

РЕШЕНИЕ

№ 1970

гр. София, 26.03.2014 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 40 състав,
в публично заседание на 27.02.2014 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Диляна Николова

при участието на секретаря Ана Илиева, като разгледа дело номер **7866** по описа за **2013** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – чл. 178 от А. кодекс /АПК/ във връзка с чл. 68, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация /ЗЗДискр/.

Образувано по жалба на Министъра на околната среда и водите, подадена чрез юрк. Е. С. Н., срещу Решение № 154/02.07.2013г. на Четвърти специализиран постоянен заседателен състав към Комисията за защита от дискриминация /КЗД/, с което е установено, че изискването единствено към представителите на неправителствените организации към Съветите в МОСВ /Н. съвет по биологично разнообразие - НСБР, Висшият консултативен съвет по водите – ВКСВ, и Висшият експертен екологичен съвет - В./ да не са членове на ръководни и/или контролни органи на политически партии, поставя същите в по-неблагоприятно положение в сравнение с останалите членове на Съветите към МОСВ, представляващо пряка дискриминация по признак „обществено положение” по смисъла на чл. 4, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр, и е дадена препоръка на основание чл. 47, т. 6 от ЗЗДискр на МОСВ, представлявано от Министъра на околната среда и водите, изискванията към членовете на Съветите, регламентирани в съответните Правилници на МОСВ /Правилник за функциите, задачите и състава на В., Правилник за устройството и дейността на НСБР, Правилник за устройството и дейността на ВКСВ/ следва да са еднакви за всички членове, което да изключва възможността за дискриминационно третиране.

В жалбата са изложени съображения, че решението е постановено при неспазване на установената форма, съществено нарушение на съдопроизводствените

правила и несъответствие с целта на закона. Обжалваният индивидуален административен акт /ИАА/ бил изготвен и подписан от заседателен състав, различен от този, при който е реализирана процедурата по проучване. Следователно – при нарушение принципите на обоснованост, обективност и законосъобразност и на разпоредбите на чл. 63, ал. 2 във връзка с чл. 48, ал. 1 от ЗЗДискр във връзка с чл. 11, ал. 4, чл. 13, чл. 14, ал. 1 и ал. 2, чл. 35, ал. 2 във връзка с чл. 32, ал. 3 от Правилата за производство пред КЗД /ППКЗД/ у решаващият състав не можело да бъде формирано вътрешно убеждение по предмета на спора. КЗД не изложила фактически и правни основания за издаване на оспорваното решение, което според жалбоподателя води до неговата необоснованост и немотивираност, респ. до неспазване на неговата форма съгласно чл. 66, т. 2 от ЗЗДискр. Решението не било подписано от участвалите в процедурата по проучване на преписката лица, както и не е анализирано общественото положение на включените в състава на Съветите към МОСВ членове. По изложените съображения претендира отмяната на оспорвания акт, алтернативно – връщане на преписката за ново произнасяне от административния орган.

Ответникът по делото – Комисия за защита от дискриминация, редовно призована, не изпраща представител и не изразява становище по жалбата.

Заинтересованата страна – Фондация „Б.“, редовно призована, не изпраща представител и не изразява становище по жалбата.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в производството по делото и не изразява становище по законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства и на основание чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното от фактическа и правна страна:

Производството по административна преписка № 306/2011г. на КЗД е образувано с Разпореждане № 753/01.11.2011г. /л. 52-53 от делото/ на Председателя на КЗД по сигнал на Фондация „Б.“ /вх. № 42-00-30/12.10.2011г. – л. 14-15 от делото/ срещу МОСВ, с твърдение осъществена дискриминация по признака „обществено положение“ с чл. 7 от Правилника за функциите, задачите и състава на В., чл. 3 от Правилника за устройството и дейността на НСБР и чл. 4 от Правилника за устройството и дейността на ВКСВ. Посочено е, че са въведени изисквания единствено за представителите на неправителствени организации, не и за останалите участници в експертните съвети, както и са ограничени гражданските свободи, а именно – правото на експертите на политическото самоопределение, изразено в изискването за неучастие в ръководни органи на политическите партии. Приложени към жалбата са: Заповед № РД-265/19.04.2011г. на Министъра на околната среда и водите, с която се утвърждава Правилник за изменение и допълнение на Правилник за функциите, задачите и състава на В., Правилник за изменение и допълнение на Правилник за функциите, задачите и състава на В., Правилник за функциите, задачите и състава на В.; Заповед № РД-266/19.04.2011г. на Министъра на околната среда и водите, с която се утвърждава Правилник за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на НСБР, Правилник за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на НСБР, Правилника за устройството и дейността на НСБР; писмо изх. № 31-00-65/19.04.2011г. до Главния редактор на

