



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

ТРЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

ДЕЛО СИМОНОВА срещу БЪЛГАРИЯ

(Жалба № 30782/16)

РЕШЕНИЕ

Чл. 8 - Дом - Заповед за събаряне на незаконна постройка - дома на жалбоподателката и нейните непълнолетни деца, без преценка за пропорционалност – Неизпълнение на задължението да се вземе предвид на риска семейството да остане без дом и да се предприемат мерки за облекчаване на произтичащите от това сериозни затруднения

СТРАСБУРГ

11 април 2023 г.

ОКОНЧАТЕЛНО

11 юли 2023 г.

Това решение е окончателно съгласно чл. 44 § 2 от Конвенцията. В текста му могат да бъдат нанесени редакционни корекции.

По делото Симонова срещу България,

Европейският съд по правата на човека (Трето отделение)
засадаваща камера, в състав:

Пере Пастор Виланова (Pere Pastor Vilanova), *председател*,
Георгиос А. Сергидес (Georgios A. Serghides),
Йонко Грозев (Yonko Grozev),
Йолиен Шукинг (Jolien Schukking),
Питер Роосма (Peeter Roosma),
Йоанис Ктистакис (Ioannis Ktistakis)
Андреас Зюнд (Andreas Zünd), *съдии*,

и Милан Блашко (Milan Blaško), *секретар на отделението*,

Като взе предвид:

жалбата (№ 30782/16) срещу Република България, подадена до Съда на основание чл. 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от българската гражданка г-жа Веска Атанасова Симонова („жалбоподателката“) на 25 май 2016 г.;

решението да комуникира жалбата на българското правителство („правителството“) относно твърдяната намеса в правото на жалбоподателката на зачитане на нейния дом и да обяви останалата част от жалбата за недопустима;

становищата на страните;

След обсъждане в закрито заседание на 14 март 2023 г.,

Постанови следното решение, прието на същата дата:

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Делото касае най-вече въпроса дали заповедта за събаряне на незаконна постройка, за която се твърди, че е била единственият дом на жалбоподателката, самотна майка, и нейните непълнолетни деца, е била „необходима в едно демократично общество“ по смисъла на чл. 8 § 2 от Конвенцията, като се има предвид, че нито органът, издал заповедта, нито съдът, пред който впоследствие тя е атакувана, са анализирали дали събарянето би било пропорционално с оглед на индивидуалните обстоятелства на жалбоподателката.

ФАКТИТЕ

2. Жалбоподателката е родена през 1972 г. и живее в гр. Куклен. Тя е представлявана от г-жа Д. Спилкова, адвокат, практикуващ в Пловдив.

3. Правителството е представено от своя правителствен агент, г-жа И. Недялкова от Министерството на правосъдието.

I. ПОСТРОЙКАТА, ОБИТАВАНА ОТ ЖАЛБОПОДАТЕЛКАТА И НЕЙНИТЕ ДЕЦА

4. Жалбоподателката, която не е омъжена, има седем деца, родени през 1996, 1997, 1999, 2003, 2006, 2008 и 2011 г.

5. През 2007 г. жалбоподателката, заедно с още едно лице, придобива две трети от парцел с площ 793 кв. м. земеделска земя в близост до Куклен, град с население от около 6000 души в Южна България, в подножието на Родопите и на около петнадесет километра южно от гр. Пловдив. През м. април 2009 г. двамата, заедно със собственика на останалата една трета от парцела, получават разрешение за построяване на стопанска постройка с площ до 35 квадратни метра. Постройката е завършена на неизвестна по-късна дата и по думи на жалбоподателката тя и децата ѝ започват да живеят в нея.

II. ЗАПОВЕДИТЕ ЗА СЪБАРЯНЕ И ВЪЗРАЖЕНИЯТА НА ЖАЛБОПОДАТЕЛКАТА СРЕЩУ ТЯХ

6. След като през м. юни и м. октомври 2013 г. собственикът на съседен парцел подава жалби, че част от постройката се намира в неговия парцел, през м. март 2014 г. група от длъжностни лица при общината извършва проверка на място и установява, че постройката се намира в чужд парцел, че не са съставени документи, удостоверяващи съответствието ѝ със строителните разпоредби, и че се използва за жилищни нужди, въпреки че при подаването на заявлението за разрешение за строеж жалбоподателката е декларирала, че ще я използва за селскостопански цели.

7. Въз основа на тези констатации през м. май 2014 г. заместник-кметът на гр. Куклен приема, че постройката е незаконна, и нарежда тя да бъде премахната.

8. Жалбоподателката обжалва заповедта по съдебен ред и през м. декември 2014 г. Административен съд – Пловдив я отменя (вж. *реш. № 2804 от 16.12.2014 г. по адм. д. № 1737/2014 г., АдмС-Пловдив*). Съдът отбелязва, че идентификационният номер на парцела, върху който е издигната постройката, според доклада, изготвен от комисията, която е извършила оглед на място, е този на парцела, собственост на жалбоподателката, а не на съседния. Впоследствие не са положени усилия за изясняване на този въпрос. Като е издал заповедта, без да се увери в точното местоположение на постройката, заместник-кметът е нарушил процедурните правила.

9. След нова жалба на собственика на съседния парцел, на 21 януари 2015 г. група от длъжностни лица при общината проверява на място строежа и констатира, че постройката е изградена върху чужда земя в нарушение на полученото от жалбоподателката разрешение за строеж,

че не са съставени документи, удостоверяващи съответствието ѝ със строителните разпоредби, и че се използва от семейството на жалбоподателката за жилищни нужди в нарушение на законодателството в областта на планирането. Освен това комисията констатира, че постройката няма електрическа, водоснабдителна и канализационна инсталации.

