



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

© Министерство на правосъдието на Република България, mjs.bg. Разрешението за повторно публикуване на този неофициален превод е предоставено единствено за целите на включването му в базата данни HUDOC на ЕСПЧ.

© Ministry of Justice of the Republic of Bulgaria, mjs.bg. Permission to re-publish this non-official translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

ПЪРВО ОТДЕЛЕНИЕ

**МИХАЙЛОВ срещу БЪЛГАРИЯ**

*(Жалба no. 52367/99)*

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

21 юли 2005

**ОКОНЧАТЕЛНО**

*21/10/2005*

*Решението става окончателно при обстоятелствата по член 44 § 2 на Конвенцията. Може да е предмет на редакторска преработка.*



**По делото Михайлов срещу България,**

Европейският съд по правата на човека (Първо отделение), на заседание в състав:

Г-н К.Л. РОЗАКИС, *Председател*,

г-жа С. БОТУШАРОВА,

г-н А. КОВЛЕР,

г-жа Е. СТАЙНЕР,

г-н К. ХАДЖИЕВ,

г-н Д. СПИЛМАН,

г-н С.Е. ЙЕБЕНС, *съдии*,

и г-н С. КУЕСАДА, *Заместник-секретар на отделението*,

След като се оттегли на заседание на 30 юни 2005 предоставя следното решение, постановено на последната дата:

**ПРОЦЕДУРА**

1. Делото е заведено по жалба (по. 52367/99) срещу Република България, подадена в Съда на основание на член 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (“Конвенцията”) от българския гражданин г-н Борис Костов Михайлов, роден през 1933 и живущ в гр. София (“жалбоподател”) на 17 юни 1999. Жалбоподателят умира на 16 април 2001. На 21 октомври 2003 единствените му наследници- неговият син и дъщеря, г-н Костик Борисов Михайлов и г-ца Елеонора Борисова Михайлова, български граждани, родени през 1957 и съответно- през 1961 и живеещи в София, изявяват желание да продължат производството пред съда от името на жалбоподателя..

2. Жалбоподателят и впоследствие, неговите наследници, са представлявани от г-н П. Богоев, адвокат, практикуващ в София. Българското правителство (“Правителството”) е представлявано от агента си – г-жа М. Пашева от Министерство на правосъдието.

3. Жалбоподателят твърди, че Върховният административен съд е отказал да разгледа неговата жалба срещу решението на специализираната лекарска комисия, с което му е отказана първа група инвалидност.

4. Жалбата е определена за разглеждане на Първо отделение на Съда (Правило 52 § 1 от Правилника на Съда). В рамките на това отделение, съгласно Правило 26 § 1, е конституиран състав, който да разгледа делото (Член 27 § 1 от Конвенцията).

5. С решение от 9 септември 2004 Съдът (Първо отделение) решава да отхвърли иска на Правителството жалбата да се заличи от списъка на делата и обявява жалбата за допустима.

6. Нито наследниците на жалбоподателя, нито Правителството предоставят становище по същество.

7. На 1 ноември 2004 Съдът променя състава на отделенията (Правило 25 § 1). Делото е определено за разглеждане от новосформираното Първо отделение (Правило 52 § 1).

## ФАКТИТЕ

### I. ОБСТОЯТЕЛСТВА ПО ДЕЛОТО

8. В решение от 27 ноември 1989 Трудово-експертната лекарска комисия (“ТЕЛК” – виж параграф 19 по-долу), специализирана в белодробни заболявания, поставя диагноза, че жалбоподателят страда от азбестоза и различни други заболявания и му определя втора група инвалидност. От този момент на всеки две години жалбоподателят е преминавал медицински прегледи в ТЕЛК и всеки път диагнозата и степента на инвалидност са потвърждавани.

9. Очевидно, поради влошеното здравословно състояние на жалбоподателя, с решение от 9 декември 1997 компетентният ТЕЛК преразглежда степента на инвалидност и определя първа група инвалидност без необходимост от чужда помощ. По-късно, на 21 май 1998, друг ТЕЛК определя на жалбоподателя първа група инвалидност с чужда помощ.

