

NASKOV AND OTHERS v. North Macedonia (№ 31620/15 та 2 інших)

Обставини справи

Ця справа стосувалася порушення майнових прав заявників через скасування національними органами влади *proprio motu* розпорядження про остаточну реституцію, яким їм надавалось право власності на землю, де треті особи побудували автозаправну станцію та господарські приміщення.

У різні дати 1950 та 1955 років дві земельні ділянки (колишні ділянки № № 100 та 126) були експропрійовані у померлих В. N. та S. N., предків заявників. В свою чергу, В. N. та S. N. отримали компенсацію за експропрійоване майно. Згодом вказана земля була розподілена на декілька нових земельних ділянок, нумерація яких була здійснена у відповідності до нового земельного кадастру. Колишня ділянка № 100 була розділена на три ділянки, включно з № 2943/3 та 2943/6, а колишня ділянка № 126 на № 2940/1 та 2943/1. 15 травня та 9 листопада 2001 року суд першої інстанції міста Скоп'є визнав заявників правонаступниками В. N. та S. N.

В подальшому сільськогосподарська компанія Т. отримала право користування колишньою ділянкою № 100 і таке право користування зберігалось за нею у 2000-х роках.

У квітні 1997 року Т., з метою проведення реструктуризації на підставі положень відповідного законодавства, виступила з публічним закликом (опублікований у Офіційному віснику № 16/97) та закликала колишніх власників та їх правонаступників подати позови про захист своїх прав щодо майна компанії. Водночас, заявники такий позов не подавали.

11 липня 2001 року Управління з питань власності Міністерства фінансів прийняло рішення про надання компанії G. D. (колишня Т.) переважного права на користування незабудованою земельною ділянкою для будівництва автозаправної станції та господарських приміщень.

6 червня 2002 року після апеляції Генерального прокурора, Державна апеляційна комісія скасувала вказане рішення Управління з питань власності.

Незважаючи на це, 6 листопада 2002 року G. D. зареєструвала у земельному кадастрі право власності на побудовані за цей час господарські приміщення. 7 листопада 2002 року G. D. погодилась продати господарські приміщення та автозаправну станцію компаніям F. та S., з якими G. D. раніше уклала угоди про спільне інвестування. Дані договори були нотаріально завірени 10 грудня 2002 року та 15 лютого 2003 року відповідно.

20 березня 2003 року Верховний суд погодився з висновками Апеляційної комісії, викладеними у рішення від 6 червня 2002 року. Суд зазначив, що положеннями Закону про землю, що надається під забудову передбачено, що на той час усі землі даної категорії перебували у власності держави і лише

попередній власник (фізична особа) незабудованої землі або його /її правонаступник могли отримати пріоритетне право на будівництво. Водночас, компанія як юридична особа не могла набути таке право.

16 серпня 2003 року новим рішенням Управління з питань власності вимога G. D. про надання пріоритетного права на користування земельною ділянкою була відхилена з підстав, викладених у рішення Верховного суду.

7 грудня 2001 року заявники подали запит до Комісії з питань реституції при Міністерстві фінансів («Комісія з питань реституції») про реституцію колишніх земельних ділянок № № 100 і 126 (а не про компенсацію), які були експропрійовані у їхніх померлих предків.

24 червня 2002 року Комісія з питань реституції частково задовольнила вимоги заявників і повернула відповідні частини колишньої ділянки № 100 (що складається з 5776 кв. м нової ділянки № 2943/3 та 2260 кв. м нової ділянки № 2943/6) та колишньої ділянки № 126 (що складається з 3120 кв. м нової ділянки № 2940/1 та 3014 кв. м нової ділянки № 2943/1). Заявників зобов'язали повернути частину отриманої у 1950-х роках компенсацію. Частина ділянки № 100 площею 2 364 кв. м не була повернута, оскільки була визнана землею під забудову – частина вулиці та земельні насадження – за яку предкам заявників була надана компенсація.

18 липня 2002 року розпорядження про реституцію 2002 року набрало законної сили і заявники зареєстрували своє право власності у Земельному кадастрі.