10. На следващия ден, 22 януари 2015 г., общинските власти информират социалните служби за ситуацията, с оглед предприемане на мерки за подпомагане на жалбоподателката и нейните деца.

11. На 4 март 2015 г. заместник-кметът на гр. Куклен отново разпорежда постройката да бъде премахната в изпълнение на правомощията си съгласно законодателството в областта на планирането и с мотива, че тя е построена без необходимите книжа. Той дава на жалбоподателката и нейните съсобственици шестдесет дни да изпълнят заповедта, като указва, че в противен случай тя ще бъде изпълнена принудително от органите на реда.

12. Жалбоподателката оспорва заповедта пред съда. В жалбата си, изготвена от адвокат, тя твърди, че постройката има необходимите документи и е построена върху собствената ѝ земя. В действителност е имало спор със съседа относно границите на съответните им парцели, но този спор не е имал отношение към въпроса дали постройката е била законно построена, тъй като съгласно практиката на Върховния административен съд споровете относно правото на собственост върху земята, върху която се намира, са без значение за законността на една постройка, а спорът за границите е подсъден на гражданските съдилища. По-нататък жалбоподателката твърди, че от заповедта не ставало ясно в какво качество тя е неин адресат.

13. В писмените становища, подадени през м. юни и м. ноември 2015 г., адвокатът на жалбоподателката повдига различни аргументи за незаконосъобразността на заповедта, но не споменава, че жалбоподателката живее в постройката заедно с децата си, нито твърди, че събарянето ѝ би нарушило непропорционално правото ѝ на зачитане на дома ѝ. Твърденията се позовават на чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс (вж. параграф 27 по-долу) в подкрепа на твърдението, че общинските органи са били пристрастни и не са осигурили подходящ процедурен баланс между страните. Адвокатът на жалбоподателката не излага аргументи относно пропорционалността на мярката и по време на разглеждането на делото.

14. В писмените становища, които самата жалбоподателка подава през м. ноември 2015 г., тя посочва, наред с другото, че има четири непълнолетни деца, с които живее в имота.

15. С окончателно решение от 25 ноември 2015 г. Административен съд - Пловдив потвърждава заповедта за събаряне *vis-à-vis* жалбоподателката (вж. *реш. № 2383 от 25.11.2015 г. по адм. д. №*

815/2015 г., АдмС-Пловдив). Съдът отбелязва, че полученото от нея разрешение е за постройка в нейния парцел, а не в съседния, докато според събраните в хода на производството доказателства постройката е разположена почти изцяло в съседния парцел. Следователно тя е незаконна и подлежи на премахване. Заповедта, чието предназначение е борбата с незаконното строителство, е издадена в съответствие с целта на закона. В края на решението си, което в по-голямата си част е посветено на законността на строежа, съдът отбелязва накратко следното в отговор на твърдението на жалбоподателката, че тя е майка на четири непълнолетни деца, с които живее в постройката (вж. параграф 14 по-горе):

„Що се отнася до постъпилата по делото жалба ..[от жалбоподателката], в която тя посочва, че е майка на четири деца, следва да се повтори, че още на 22 януари 2015 г. до [социалните служби] е изпратено писмо .. на главният архитект на община Куклен за предприемане на мерки *прямо* семейството на [жалбоподателката] съгласно дадените [им] правомощия [вж. параграф 10 по-горе].“

Също така, настоящият състав на съда намира, че в случая е неотносимо и решение от 24.04.2012 г. на [Съда] по делото [*Йорданова и други с/у България* (№ 25446/06, 24 април 2012 г.)], предвид различния предмет на настоящото дело и предмета на делото, по повод на което е постановено решението ..., а именно, че заповед [за евикция от общински имот] по чл. 65 от Закона за общинската собственост [1996 г.]“

16. В началото на 2016 г. жалбоподателката иска възобновяване на производството. През м. юни 2016 г. Върховният административен съд отхвърля искането ѝ за отмяна на влязлото в сила решение (вж. *реш. № 7099 до 14.06.2016 г. по адм. д. № 1458/2016 г., ВАС, II о.*).

III. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАПОВЕДТА ЗА СЪБАРЯНЕ ОТ М. МАРТ 2015 Г.

17. На неуточнена дата в средата на 2016 г. социалните служби уведомяват жалбоподателката, че ако тя няма къде да настани на непълнолетните си деца след планираното събаряне на постройката, например при роднини, ще ги настанят в специализирана институция. На 3 август 2016 г. кметът на гр. Куклен кани жалбоподателката да обсъди предложението с общината и представител на социалните служби на 9 август 2016 г., но както изглежда, тя не отива на срещата.

18. Почти година по-късно, на 31 юли 2017 г., общински служители посещават обекта и констатираат, че заповедта за събаряне не е изпълнена.

19. С писмо от 1 август 2017 г. кметът на гр. Куклен уведомява жалбоподателката и социалните служби, че събарянето ще се извърши на 30 август 2017 г. Жалбоподателката отказва да получи писмото, като отбелязва, че се е обърнала към Съда.

20. С писмо от 21 август 2017 г. социалните служби уведомяват кмета на гр. Куклен, че са посетили обекта и са установили, че жалбоподателката живее в нея с четирите си деца. Социалните служби предлагат среща на 24 август 2017 г. с жалбоподателката и общински служители, на която да се обсъди дали е възможно общината да предостави на семейството временно или постоянно жилище, а при невъзможност - да настанят децата при роднини или в социално жилище. Не е ясно дали тази среща се е състояла.

21. На 25 август 2017 г. заместник-кметът на гр. Куклен и двама общински служители обсъждат предстоящото събаряне с жалбоподателката. Те я уведомяват, че социалните служби възнамеряват да изведат децата ѝ от постройката на 29 август 2017 г., в деня преди планираното ѝ събаряне, и да ги настанят в център за настаняване от семеен тип за срок от четиридесет и осем часа. Те препоръчват на жалбоподателката да изпрати децата да живеят при нейни роднини в близкото село. Жалбоподателката отказва и заявява, че тя и децата ѝ нямат намерение да напуснат постройката.