10. Главният експерт от Централната трудово-експертна лекарска комисия (“ЦТЕЛК” – виж параграф 19 по-долу) към Министерство на здравеопазването обжалва последното решение. На 18 юни 1998 ЦТЕЛК отменя решенията на ТЕЛК от 9 декември 1997 и 21 май 1998 и жалбоподателя отново е върнат във втора група инвалидност.

11. Жалбоподателят обжалва това решение във Върховния административен съд.

12. На 6 октомври 1998 тричленен съдийски състав обявява жалбата на жалбоподателя за недопустима. Той постановява, че обжалваното решение не подлежи на съдебен преглед съгласно член 23(с) от Наредбата за приложение на Трудовия кодекс от 1951, член 29а от Правилник по. 36 на Министъра на здравеопазването и член 11(2) от Наредбата за приложение на Закона за пенсиите (виж долния параграф 22).

13. Жалбоподателят обжалва пред петчленен състав на Върховния административен съд, като се мотивира, че отказът на тричленния съдебен състав да разгледа жалбата му противоречи на Член 120 § 2 на Конституцията и Член 6 на Конвенцията. Той твърди, че решението на

ЦТЕЛК има пряко влияние върху размера на пенсията за инвалидност, която му е била определена.

14. Петчленният съдийски състав потвърждава решението на тричленния съдийски състав с окончателно решение от 1 март 1999, като постановява, че съгласно член 23(с) от Наредбата за прилагане на Трудовия кодекс от 1951 решенията на ЦТЕЛК са окончателни и не подлежат на съдебен преглед.

## II. РЕЛЕВАНТНО ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА

### A. Степени на инвалидност

15. Съгласно българското право, в сила през релевантния период, е имало три степени на инвалидност, определяни на база характера и протичането на заболяването, причиняващо инвалидност, функционалния статус на увредения орган и на организма като цяло и изискванията на професията на лицето с увреждания (член 46(1) от Правилник по. 36 относно експертната оценка на продължителната нетрудоспособност, издадена от Министъра на здравеопазването през 1975 и заменена през юли 2000 с по-нов нормативен акт). Първа група инвалидност се полага на лица, които поради тяхното здравословно състояние, са загубили трудоспособност, или на лица с продължителни, нелечими или прогресиращи заболявания, регламентирани в специален списък (член 52 от Правилника); втора група инвалидност обхваща лица, загубили способността да извършват своята или друга работа, но които биха могли да бъдат устроени на работа при условия, отговарящи на здравословното им състояние или лица с продължителни, нелечими или влошаващи се заболявания, определени в горния списък (член 54 от Правилника); и третата група обхваща лица, които в резултат от здравословното си състояние, е трябвало да сменят професията си с такава, изискваща по-ниска квалификация или които е трябвало да сменят условията на работа в рамките на същата професия (член 55 от Правилника). Ако едно лице е в инвалидност поради няколко заболявания, решението, определящо неговия статус на инвалидност, трябва да определя неговата или нейната степен на инвалидност на база всяко отделно заболяване, както и на база цялостната степен на инвалидност (член 50 от Правилника).

16. Лицата с първа степен инвалидност се разделят на две под-категории: такива, които имат нужда от чужда помощ и такива, които нямат такава нужда. Определянето кой има нужда от такава помощ се взема на база на заключенията относно нуждата на лицето от ежедневна грижа, помощ или надзор (член 53 от Правилника).

## **В. Права на пенсия на инвалиди**

17. Член 17 от Закона за пенсиите от 1957, в сила към разглеждания период, предвижда размерът на пенсията за трудова инвалидност да се определя на база степента инвалидност- лица с първа степен имат право на до 70% от средния им доход; онези с втора степен до 55%, а лицата с трета степен- до 35%. Размерът на пенсията за инвалидност поради общо заболяване, която също така се е определяла от степента на инвалидност е съответно: 55%, 40% и 25% (раздел 20 от Закона за пенсиите от 1957).

18. Лица с първа степен инвалидност, които имат нужда от чужда помощ са имали право, в допълнение на получаваната пенсия, на още 75% от размера на социалната пенсия (Член 46(2) от Закона за пенсиите от 1957).

