів до виникнення питання щодо можливості звернення до судових органів. Отже, труднощі, з якими зіткнувся заявник, стосуються терміну ведення судового процесу, а не можливості звернення до судових органів. Одним словом, тут не було порушення ст. 13 чи, з цього погляду, ч. 1 ст. 6; вимоги першої, будучи до того ж менш суворими, ніж останньої, поглиналися нею.

Суд зазначив, що судові процеси, які розпочалися 18 квітня, 15 листопада 1983 року, 9 липня 1984 року, 8 лютого 1988 року і 23 березня 1991 року, усе ще тривали. Отже, їх терміни до дати прийняття судового рішення були приблизно такі: 13 років і 4 місяці, 12 років і 9 місяців, 12 років і 1,5 місяця, 8 років і 6 місяців і 5 років і 5 місяців. Оскільки уряд визнав, що було порушення, Суд вирішив не розглядати справедливості кожного строку. Не виникало ніяких сумнівів щодо того, що термін судового розгляду, взятий загалом, не можна вважати «розумним». Дотримуючись такої думки, Суд відхилив заперечення уряду стосовно цієї частини справи і визнав, що тут було порушення ч. 1 ст. 6 Конвенції.

Заявники також оскаржили три заходи, спрямовані на експропріацію їх майна і два, схожих на експропріацію.

Суд зазначив, що володіння частиною земель було незаперечне. Щодо іншої частини, то Суд погодився з Урядом, що до компетенції Суду не належить вирішення, так чи інакше, питань щодо права власності, яка перебуває під територіальним верховенством держави. Однак він нагадав, що поняття «володіння» (у Франції «biens») у ст. 1 Протоколу № 1 має автономне значення. У теперішній справі незаперечне право заявників на володіння оспорюваною землею понад століття і на прибуток, який вони отримали, працюючи на ній, може бути кваліфіковане як «володіння» у розумінні ст. 1 Протоколу № 1.

Суд відзначив, що хоч і оскаржені заходи залишали, з погляду права, недоторканими права заявників укладати договори й користуватися своєю власністю, вони, проте, значно обмежені у своїй можливості робити це на практиці. Ці заходи також торкнулися власне сутності власності і три з них заздалегідь визначили законність експропріації. Інші два заходи, один із яких створює, а інший регулює природний заповідник «Rio Formosa», безперечно, також обмежували їх права на користування власністю.

Унаслідок того позивачі майже тринадцять років перебували у стані невизначеності і не знали, що буде з їх власністю. Результатом усіх оскаржуваних заходів стало те, що починаючи з 1983 р. їх право на цю власність стало ненадійним. Незважаючи на те, що

заявникам юридично були надані засоби судового захисту від оскаржених дій, практично жоден з них не був доступний.

В результаті перешкод щодо використання свого права на мирне користування власністю заявники зазнали збитків. Наслідки таких перешкод, без сумніву, були посилені паралельним прийняттям декларацій державного інтересу і створенням природного заповідника.

На думку Суду, експропріація у цій справі не була формальною, тобто лише *de facto*. Наслідок таких дій не був такий самий, що й від формального позбавлення власності. Як заявив делегат, ситуація не була такою, яку не можна було б виправити, як це було у справі Папамігалопулос та інші проти Греції. Обмеження права на власність було наслідком обмеження дієздатності, а саме – можливості розпоряджатися (відчужувати) власністю, і збитків через планування експропріації. Незважаючи на те, що в даній справі це право втратило частину змісту, воно все ж таки не зникло. Суд, наприклад, зазначив, що в цей час розумна експлуатація власності не припинялась, оскільки позивачі продовжували працювати на землі. Отже, друге речення ст. 1 Протоколу № 1 до цієї справи не може бути застосоване.

Незважаючи на те, що оскаржені заходи мали різні правові наслідки й різну мету, всіх їх належить розглядати у світлі першого речення ст. 1 Протоколу № 1.

Згідно з цим реченням, завданням Суду було визначити, чи був забезпечений справедливий баланс між загальними інтересами суспільства і потребами захисту індивідуальних інтересів.

Хоча мета, заради якої планувалось позбавлення власності, змінювалась кілька разів, Суд, як і Комісія, визнав, що вжиті урядом заходи мали на меті громадський інтерес, а саме планування міста та країни задля захисту довкілля.

Суд визнав, що заходи, застосовані до власності, не були позбавлені справедливої (обґрунтованої) основи. Однак він також зауважив, що в даній справі вони мали серйозні шкідливі наслідки, які перешкоджали заявникам користуватися своїми правами понад тринадцять років, протягом яких у судовому розгляді не зроблено жодного кроку вперед. Довгі роки невизначеності щодо майбутньої долі власності і компенсації значно обтяжили наслідки оскаржених заходів.

Унаслідок того заявники були змушені нести надмірний індивідуальний тягар, який порушив справедливість балансу, що мав бути встановлений між загальними інтересами і захистом права на мирне володіння власністю.

Дійшовши такого висновку, Суд відхилив попереднє заперечення уряду щодо цієї частини справи і визнав, що дані факти вказують на порушення ст. 1 Протоколу № 1. Оскільки Суд визнав порушення ст. 1 Протоколу № 1, то вирішив не розглядати питання окремо по цій статті.

Реферативний переклад з англійської мови та опрацювання рішення здійснено у Львівській лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України О. О. Бекетовим, Р. М. Москалем, Н. П. Ничай, М. Ю. Пришляк, Т. І. Пашуком, М. Б. Рісним, А.-М. Я. Хом'як.