22. В следващ разговор, проведен три дни по-късно, на 28 август 2017 г., жалбоподателката отстъпва и заявява, че тя и децата ѝ ще се преместят при роднини. Тя отказва помощ от социалните служби, като заявява, че тя и бащата на децата могат да се грижат за тях.

23. На 30 август 2017 г. събарянето не се състои, тъй като фирмата, която е трябвало да го извърши, е имала технически затруднения. То се извършва на 17 ноември 2017 г., като са съборени покривът и една от стените. По думи на жалбоподателката това е станало, без да бъдат спазени необходимите формалности.

24. Както изглежда, на неизвестна дата през 2018 г. жалбоподателката възстановява постройката и продължава да живее в нея.

ОТНОСИМА ПРАВНА РАМКА

25. Законовите разпоредби и съдебната практика, свързани с издаването и изпълнението на заповеди за събаряне на незаконни строежи, са изложени в делата *Иванова и Черкезов срещу България* (№ 46577/15, §§ 25-40, 21 април 2016 г.) и *Айдаров и други срещу България* ((реш.), № 33586/15, §§ 41-43, 2 октомври 2018 г.). В последното Съдът отбелязва по-специално, че поне до средата на 2017 г. българският Върховен административен съд се е придържал изцяло към традиционната си позиция, че органите за строителен контрол нямат право на преценка по отношение на премахването на незаконни постройки; че единственият вариант на действие пред тези органи в такива случаи, е да разпоредят събарянето на сградите; и че в такива случаи тези органи не са обвързани с общото изискване за

пропорционалност, тъй като това изискване се прилага само когато съответният орган има право на преценка (вж. *Айдаров и други*, цитирано по-горе, § 42).

26. В този случай следва допълнително да се отбележи, че в практиката си по чл. 294 от Административнопроцесуалния кодекс - който предвижда съдебен контрол (решението след който не подлежи на обжалване) по отношение на действията или бездействията на органите по изпълнението (вж. *Иванова и Черкезов*, цитирано по-горе, § 35) - Административен съд – Пловдив намира, в съответствие с традиционната позиция на българските административни съдилища в тази материя (пак там, §§ 36-40), че събарянето, поради незаконност, на постройка, която е нечий единствен дом, по дефиниция не е непропорционална намеса в правата, гарантирани от член 8 от Конвенцията (вж. *реш. № 1711 от 24.07.2018 г. по адм. д. № 1878/2018 г., АдмС-Пловдив*). Едва в края на 2018 г. този съд започва да извършва преценка за пропорционалността на такива мерки с оглед на индивидуалните обстоятелства на засегнатите лица в производства по чл. 294 (вж. *реш. № 2654 от 13.12.2018 г. по адм. д. № 2438/2018 г., АдмС-Пловдив*; *реш. № 1522 от 11.07.2019 г. по адм. д. № 513/2019 г., АдмС-Пловдив*; *реш. № 1524 от 11.07.2019 г. по адм. д. № 485/2019 г., АдмС-Пловдив*; и *реш. № 2589 от 11.12.2019 г. по адм. д. № 512/2019 г., АдмС-Пловдив*).

27. В чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс са посочени няколко общи принципа на административното право и производство: че административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо (ал. 1); че административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава (ал. 2); че когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона. (ал. 3); че при две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен, при спазване на ал. 1, 2 и 3, да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото (ал. 4); и че административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел (ал. 5).

ПРАВОТО

I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 8 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

28. Жалбоподателката се оплаква, че заповедта от м. март 2015 г. за събаряне на постройката, в която е живяла с децата си, е нарушила непропорционално правото ѝ на зачитане на дома ѝ. Тя се позовава на член 8 от Конвенцията, който гласи, доколкото е приложимо:

„1. Всеки има право на неприкосновеност на ... жилището...

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.“

A. Допустимост

1. Приложимост на член 8 от Конвенцията

a. Становища на страните

29. Правителството посочва, че жалбоподателката не е уточнила кога е издигната постройката и кога е започнала да живее в нея. Въз основа на това възниква въпросът дали тя е имала достатъчно дълготрайни връзки с нея, така че тя да може да се разглежда като нейно жилище. Понататък правителството посочва, че първата сигурна информация за това, че жалбоподателката е живяла в постройката, датира от м. март 2014 г., като властите за първи път са наредили събарянето ѝ около два месеца по-късно, през м. май 2014 г. Следователно жалбата е несъвместима *ratione materiae* с Конвенцията.

30. Жалбоподателката твърди, че е закупила земята, върху която е издигната постройката и че властите са одобрили плана и са ѝ издали разрешение за строеж. Било очевидно, че ако някой е вложил пари и усилия, за да изгради постройка, в която да живее, същият би считал тази постройка за свой дом, още повече че ако не разполага с друг. От построяването до издаването на заповедта за събаряне през м. март 2015 г. били изминали повече от пет години; това време било достатъчно, за да може тя да създаде достатъчно силна връзка с постройката, за да я възприема като свой дом и такъв на децата си.

b. Преценката на Съда

31. Групата от длъжностни лица при общината, която инспектира постройката през м. март 2014 г., констатира, че жалбоподателката я използва за жилищни цели (вж. параграф 6 по-горе). Въпреки че няма