## **С. ТЕЛК и ЦТЕЛК**

19. ТЕЛК и ЦТЕЛК са създадени на основание гореспоменатия Правилник по. 36 и са на подчинение на Министъра на здравеопазването (член 2 и 23 от Правилника). ТЕЛК са били отговорни за, *inter alia*, определянето на степента инвалидност на лицето (член 13 от Правилник). ЦТЕЛК разглежда обжалванията срещу решенията на ТЕЛК (член 21 от Правилника).

20. Председателите и членовете на комисиите, които са се състояли изключително от медицински професионалисти (член 7a(5) от Правилника), са получавали възнаграждение по трудови договори, които са подписвали с кметовете по места, Министъра на здравеопазването или местните болници (член 7a(2) и (3) от Правилника).

21. Не е имало писмени правила, регулиращи процедурата пред комисиите. Правилник по. 36 единствено предвижда те да процедират на базата на преглед на заинтересованото лице и медицински документи, като няма разпоредба за свидетелски показания или други доказателства. Не са се провеждали открити заседания.

## **Д. Съдебен преглед на решенията на ТЕЛК и ЦТЕЛК**

22. Съгласно член 120 § 2 на Конституцията, всички “административни актове” подлежат на съдебен преглед, освен изрично посочените със закон. Член 2 от Закона за административното производство (“ЗАП”) определя “индивидуалните административни актове” като “актове, издадени [от държавните органи], които създават права или задължения или се засягат права или законни интереси на отделни граждани или юридически лица, както и отказите за издаване

на такива актове”. Съгласно член 33 и 34 от ЗАП, всички “административни актове”, освен онези, свързани със сигурността на страната или изрично изброени в закон, подлежат на съдебен преглед.

23. Член 23(с) от Наредбата за прилагане на Кодекса на труда от 1951 предвижда, че решенията на ЦТЕЛК вследствие от жалби на лица с увреждания или администрацията са окончателни. Същото предвиждат и член 29а от гореспоменатия Правилник по. 36, и член 11(2) от Наредбата за приложение на Закона за пенсиите.

24. В противовес на предишната практика, в ред преходни и окончателни решения, започнали с докладваното решение от 4 февруари 1999, с което се отменя решение на Софийски градски съд, обявяващо за недопустима жалба срещу решение на специализирана медицинска комисия, Върховният административен съд започна да допуска съдебни обжалвания срещу решения на специализирани медицински комисии. Той се мотивира, че общото правило по член 120 § 2 от Конституцията е било, че административните актове подлежат на съдебен преглед, освен ако не е предвидено иначе със закон. Решенията на комисиите засягат правата на гражданите и поради това те са административни актове по смисъла на член 120 § 2 от Конституцията и раздел 2 от ЗАП. Тъй като изключването на съдебен преглед на решенията на комисиите е било регламентирано в нормативни актове, то е било невалидно и решенията им са подлежали на обжалване в съд. В ред такива преходни и окончателни решения съдът се е позовавал на член 6 § 1 от Конвенцията и, в частност, изискването му за достъп до съд (опред. № 1580 от 4 февруари 1999 г. по адм. д. № 4869/1998 г., ВАС, I о.; опред. № 4491 от 6 август 1999 г. по адм. д. № 937/1999 г., ВАС, I о.; опред. № 446 от 1 февруари 2000 г. по адм. д. № 3513/1999 г., ВАС, I о.; опред. № 3450 от 30 май 2000 г. по адм. д. № 7347/1999 г., ВАС, I о.; реш. № 6475 от 3 юли 2002 г. по адм. д. № 2611/2002 г., ВАС, петчленен състав).

25. Към настоящия момент раздел 112(1)(4) от Закона за здравеопазването от 2004 предвижда решенията на Националната експертна медицинска комисия (органът, наследил ЦТЕЛК) да подлежат на разглеждане от Софийски градски съд.