29 квітня 2003 року заявники подали ще один запит до Комісії з питань реституції, у якому стверджували, що G. D. продовжує здійснювати будівництво автозаправної станції, хоча його право переважного користування землею було анульовано.

У 2002 та 2003 роках органи прокуратури та компанія G. D. зверталися до Комісії з питань реституції та до Апеляційної комісії з проханням про визнання недійсним розпорядження про реституцію 2002 року щодо ділянок № 2943/3 та № 2943/6. Апеляційна комісія задовольнила такі заяви.

5 листопада 2004 року Верховний суд скасував рішення Апеляційної комісії та зазначив, що розпорядження про реституцію не можуть бути визнані недійсними з підстав неможливості їх виконання. Суд визнав неістотним той факт, що дозвіл на будівництво автозаправної станції було видано до подачі заявниками позову про реституцію, а тому відповідні частини ділянок мають бути повернуті у власність заявників, оскільки на момент набрання чинності Закону про реституцію вони не були забудовані та залишались такими після подачі заяви про реституцію.

З вказаним висновком погодився і новостворений Адміністративний суд, який також зазначив, що будь-який спір між власниками та третіми особами може бути розглянутий у відповідності до норм Закону про власність.

Однак, у 2012 році Комісія з питань реституції визнала розпорядження від 2002 року частково недійсними щодо ділянки № 100 та повернула заявникам лише частину (1943 кв. м) вказаної колишньої ділянки з підстав того, що на іншій частині знаходилися автозаправна станція, господарські будівлі, громадська вулиця та фруктовий сад. Вказане рішення комісії було скасовано Вищим адміністративним судом.

Зрештою, після тривалих проваджень, Комісія знову визнала розпорядження про реституцію від 2002 частково недійсним і таке рішення було підтримано Адміністративним та Вищим адміністративним судом.

Звертаючись до ЄСПЛ, заявники скаржилися на те, що скасування *propter motu* розпорядження про остаточну реституцію, яким їм надавалося право власності на землю, де були побудовані автозаправна станція та господарські приміщення, порушило їхні майнові права, гарантовані статтею 1 Першого протоколу до Конвенції.

Оцінка Суду

ЄСПЛ здійснював розгляд скарг в межах вимог, сформульованих заявниками, зокрема, щодо скасування розпорядження в частині землі, яка не була повернута через побудовані на ній приватні господарські приміщення. Заявники не порушували питання щодо землі, яка не була повернута через знаходження на ній об'єктів, що становлять суспільний інтерес, а саме вулиці (пункт 70 рішення).

Суд відзначив, що розпорядження про реституцію 2002 року наділило заявників правом власності на частину ділянок, експропрійованих у їх померлих попередників і сам факт того, що право власності в подальшому було припинено не перешкоджає тому, щоб воно розглядалося як «майно» у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції (див. *Beyeler v. Italy* [GC], № 33202/96, § 105, ECHR 2000-I). Уряд погодився, що в ситуації заявників мало місце втручання, а тому ЄСПЛ з'ясував чи було оскаржуване втручання законним та чи було воно пропорційним переслідуюній законній меті (пункт 71 рішення).

Незважаючи на те, що приватні будівлі вже були побудовані на момент початку адміністративного виконавчого провадження, ЄСПЛ зауважив, що відповідно до національного законодавства у процедурі реституції важливим є стан землі на дату подачі вимоги про реституцію. Згідно з встановлених обставин, на момент подачі заявниками своєї заяви, земельна ділянка не була забудована. Сама по собі наявність дозволу на будівництво до подачі заяви не має значення для права власності, як це визначено у Законі про реституцію. Відповідно, як встановили національні суди після набрання чинності розпорядженням про реституцію 2002 року, всі подальші будівельні роботи на

даних земельних ділянках здійснювались всупереч вимогам статті 72 Закону про реституцію. Крім того, у відповідності до положень Закону про реституцію, висновків Верховного суду та Конституційного суду майно, на яке поширює свою дію розпорядження про реституцію, не може бути відчужене після набрання чинності Законом. Насамкінець важливим є те, що в процесі екстраординарного розгляду Адміністративний суд прямо вказав, що розпорядження не може бути визнано недійсним з підстав неможливості його виконання, і що стан землі на дату набрання чинності Законом про реституцію був відповідним критерієм для реституції таких ділянок (пункт 73 рішення).