информация кога точно след 2009 г. е била изградена постройката и кога жалбоподателката и децата ѝ са се преместили в нея (вж. параграф 5 по-горе), периодът от почти една година между м. март 2014 г. и м. март 2015 г. - когато кметът издава заповедта за събаряне, разглеждана в настоящото дело (вж. параграф 11 по-горе) - е достатъчно дълъг, за да се приеме, че връзките на жалбоподателката с постройката са били достатъчни и продължителни, така че тя да се квалифицира като неин „дом“ (сравни *Иванова и Черкезов срещу България*, № 46577/15, §§ 8, 12 и 49, 21 април 2016 г.; *Sharxhi and Others v. Albania*, № 10613/16, §§ 9, 11 и 112, 11 януари 2018 г.; и *Ghailan and Others v. Spain*, № 36366/14, § 55, 23 март 2021 г., и за разлика от *Zabor v. Poland* (реш.), № 33690/06, § 74, 7 януари 2014 г.). Правителството не твърди, а и няма доказателства, че жалбоподателката е имала жилище на друго място (сравни *Gillow v. the United Kingdom*, 24 ноември 1986 г., § 46, Серия А № 109; *Prokopovich v. Russia*, № 58255/00, § 38, ЕСПЧ 2004-XI (извадки); и *Hasanali Aliyev and Others v. Azerbaijan*, № 42858/11, § 35, 9 юни 2022 г., и за разлика от *Kaminskas v. Lithuania*, № 44817/18, § 43, 4 август 2020 г.). Нейното положение не може да бъде сравнено и с това на жалбоподателите по делото *Hirtu and Others v. France* (№ 24720/13, §§ 5 и 65, 14 май 2020 г.): разполагането на каравана на място за каравани за шест месеца не е равносилно на обитаването повече от година на постройка, която си построил. Освен това е ясно, че жалбоподателката е продължила да живее в постройката до окончателното ѝ събаряне повече от две години по-късно, през м. ноември 2017 г. (вж. параграфи 17-23 по-горе и сравни *Zehentner v. Austria*, № 20082/02, § 53, 16 юли 2009 г.).

32. Следователно член 8 от Конвенцията е приложим.

2. Изчерпване на вътрешноправните средства за защита

а. Становища на страните

33. Правителството твърди, че жалбоподателката не е изчерпала вътрешноправните средства за защита, доколкото в производството по оспорване на заповедта за събаряне пред съда, тя не се е позовала изрично или по същество на член 8 от Конвенцията, нито пък е посочила, че събарянето би нарушило непропорционално правото ѝ на зачитане на дом. Простото споменаване в жалбата ѝ от м. ноември 2015 г., че тя живее в постройката с четирите си непълнолетни деца, не би могло да се приеме за аргумент в този смисъл. Позоваването на чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс в друг контекст също не може да бъде такъв аргумент. Освен това жалбоподателката не е оспорила изпълнението на заповедта за събаряне по чл. 294 от Административнопроцесуалния кодекс.

34. Жалбоподателката твърди, че дори и да не е посочила ясно, че събарянето ще бъде непропорционално на нейното право, органите са били длъжни да се съобразят с принципа на пропорционалност, тъй като това е общ принцип на правото, установен в чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс. Тази разпоредба е цитирана в жалбата ѝ, подадена от нейно име до Административен съд Пловдив. Що се отнася до възможността за обжалване на действията на органа по изпълнението по реда на чл. 294 от Административнопроцесуалния кодекс, тя е без значение, тъй като към момента, в който тя се е обърнала към Съда, заповедта все още не е била изпълнена; това е станало повече от година по-късно.

в. Преценката на Съда

35. Действително, в настоящия случай основанията, на които жалбоподателката атакува пред съда заповедта за събаряне от м. март 2015 г., не са свързани с правата ѝ по член 8 от Конвенцията. Вярно е също така, че представеното от нейния адвокат становище не съдържа позоваване на тази разпоредба или поне не съдържа аргументи в смисъл, че заповедта неоправдано се намесва в правото на жалбоподателката на зачитане на нейното жилище (вж. параграфи 12 и 13 по-горе). Самото позоваване на чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс в друг контекст (вж. параграф 27 по-горе) не може да се счита за достатъчно в това отношение. Но в жалбата, която самата тя подава до съда, жалбоподателката е посочила, че има четири непълнолетни деца, с които живее в постройката, и в решението, които този съд постановява след това, той приема това като аргумент срещу необходимостта от събарянето, което дори го е накарало да поясни защо според него нейният случай може да се разграничи от *делото Йорданова и други срещу България* (№ 25446/06, 24 април 2012 г.) - първото дело, по което Съдът установява нарушение на член 8 от Конвенцията по отношение на България във връзка с пропорционалността на заповедта за евикция (вж. параграфи 14 и 15 по-горе). При тези конкретни обстоятелства може да се приеме, че жалбоподателката е представила в достатъчна степен оплакването си по член 8 на вниманието на компетентния национален съд.

36. Жалбоподателката освен това не се е възползвала от правото си на жалба съгласно чл. 294 от Административнопроцесуалния кодекс, който предвижда възможността действията на органа по изпълнението на административни решения да се обжалва пред съд, който се произнася с неподлежащо на обжалване решение (вж. параграф 26 по-горе). Средство за защита, чрез което може да се извърши анализ за пропорционалността на мярката на етапа на нейното изпълнение, по принцип може да бъде ефективно в случаи като този (вж. цитираното по-горе дело *Иванова и Черкезов*, § 58, и *Айдаров и други срещу*

България (реш.), № 33586/15, § 70, 2 октомври 2018 г.). Но такова производство би се провело единствено в Административен съд - Пловдив, който вече е установил, че заповедта не засяга неоснователно правото на жалбоподателката на зачитане на нейното жилище. Следователно тя не може да бъде критикувана за това, че не е направила опит за такова производство. Освен това прегледът на съответните решения на този съд (вж. параграф 26 по-горе) показва, че той е започнал да преценява пропорционалността на такива мерки в светлината на индивидуалните обстоятелства на засегнатите лица в производства по чл. 294 едва в края на 2018 г., докато постройката по това дело е била съборена през м. ноември 2017 г. (сравни. *Айдаров и други*, цитирано по-горе, § 70 *in fine*).