## ПРАВОТО

### I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 6 § 1 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

26. Жалбоподателят се оплаква на основание член 6 § 1 от Конвенцията, че Върховният административен съд е отказал да

разгледа жалбата му срещу решението на ЦТЕЛК, отказващо му първа група инвалидност.

27. Член 6 § 1 предвижда като релевантно:

“Всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения .... има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.”

#### **А. Твърдения на страните**

28. Правителството ограничи коментара си до заявяването, че жалбата е явно необоснована.

29. Наследниците на жалбоподателя твърдят, че решението на ЦТЕЛК е било решаващо за правото на жалбоподателя на пенсия, за размера и, който е пряко зависим от степента на инвалидност и за правата му на добавка към пенсията, която също така е зависела от заключението на ЦТЕЛК относно необходимостта от чужда помощ. Позицията се на делата на *Feldbrugge v. the Netherlands* (решение от 29 май 1986, серия А no. 99), *Deumeland v. Germany* (решение от 29 май 1986, серия А no. 100) и *Francesco Lombardo v. Italy* (решение от 26 ноември 1992, серия А no. 249-A), наследниците на жалбоподателя твърдят, че правата на социално осигуряване, които не са дискреционно решение на държавните власти, но са били определяни въз основа на критериите, съдържащи се в закона, както и тези, разглеждани в настоящото дело, са били граждански права по смисъла на Член 6 от Конвенцията.

30. Наследниците на жалбоподателя твърдят още, че медицинските комисии не могат да се считат за съд по смисъла на член 6 § 1, защото те са регулирани от нормативен акт – Правилник no. 36 на Министъра на здравеопазването и са бил част от изпълнителната власт. Председателите на ТЕЛК са били назначавани от кметовете или от Министъра на здравеопазването и членовете на ТЕЛК са били назначавани от медицинските директори на съответните болници. ЦТЕЛК е била на подчинение на Министъра на здравеопазването и е била председателствана от директор, назначаван от Министъра на здравеопазването.

31. Освен това, производството пред комисии не е било гарантирано от съдебна процедура. В частност, те са могли да събират доказателства по собствено усмотрение. ЦТЕЛК е можел да решава единствено на базата на медицински документи, без дори да прегледа лицето, чиято степен на инвалидност се е определяла. Също така, комисии не са провеждали заседания. Те са извършвали медицински преглед на лицето и са му разрешавали да представи медицински документи, но не са му разрешавали да привежда доводи с



цел да повлияе на решението им. Поради това, единственият възможен начин едно лице, преглеждано от комисиите, да се възползва от гаранциите на член 6 § 1, е бил да обжалва решението на комисиите в съда. Обаче, Върховният административен съд изрично е отказал да разгледа жалбата срещу решението на ЦТЕЛК като така е лишил жалбоподателя от достъп до съдебна процедура. Този отказ противоречи не само на Конвенцията, но и на вътрешното право тъй като член 120 § 2 на Конституцията е допускал ограничения на правото да се търси съдебен преглед на административно действие само ако такива са били предвидени по закон, като се има предвид процесното дело, Върховният административен съд е обосновал отказа си с два нормативни акта- Наредбата за приложение на Кодекса на труда от 1951 и Правилник по. 36 на Министъра на здравеопазването.

32. И накрая, наследниците на жалбоподателя твърдят, че отказът на Върховния административен съд да разгледа жалбата на жалбоподателя също така е бил в противоречие на друг международен пакт, който България е подписала- Конвенция (No. 37) на Международната организация на труда за застраховка за инвалидност (Промишленост, и др.), по която България е страна от 1950.

## **В. Преценка на Съда**

33. Най-напред Съдът подчертава, че неговата роля не е да разглежда грешки на съдопроизводството, които, както се твърди, са допуснати от националния съд (виж *García Ruiz v. Spain* [GC], по. 30544/96, § 28, ЕСПЧ 1999-I). Нито е компетентен да разгледа дали Страните по договора изпълняват други нормативни актове, различни от Европейската конвенция за правата на човека и Протоколите към нея, дори ако други международни договори предоставят основание за това (виж *Zehnalová and Zehnal v. the Czech Republic* (dec.), по. 38621/97, ЕСПЧ 2002-V). Неговата юрисдикция по настоящото производство се ограничава до определянето дали обстоятелствата по процесното дело разкриват нарушение на Конвенцията и по-конкретно, на член 6 § 1 от същата.