Однак, незважаючи на вищевикладене, ЄСПЛ зауважив, що під час адміністративного виконання розпорядження про реституцію відбулися зміни у правозастосуванні внутрішнього законодавства. Так, розпорядження про реституцію 2002 року було визнано частково недійсним Комісією з питань реституції *proprio motu* у 2014 році – через 12 років після його первісного прийняття на основі його юридичної та фактичної неможливості виконання (через те, що за цей час на ділянці були побудовані приватні споруди). ЄСПЛ також звернув увагу, що інспекція на місці була проведена через 8 років після подачі заяви про реституцію та стала підставою для скасування розпорядження. Однак такий висновок суперечить рішенням адміністративних судів та Верховного суду по даній справі та був непередбачуваним для заявників, які мали правомірне очікування, що в ході адміністративного провадження їм у кінцевому підсумку повернуть землю. У зв'язку з цим ЄСПЛ не міг не звернути увагу на те, що Вищий адміністративний суд у своєму рішенні від 21 жовтня 2015 року проігнорував свої попередні доводи з даного питання та не пояснив підстав для своїх міркувань. ЄСПЛ нагадав, що його прецедентна практика покладає на органи влади обов'язок надавати більш обґрунтований виклад підстав, що виправдовують такий відступ від попереднього рішення (див. *Atanasovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, № 36815/03, § 38, від 14 січня 2010 року) (пункт 74 рішення).

Також не можна не врахувати, що заявники вживали ряд заходів, в тому числі шляхом подачі заяви про реституцію з метою запобігання будівництва господарських приміщень на ділянці, яка стала предметом спору про реституцію, і влада не могла не знати про даний факт. Бездіяльність органів влади призвела до будівництва двох приватних будівель, незважаючи на те, що відносно даних ділянок здійснювалося провадження про реституцію і у відповідності до норм Закону вони не могли відчужуватися. Крім того, право на користування земельними ділянками, належне компанії G. D. було скасовано. З цього приводу Конституційний суд підкреслив, що метою Закону про реституцію є захист інтересів колишніх власників та її правонаступників, а також захист майна, конфіскованого державою, а не інтересів користувача такого майна. Він також зазначив, що право третіх осіб на використання землі

не може конкурувати з конституційно охоронюваним правом власності колишніх власників (частково пункт 75 рішення).

ЄСПЛ вказав на те, що обставини цієї справи є відмінними від справи *Vikentijevik v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (№ 50179/07, від 6 лютого 2014 року), на яку посилався Уряд, де скасування розпорядження про реституцію було виправданим через фундаментальні помилки, допущені Комісією з питань реституції, внаслідок чого таке розпорядження стало юридично неможливо виконати (пункт 76 рішення).

Наостанок ЄСПЛ вказав, що скасування остаточного розпорядження про реституцію 2002 року у даній справі за результатами провадження про адміністративне виконання порушило правомірне очікування заявників щодо обов'язкового виконання розпорядження і позбавило їх можливості отримати у власність майно, на яке вони законно розраховували (див. *mutatis mutandis*, *Kot v. Russia*, № 20887/03, § 33, від 18 січня 2007 року) (пункт 77 рішення).

З огляду на достатність вищевикладених міркувань, ЄСПЛ виснував, що втручання у майнові інтереси заявників порушувало принцип законності та не могло вважатися передбачуваним відповідно до принципів Конвенції. Отже, воно було несумісним з правом заявників на мирне володіння своїм майном. Цей висновок зробив непотрібним розгляд питання про те, чи був досягнутий справедливий баланс між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи.

Висновок

Порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції (захист власності).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 12 грудня 2023 року й набуло статусу остаточного 12 березня 2024 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.