37. Поради това двустранното възражение на правителството за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита трябва да бъде отхвърлено.

3. Спазване на шестмесечния срок

а. Становища на страните

38. Алтернативно на първото им възражение за неизчерпване на налични средства за защита (вж. параграф 33 по-горе), правителството твърди, че жалбата е просрочена. Правителството изтъква, че искането за съдебен контрол на заповедта за събаряне не е било ефективно средство за защита, тъй като по това време българските административни съдилища са се придържали към позицията, че единственият начин на действие, който властите могат да предприемат по отношение на незаконно построени сгради, е да разпоредят тяхното събаряне, и не са оценявали пропорционалността на такива решения с оглед на индивидуалните обстоятелства на засегнатите лица. Жалбоподателката е трябвало да знае това и да е разбирала, че жалбата ѝ ще бъде отхвърлена. От това следва, че тя е трябвало да се обърне към Съда в срок от шест месеца от издаването на самата заповед.

39. Жалбоподателката твърди, че е подала молба до Съда в рамките на шест месеца от окончателното вътрешно решение: решението, постановено от Административен съд - Пловдив на 25 ноември 2015 г.

б. Преценката на Съда

40. Когато жалбоподателката е сезирала съда с жалба срещу заповедта за събаряне от м. март 2015 г., общата позиция на българските административни съдилища е била, че събарянето на постройка поради административни нарушения при нейното строителство по дефиниция не е непропорционална намеса в правата по член 8 на засегнатите от това събаряне лица (вж. делата *Иванова и Черкезов*, §§ 26-27, и *Айдаров и други*, § 42, и двете цитирани по-горе). Въпреки това може да се

приеме, че неефективността на това средство за защита не е била очевидна за жалбоподателката още при издаването на заповедта и е станала такава едва след като Административен съд - Пловдив отхвърля жалбата ѝ (вж. *Айдаров и други*, цитирано по-горе, § 68), още повече че тя вече е успяла да постигне, макар и на различни основания, отмяна на предишната заповед за събаряне от този съд (вж. параграф 8 по-горе). Нейната жалба срещу заповедта за събаряне от м. март 2015 г. не може да се разглежда като безсмислен опит за получаване на обезщетение, който следва да бъде игнориран за целите на преценката дали шестмесечния срок по чл. 35 § 1 от Конвенцията в спазен (вж. *mutatis mutandis*, *Hizb Ut-Tahrir and Others v. Germany* (реш.), № 31098/08, § 59, 12 юни 2012 г., и *Pintar and Others v. Slovenia*, № 49969/14 и 4 други, § 107, 14 септември 2021 г.). Всъщност първото възражение на правителството за неизчерпване на средствата за защита (вж. параграф 33 по-горе) се основава на предположението, че тези производства по съдебно преразглеждане са били в състояние да удовлетворят оплакването на жалбоподателката по член 8. Тя не може да бъде упреквана за това, че е действала въз основа на същото предположение. Вярно е, че по това време подобна жалба е имала много малък шанс за успех. Това обаче не е била напълно ялова стъпка и следователно заведеното от жалбоподателката контролно съдебно производство може да бъде взето предвид при преценката за спазване на шестмесечния срок (вж. *mutatis mutandis*, *B. v. France*, 25 март 1992 г., § 42, Серия А № 232-С; *A. v. France*, 23 ноември 1993 г., § 30, Серия А № 277-В; и *Ünal Tekeli v. Turkey*, № 29865/96, § 38, ЕСПЧ 2004-Х (извадки)). Тя се обръща към Съда точно шест месеца след окончателното решение в това производство.

41. Санкционирането на жалбоподателката за опита ѝ да оспори заповедта за събаряне пред националния съд - каквото право е имала съгласно българското законодателство - вместо да се обърне директно към Съда, би било в противоречие с принципа на субсидиарност и освен това би премахнало всякакъв стимул за националните съдилища да развиват своята съдебна практика (вж. *mutatis mutandis*, *Kušić and Others v. Croatia* (реш.), № 71667/17, § 87, 10 декември 2019 г.).

42. Следователно възражението на правителството, че жалбата е подадена извън шестмесечния срок по чл. 35 § 1 от Конвенцията (в редакцията му към съответния момент), трябва да бъде отхвърлено.

4. Заключение относно допустимостта на жалбата

43. Освен това жалбата не е явно необоснована или недопустима на други основания. Следователно трябва да бъде обявена за допустима.

В. Основателност

1. Становищата на страните

44. Жалбоподателката твърди, че нейното положение не е било взето предвид при издаването на заповедта за събаряне. Освен това няма данни властите да са предложили на нея и децата ѝ общинско жилище или да са я уведомили за възможността да се включи в списъка на чакащите за такова жилище. Властите не са проверили и дали роднините, при които е трябвало да настани децата си, биха могли да ги приемат и при какви условия. Във всеки случай е било непропорционално да се очаква тя да бъде разделена от децата си. Събарянето, което първоначално било планирано за лятото, в крайна сметка било извършено в края на есента, което оставило нея и децата ѝ без подслон през зимата. Единствената форма на социална помощ, която ѝ е била предоставена, е била убеждаването ѝ да напусне постройката по собствено желание преди нейното разрушаване.