### *1. Приложимост на член 6 § 1*

34. Първият въпрос, който Съдът трябва да се разгледа е дали член 6 § 1 е приложим. Поради това трябва да се определи дали решението на ЦТЕЛК да откаже на жалбоподателя първа група инвалидност е решаващо за неговите граждански права. В тази връзка Съдът отбелязва, че според Българското право, приложимо в разглеждания период, размерът на пенсията за инвалидност е в пряка зависимост от степента на неговата/нейната инвалидност (виж горния параграф 17). Още повече, едно лице има или няма право на добавки към пенсията

си в зависимост от това дали се нуждае от чужда помощ (виж горния параграф 18). Поради това може да се заключи, че решението на ЦТЕЛК, оспорвано от жалбоподателя, е от решаващо значение за разглежданите права. Такова е било и становището на Върховния административен съд, изразено в ред определения и окончателни решения, произнесени в периода 1999-2002 (виж горния параграф 24). Освен това, Съдът отбелязва, че определянето на групата инвалидност е извършено на база на конкретни критерии, съдържащи се в закона и че очевидно ЦТЕЛК не е имала компетенцията в това отношение (виж горните параграфи 15 и 16). Също така, извън съмнение е, че пенсията и релевантните помощи, които са от чисто икономическо естество, са били граждански права по смисъла на член 6 § 1 (виж горе цитирания *Francesco Lombardo*, стр. 26-27, § 17, *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, решение от 24 юни 1993, серия А no. 263, стр. 17, § 46, и *Massa v. Italy*, решение от 24 август 1993, серия А no. 265-B, стр. 20, § 26). Следователно член 6 § 1 е приложим..

## 2. Съответствие с член 6 § 1

35. Съгласно член 6 § 1 при определяне на гражданските права и задължения е необходимо решенията, вземани от административните власти, които сами по себе си не изпълняват изискванията на този член, да подлежат на последващ контрол от съдебен орган, който има пълна юрисдикция (виж *Fischer v. Austria*, решение от 26 април 1995, серия А no. 312, стр. 17, § 28).

36. Поради това Съдът най-напред трябва да установи дали медицинските комисии- ЦТЕЛК и ТЕЛК- могат да бъдат считани за съд съгласно изискванията на Член 6 § 1.

37. Според установената съдебна практика на Съда, съдът по смисъла на тази разпоредба трябва да отговаря на ред изисквания – независимост, в частност, изпълнителна, безпристрастност, срок на мандата на членовете и гаранциите, давани от процедурата му – от които няколко се появяват в текста на самия член 6 § 1 (виж *Belilos v. Switzerland*, решение от 29 април 1988, серия А no. 132, стр. 29, § 64, *Demicoli v. Malta*, решение от 27 август 1991, серия А no. 210, стр. 18, § 39, и *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, § 233, ЕСПЧ 2001-IV). В процесния случай, относно структурните гаранции, Съдът отбелязва, че комисиите са били на подчинение на Министъра на здравеопазването (виж горния параграф 19) и техните председатели и членове са получавали възнаграждения по трудови договори със съответните общини или Министерството на здравеопазването и не са имали срок на заетост (виж горния параграф 20). По отношение на процедурните гаранции, изглежда че комисиите не са имали ясни процедурни правила (виж *H v. Belgium*, решение от 30 ноември 1987, серия А no. 127-B, стр. 35, § 53), не са провеждали открити заседания и

са решавали единствено на базата на медицинския преглед на заинтересованото лице и на медицинските документи (виж горния параграф 21). Поради тези причини те не могат да се считат за съд по смисъла на член 6 § 1.