Държавен вестник за публикуване на Правилник за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на ВКСВ с приложение към него; поканата на МОСВ за заявяване на принцип на интерес от страна на неправителствени организации за участие в дейността на експертните съвети към МОСВ /л. 16-51 от делото/. На основание чл. 55 от ЗЗДискр е проведено проучване от Четвърти постоянен специализиран състав на КЗД, в което са изисквани становища, информация и писмени доказателства от МОСВ и Фондация „Б.". Проведени са две открити заседания – на 03.02.2012г. и 21.11.2012г. Резултатите от проведеното административно производство са обективирани в Решение № 154/02.07.2013г. на Четвърти специализиран постоянен заседателен състав към Комисията за защита от дискриминация, с което се установява, че изискването единствено към представителите на неправителствените организации към Съветите в МОСВ /НСБР, ВКСВ и В./ да не са членове на ръководни и/или контролни органи на политически партии, поставя същите в по-неблагоприятно положение в сравнение с останалите членове на Съветите към МОСВ и представлява пряка дискриминация по признак „обществено положение” по смисъла на чл. 4, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр, и се дава препоръка на основание чл. 47, т. 6 от ЗЗДискр на МОСВ, представлявано от Министъра на околната среда и водите, изискванията към членовете на Съветите, регламентирани в съответните Правилници на МОСВ /Правилник за функциите, задачите и състава на В., Правилник за устройството и дейността на НСБР, Правилник за устройството и дейността на ВКСВ/ следва да са еднакви за всички членове, изключващо възможността за дискриминационно третиране.

Видно от представената по делото обратна разписка, оспореното решение е съобщено на жалбоподателя на 08.07.2013г. с писмо изх. № 90-09-4/04.07.2013г. /л. 292 от делото/, а жалбата е заведена в деловодство на КЗД с вх. № 90-09-05/23.07.2013г. /товарителница № 1064474 от 22.07.2013г. – л. 10 от делото/.

При така установеното от фактическа страна, съдът достига до следните правни изводи:

Жалбата е допустима. Депозирана е от лице с правен интерес, в законоустановения 14 - дневен срок /вх. № 90-09-05/23.07.2013г. по описа на КЗД; товарителница № 1064474 от 22.07.2013г. – л. 10 от делото/ в съответствие с разпоредбата на чл. 68 от ЗЗДискр във връзка с чл. 149, ал. 1 във връзка с чл. 152, ал. 1 от АПК, срещу акт, подлежащ на съдебно обжалване.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна по следните съображения:

На първо място, оспореното решение е издадено от компетентен административен орган и в пределите на неговата власт съгласно чл. 65, т. 1 и т. 2 във връзка с чл. 48, ал. 2, т. 3 във връзка с чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр, доколкото в случаите на дискриминация по признаците по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр, компетентен да се произнесе е специализиран /по материя/ постоянен заседателен състав към КЗД. Четвърти специализиран постоянен заседателен състав е назначен с Разпореждане № 753/01.11.2011г. /л. 52-53 от делото/ на Председателя на КЗД с членове: Есен Ф., З. Г. и Х. А.. Със Заповед № 447/06.08.2012г. /л. 319 от делото/ се определят нови членове на състава: Л. К., С. Й. и Б. Х., като последният е заместен от А. М. със Заповед № 688/21.11.2012г. на Председателя на КЗД /л. 231 от делото/. На основание чл. 64, ал. 1 от ЗЗДискр „решенията се вземат с обикновено мнозинство от членовете на заседателния състав и се подписват от него”, което изискване в настоящия случай е

изпълнено, както и не е налице особено мнение на член от състава по смисъла на чл. 64, ал. 2 от ЗЗДискр.