45. Правителството твърди, че заповедта за събаряне е била законосъобразна и е преследвала законна цел. Освен това тя е била *de facto* пропорционална, тъй като властите са се опитали да извършат проверка на пропорционалността при изпълнението ѝ, но са получили отказ от страна на жалбоподателката да сътрудничи или да се възползва от предложенията за помощ, които са ѝ били отправени. Освен това между издаването на заповедта и нейното изпълнение е изминал значителен период от време; жалбоподателката е могла да използва това време, за да си осигури алтернативно жилище. С оглед на това и на факта, че жалбоподателката в производството по жалбата ѝ срещу заповедта за събаряне не се е позовала на това, че то би засегнало непропорционално правото ѝ на зачитане на дома ѝ, не може да се твърди, че тя е била принудена да понесе прекомерна тежест.

2. Преценката на Съда

46. Заповедта за събаряне, която представлява намеса в правото на жалбоподателката на зачитане на дома ѝ, е била „в съответствие със закона“ (вж. цитираното по-горе дело *Иванова и Черкезов*, § 50).

47. Заповедта може да се разглежда и като преследваща законна цел. По своята същност тя има за цел да приложи законовото изискване, според което не могат да се строят сгради без необходимите строителни книжа (вж. параграф 11 по-горе). В конкретния контекст това може да се разглежда като „предотвратяване на безредици“ и като подпомагане на „икономическото благосъстояние на страната“ (вж. цитираното по-горе дело *Иванова и Черкезов*, § 51). Въпреки че в самата заповед се цитира единствено липсата на такива документи, при потвърждаването ѝ Административен съд - Пловдив отбелязва също така, че постройката

е била почти изцяло изградена върху съседен парцел, който е принадлежал на друго лице (вж. параграф 15 по-горе). По този начин заповедта може да се разглежда и като непряко защитаваща „правата на другите“ (вж. *mutatis mutandis Йорданова и други*, цитирано по-горе, § 111, и *Багдонавичус и други с/у Русия*, № 19841/06, § 96, 11 октомври 2016 г.).

48. Същественият въпрос е дали намесата, произтичаща от заповедта за събаряне, е била „необходима в едно демократично общество“. Общите принципи, които имат отношение към този въпрос, във връзка със заповеди за събаряне на незаконни постройки, които са нечий единствен „дом“, са изложени в делото *Иванова и Черкезов* (цитирано по-горе, §§ 53-55). Тук не е необходимо да се повтарят всички те, освен да се подчертае, че:

(а) те изискват лицата, които има вероятност да загубят единствения си дом в резултат на планираното му разрушаване, да могат да поискат и да получат - на определен етап от производството, което води до разрушаването – надлежна оценка на пропорционалността му в светлината на техните индивидуални обстоятелства, и че

(б) само в изключителни случаи твърденията на такива лица, че разрушаването би било непропорционално в контекста на техните специфични обстоятелства, биха довели до успешен резултат.

49. Настоящото дело следва да бъде решено в съответствие с тези принципи.

50. Самата заповед за събаряне не съдържа никакъв анализ на това дали тя би засегнала непропорционално жалбоподателката с оглед на нейните конкретни обстоятелства (вж. параграф 11 по-горе). Няма и никакви доказателства, че при издаването на заповедта заместник-кметът на гр. Куклен се е опитал да прецени преследваната със заповедта му цел спрямо индивидуалните обстоятелства на жалбоподателката.

51. Това само по себе си не представлява проблем. Но когато след това заповедта е била обект на съдебен контрол по жалба на жалбоподателката за съдебен контрол, Административен съд - Пловдив също не е разгледал въпроса (сравни. *Иванова и Черкезов*, цитирано по-горе, § 53). В мотивите си по този въпрос Съдът се ограничава до това да констатира, че социалните служби са били информирани за семейното положение на жалбоподателката, и да отбележи, че нейният казус се различава от този в *Йорданова и други* (цитирано по-горе) (вж. параграф 15 по-горе). Този съд не е взел предвид всички фактори, които могат да имат отношение към пропорционалността на намесата - условно посочени по неизчерпателен начин в *Иванова и Черкезов* (цитирано по-горе, § 53) - нито се е опитал да балансира интереса на жалбоподателката да продължи да живее в постройката с децата си спрямо съображенията, които са в полза на нейното разрушаване (за

разлика от *Pinnock and Walker v. the United Kingdom* (реш.), № 31673/11, § 33, 24 септември 2013 г.). Действително, жалбоподателката не е поставила надлежно този въпрос, но изглежда малко вероятно, дори да го беше направила, съдът да се беше ангажирал с извършване на анализ за пропорционалност, тъй като, съгласно тогавашната практика на Върховния административен съд, подобни въпроси не са имали отношение към законосъобразността на заповедта за събаряне (вж. решенията, цитирани в *Иванова и Черкезов*, §§ 26-27, и в *Айдаров и други*, § 42, и двете цитирани по-горе, и сравни., *mutatis mutandis*, *Zrilić v. Croatia*, № 46726/11, § 69, 3 октомври 2013 г.). В случая на жалбоподателката някои от тези фактори - например, че постои нарушение на даденото разрешение, се е използвала за жилищни, а не за селскостопански цели, че като не е имала електрическа, водоснабдителна и канализационна инсталации, тя много вероятно не е била пригодена за обитаване от хора и че е била частично построена върху земя, принадлежаща на друго лице - силно насочват към заключението, че заповедта за събаряне следва да бъде потвърдена, по-специално защото постройката очевидно не е могла да бъде приведена в съответствие със съответните строителни норми. Същевременно съображенията, свързани с опасността семейството, състоящо се от най-малко четири непълнолетни деца, да остане без дом в резултат на това, е можело да бъдат разглеждани като силен аргумент в полза на това събарянето да бъде придружено от мерки, целящи да облекчат по подходящ начин сериозните затруднения, произтичащи от него - например реални мерки от страна на социалните или други органи, целящи да гарантират, че жалбоподателката и нейните деца ще могат да намерят бързо подходящо алтернативно жилище, независимо дали със собствени средства, чрез помощ от други лица или чрез помощ от страна на властите. Не изглежда Административен съд - Пловдив да е разполагал с изчерпателна информация по всички тези въпроси при решаването на делото на жалбоподателката или да се е опитал да ги изясни.