38. Следователно, за да се поучи съответствие с член 6 § 1, решенията на комисиите е трябвало да подлежат на преглед от съдебен орган, който има пълна юрисдикция. Обаче, Съдът отбелязва, че Върховният административен съд изрично е отказал да разгледа жалбата на жалбоподателя срещу решението на ЦТЕЛК от 18 юни 1998, мотивирайки отказа си с разпоредбите на няколко нормативни акта, които очевидно изключват съдебен преглед на такива решения (виж горните параграфи 12, 14 и 22). Нито съдът в неговите мотиви, нито Правителството в своето становище, са опитали да оправдаят това ограничение на правото на жалбоподателя на достъп до съд, което накърнява самата същност на това право. В тази връзка следва да се отбележи, че само един месец по-късно Върховният административен съд променя съдебната си практика и започва да разглежда такива жалби, позовавайки се, *inter alia*, на член 6 § 1 (виж горния параграф 23).

39. Следователно, има нарушение на член 6 § 1 от Конвенцията.

## II. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 41 НА КОНВЕНЦИЯТА

40. Член 41 от Конвенцията предвижда:

“Ако Съдът установи, че е имало нарушение на Конвенцията или на протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната Високото договаряща страна допуска само частично обезщетение. Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна.”

### A. Вреди

41. Наследниците на жалбоподателя претендират за 5,000 евро (EUR) като компенсация за неимуществени вреди, понесени от жалбоподателя в резултат на нарушаването на член 6 § 1. Те твърдят, че ако на жалбоподателя е била определена първа група инвалидност съгласно релевантния закон, той е щял да има право на по-висока пенсия и на съответните помощи. Освен това му е отказана възможността да оспори случая си и да защити интересите си пред съд с пълна юрисдикция, което е било особено травмиращо с оглед на интереса му в производството.

42. Правителството не предоставя коментар.

43. Съдът счита, че несъмнено жалбоподателят е понесъл морални вреди поради нарушението, установено в настоящото дело (виж *Kutić v. Croatia*, no. 48778/99, § 39, ЕСПЧ 2002-II). Вследствие, отсъждайки

по справедливост, Съдът присъжда EUR 2,000 на жалбоподателя, плюс всеки данък, дължим върху тази сума, която трябва да се изплати на неговите син и дъщеря, г-н Костик Борисов Михайлов и г-ца Елеонора Борисова Михайлова, които са продължили производството от името на жалбоподателя.

## **В. Разходи и разноси**

44. Наследниците на жалбоподателя претендират за EUR 950 за деветнадесет часа правна работа по производството в Страсбург по часова ставка от EUR 50. Те са представили споразумение за хонорар между тях и адвоката им и разбивка на часовете.

45. Правителството не коментира.

46. Като отчита всички релевантни фактори, Съдът присъжда изцяло претендираната сума.

## **С. Лихва за просрочване**

47. Съдът намира за уместно, лихвата за просрочване да е базирана на пределната лихва по заеми на Централната европейска банка, към които следва да се добавят три процентни пункта.

## **КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД ГОРЕПОСОЧЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ, СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО ОТСЪДИ**

1. Установява нарушение на член 6 § 1 от Конвенцията;
2. *Отсъжда*
  - (а) ответната държава да заплати на наследниците на жалбоподателя: г-н Костик Борисов Михайлов и г-ца Елеонора Борисова Михайлова в тримесечен срок от датата на влизане на решението в сила, съобразно Член 44 § 2 от Конвенцията, равностойността в български лева на следните суми, изчислени по курса, приложим към датата на плащането:
    - (i) EUR 2,000 (две хиляди евро) за неимуществени вреди;
    - (ii) EUR 950 (деветстотин и петдесет евро) за разходи и разноси;
    - (iii) всички данъци, дължими върху горните суми;
  - (б) считано от изтичането на горепосочения тримесечен срок до уреждане на плащането да се начислява проста лихва, равняваща се на пределната лихва по заеми на Централната европейска банка за срока на неизрядност, плюс три процентни пункта;

3. *Отхвърля* останалата част от претенцията на жалбоподателя за обезщетение по справедливост.

Изготвено на английски език и известно писмено на 21 юли 2005 г. съгласно Правило 77 §§ 2 и 3 от Правилата на съда.

Сантяго КУЕЗАДА  
Заместник-секретар

Христос РОЗАКИС  
Председател