52. Анализ за пропорционалността на събарянето в светлината на специфичните обстоятелства на жалбоподателката не е бил извършен и на следващ етап - този на привеждане в изпълнение на заповедта за събаряне. Както е отбелязано в параграф 37 по-горе, към дадения момент обжалването преди съд на действията на органа по изпълнението по чл. 294 от Административнопроцесуалния кодекс не би довело до такъв анализ. Такъв резултат не би могъл да бъде постигнат и по пътя на исковата защита чрез установителния иск по чл. 292 от същия кодекс (вж. дела *Иванова и Черкезов*, § 59, и *Айдаров и други*, §§ 42 *in fine* и 70, и двете цитирани по-горе).

53. За правителството липсата на надлежно разглеждане на индивидуалните обстоятелства на жалбоподателката в рамките на

производството по съдебен контрол е била компенсирана от *de facto* начина на действие на властите при изпълнението на заповедта за събаряне (вж. параграф 45 по-горе). Вярно е, че забавянето на изпълнението на заповедта и съпътстващите го преговори и обсъждания на възможностите за преместване на жалбоподателката и нейните непълнолетни деца (вж. параграфи 17 до 23 по-горе) предполагат, че властите са търсили балансиран подход към ситуацията. Вярно е също така, че жалбоподателката изглежда не е установила правилно взаимодействие с тях по този въпрос. Но при тези обстоятелства това не може да се разглежда като решаващо. От една страна, тези опити на властите да намерят решение на жилищния проблем на жалбоподателката, не са били осъществени в рамките на официална процедура, предполагаща цялостен преглед на пропорционалността на намесата в светлината на нейните индивидуални обстоятелства (вж. *mutatis mutandis*, *Buckland v. the United Kingdom*, № 40060/08, §§ 67-68, 18 септември 2012 г.; *Йорданова и други*, цитирано по-горе, § 136; и *Иванова и Черкезов*, цитирано по-горе, § 60). Освен това не изглежда, че в хода на тези обсъждания властите са предложили на жалбоподателката цялостно решение: единственото им конкретно предложение изглежда е било временно да настанят децата ѝ в социално жилище (вж. параграфи 20-21 по-горе). Забавянето на изпълнението на заповедта за събаряне, макар и несъмнено да е представлявало известно облекчение за жалбоподателката, само по себе си не е довело до подходящо решение на проблема, пред който е била изправена.

54. Следователно е налице нарушение на член 8 от Конвенцията.

II. ПРИЛАГАНЕ НА ЧЛ. 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

55. Чл. 41 от Конвенцията предвижда:

„Ако съдът установи нарушение на Конвенцията или на Протоколите към нея и ако вътрешното право на Високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо удовлетворение на потърпевщата страна.“

A. Обезщетение за имуществени вреди

56. Жалбоподателката претендира 5000 евро (EUR), представляващи стойността на съборената постройка.

57. Според правителството причинно-следствената връзка между нарушението на член 8 от Конвенцията и имуществените вреди, за които се твърди, че е претърпяла жалбоподателката, не е ясна. Освен това жалбоподателката е имала достатъчно време да изпълни заповедта за събаряне и да сведе до минимум тези вреди. Накрая, претенцията не е

подкрепена с никакви документи и следователно е недоказана. Във всеки случай е и прекомерна.

58. Съдът отбелязва, че нарушението на член 8 от Конвенцията е процесуално по своя характер и че не може да се твърди със сигурност, че ако националният съд беше извършил надлежно анализ на пропорционалността на заповедта за събаряне с оглед на индивидуалните обстоятелства на жалбоподателката, щеше да се въздържи от нейното потвърждаване. Поради това искането на жалбоподателката по отношение на стойността на съборената постройка трябва да бъде отхвърлен.

В. Обезщетение за неимуществени вреди

59. Жалбоподателката претендира 10 000 евро за унижението и безпокойството, произтичащи от заповедта за събаряне и нейното изпълнение, като отбелязва, че вследствие на тази заповед тя е останала бездомна през зимата на 2017-18 г. Тя претендира и по 1 000 евро от името на всяко от четирите си деца, които живеят с нея.

60. Правителството повтаря, че жалбоподателката не е повдигнала по същество оплакването си по член 8 пред Административен съд - Пловдив и че е отказала всички предложения за социално подпомагане за нея или за децата ѝ. Въз основа на това правителството твърди, че претенцията е неоснователна и във всеки случай прекомерна. Понататък отбелязва, че децата на жалбоподателката не са жалбоподатели по делото и следователно нямат право на справедливо обезщетение.

61. Съдът отбелязва, че макар да е въпрос за предположение дали разрушаването на постройката, обитавана от жалбоподателката и нейните деца, е щяло да бъде избегнато, ако е бил извършен необходимия анализ по балансиране между различните интереси, жалбоподателката е била лишена от дома си, без да има възможност за такъв да бъде направен. Поради това тя е претърпяла неимуществени вреди, които не могат да бъдат компенсирани в достатъчна степен с установяването на нарушението (вж. *McCann v. the United Kingdom*, № 19009/04, § 59, ЕСПЧ 2008). За разлика от това няма основания за присъждане на обезщетения на децата на жалбоподателката. Нищо не ги е възпрепятствало да се обърнат към Съда, ако е необходимо, чрез нея, и да претендират, че са жертви на собствено основание; те не са го направили (вж. *Милева и други срещу България*, № 43449/02 и 21475/04, § 118, 25 ноември 2010 г.). Въпреки това жалбоподателката е изпитала допълнителна тревога и стрес в резултат на последиците от намесата върху децата ѝ и това трябва да се вземе предвид при оценката на претърпените от нея неимуществени вреди (пак там). Съдът ѝ присъжда 4 500 евро плюс евентуално дължимия данък.

С. Разходи и разноски

1. Твърденията на жалбоподателката и коментарите на правителството по тях

62. Жалбоподателката е поискала да ѝ бъдат възстановени:

(а) 10 български лева (BGN) (равностойни на 5,11 EUR) и 700 български лева (равностойни на 357,90 EUR), за които се твърди, че са направени съответно за съдебни такси и адвокатски хонорари за производството, в което тя е обжалвана заповедта за събаряне от м. март 2015 г;

(б) неуточнена сума, не по-ниска от 1 200 лева (равностойни на 613,55 евро), за услугите на нейния процесуален представител в производството пред Съда;

(в) 16 евро за пощенски разходи; и

(г) 150 български лева (равностойни на 76,69 EUR) за превод на писменото ѝ становище до Съда на английски език.

63. В подкрепа на твърденията си жалбоподателката представя: а) договор за правна помощ, съгласно чиито условия адвокатът на жалбоподателката се съгласява да я представлява пред Съда безплатно, и б) фактура и разписка, удостоверяващи, че адвокатът е платила 150 лв. за превод на документи, свързани с делото.

64. Правителството твърди, че жалбоподателката не е направила никакви разноски за процесуалното си представителство пред Съда и че твърденията ѝ за разноски, платени в рамките на вътрешното производство, и за пощенски разходи не са подкрепени с подходящи документи, като например договори или разписки. Що се отнася до разходите за превод, съществува неяснота и е налице съмнението дали въобще те са били необходими.

2. Преценката на Съда

65. Съгласно постоянната практика на Съда жалбоподателката има право на възстановяване на разходите и разноските само доколкото е доказано, че те са били действително и необходими и са разумни по отношение на размера.

66. Жалбоподателката не е представила никакви документи в подкрепа на твърденията си за пощенски разходи, както и за адвокатски и съдебни разноски, за които се твърди, че са направени в рамките на вътрешното производство (вж. параграф 62 (а) и (в) по-горе). От това следва, че тези претенции не могат да бъдат уважени (правило 60 §§ 2 и 3 от Правилника на Съда).

67. Искането за заплащане на адвокатски хонорар за производството пред Съда (вж. параграф 62 (б) по-горе) също трябва да бъде отхвърлено. Съгласно практиката на Съда такива разноски са

действително извършени, ако жалбоподателят или ги е платил, или е длъжен да ги плати (вж. *McCann and Others v. the United Kingdom*, 27 септември 1995 г., § 221, Серия А № 324; *Merabishvili v. Georgia* [GC], № 72508/13, § 371, 28 ноември 2017 г.; и *B and C v. Switzerland*, № 889/19 и 43987/16, § 79, 17 ноември 2020 г.). В този случай в договора между жалбоподателката и нейния адвокат изрично е посочено, че услугите на последната са безплатни (вж. параграф 63 по-горе). Следователно няма доказателства, че жалбоподателката е платила или е длъжна да плати каквото и да е възнаграждение на адвоката; възможността адвокатът да търси възнаграждение от насрещната страна, не е равнозначна на действително извършване на съответните разноски (сравни. с обстоятелствата по делото *Полфрийман срещу България* [Комитет], № 840/18, § 107, 8 юни 2021 г.).

68. Претенцията по отношение на разходите за превод (вж. параграф 62 (г) по-горе) също трябва да бъде отхвърлено. Наистина, то е било подкрепено с фактура и бон, показващи, че адвокатът на жалбоподателката е направила тези разходи (вж. параграф 63 по-горе). Но няма доказателства, че след това тя ги е възложила в тежест на жалбоподателката (за разлика от *Стоянова срещу България*, № 56070/18, § 91, 14 юни 2022 г.). Представителят не може да търси справедливо обезщетение за себе си, тъй като не е „потърпевша страна“ по смисъла на член 41 (предишен член 50) от Конвенцията (вж. *Luedicke, Belkacem and Koç v. Germany* (член 50), 10 март 1980 г., § 15, Серия А № 36; *Airey v. Ireland* (чл. 50), 6 февруари 1981 г., § 13, Серия А № 41; и *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* (чл. 50), 22 март 1983 г., § 14 (а), Серия А № 60).

ПО ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО,

1. *Обявява* жалбата по член 8 от Конвенцията за допустима;
2. *Отсъжда*, че е налице нарушение на член 8 от Конвенцията;
3. *Приема*

а. Държавата-ответник да заплати на жалбоподателката за неимуществени вреди, в срок от три месеца от датата, на която решението влезе в сила в съответствие с член 44 § 2 от Конвенцията, 4 500 EUR (четири хиляди и петстотин евро), плюс всеки данък, който може да бъде начислен, които да бъдат конвертирани във валутата на държавата-ответник по курса, приложим към датата на плащането;

РЕШЕНИЕ СИМОНОВА срещу БЪЛГАРИЯ

б. че от изтичането на гореспоменатите три месеца до окончателното плащане се дължи проста лихва върху горепосочената сума в размер, равен на пределния лихвен процент по заеми на Европейската централна банка през периода на неизпълнение плюс три процентни пункта;

4. *Отхвърля* искането на жалбоподателката за справедливо обезщетение в останалата му част.

Изготвено на английски език и съобщено писмено на 11 април 2023 г. съгласно правило 77 §§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Милан Блашко
(Milan Blaško)
Секретар

Пере Пастор Виланова
(Pere Pastor Vilanova)
Председател