На основание чл. 14, ал. 2 от Правилата за производство пред КЗД /ППКЗД/ преписка с № 306/2011г. е върната за ново разглеждане от променения състав с призоваване на страните. Вярно е, че съгласно чл. 14, ал. 1 от ППКЗД съставът, извършил проучването и обявил преписката за решаване, не може да бъде променян до произнасяне на решението. Законодателят, обаче, е предвидил специалната норма на ал. 2 на чл. 14 от ППКЗД, изключваща приложението на чл. 14, ал. 1 от ППКЗД. По смисъла на чл. 14, ал. 2 от ППКЗД „при невъзможност за участие в произнасяне на решението поради смърт, лишаване от права, поставяне под запрещение, трайно заболяване или загубване качеството си на член на Комисията, преписката се връща за разглеждане в открито заседание от променения състав с призоваване на страните”. В настоящия случай се констатира загубване качеството на член на Комисията и избор на нови членове. На основание чл. 41, ал. 1 от З. „Комисията се състои от 9 души, от които поне четирима юристи. Народното събрание избира 5 от членовете, в това число - председателя и заместник-председателя на комисията, а президентът на Република Б. назначава 4 от членовете на комисията”. В изпълнение на тази разпоредба и чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република Б. 41-вото Народно събрание на Република Б. взема решение на 12.07.2012г. за избор на членове на Комисията за защита от дискриминация, както следва: А. Г. М., Б. Х. Х., К. Е. А., А. В. С., С. С. А., като за Председател избира А. В. С., а за заместник-председател - Б. Х. Х.. С Укази № 272, 273, 274 и 275 от 13.07.2012г. на основание чл. 98, т. 7 от Конституцията на Република Б. и чл. 41, ал. 1 от З. Президентът на Република Б. назначава за членове на КЗД, както следва: И. С. С., З. М. К.-Д., С. К. Й. и Л. П. К.. Решението на Народното събрание и Указите са обнародвани в ДВ, бр. 55 от 20 Ю. 2012г., към който момент Съставът, разглеждащ производството по преписка № 306/2011г., не се е произнесъл с решение. Предвид това, в съответствие с чл. 46, ал. 1 от ЗЗДискр във връзка с § Единствен от Заключителните разпоредби и чл. 7, т. 6 от Правилник за устройството и дейността на КЗД /ПУДКЗД/ във връзка с чл. 14, ал. 1 от ППКЗД новоизбраните членове в КЗД, разпределени по състави, са компетентни да разгледат неприключилите административни производства, съответно да се произнесат с решение. Правата на страните по преписката не са ограничени, доколкото същите са уведомени за насрочването на ново открито заседание на 21.11.2011г. и им е предоставена възможност да изразят становище по спора. Още повече, че смяната в Съставите на КЗД не повлиява върху задължението на новоизбраните членове да се запознаят със събрания по преписката доказателствен материал, вкл. и с депозираните след откритото заседание съображения относно действително осъществилата се фактическа обстановка. Неоснователни са възраженията на жалбоподателя за нарушение на чл. 63, ал. 2 във връзка с чл. 48, ал. 1 от ЗЗДискр във връзка с чл. 35, ал. 2, чл. 32, ал. 3, чл. 14, ал. 1 и чл. 13 от ППКЗД, обезпечаващо извод за произнасяне по спора от ненадлежен състав. Съдът приема, че не е налице предпоставката за отмяна на атакувания акт – липса на компетентност на Четвърти постоянен специализиран заседателен състав по смисъла на чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 1 от АПК.

На второ място, оспореното решение е издадено в съответствие със законовите изисквания относно формата и съдържанието му съгласно разпоредбата на чл. 66 от ЗЗДискр. Резултатът от производството пред КЗД е писмено обективиран в

оспореното Решение № 154/02.07.2013г., в което са посочени наименованието на органа, който го е издал, фактическите и правните основания за издаването му, диспозитивна част, както и пред кой орган и в какъв срок решението може да се обжалва. КЗД обосновава своите изводи въз основа на приложения и приобщен към административната преписка № 306/2011г. доказателствен материал, преценен в съответствие със становищата на МОСВ и Фондация „Б.". В подкрепа на изложеното са мотивите на Тълкувателно решение № 16/31.03.1975г. на Върховния съд, ОСГК, съгласно които: „необходима и задължителна част от съдържанието на индивидуалния административен акт са фактическите и правни основания за издаване на акта./.../ Не е необходимо обаче да съвпадат по време издаването на административния акт или отказа и излагането на съображенията, по които административният орган е стигнал до едното или другото разрешение. Възможно е мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт. /.../ Ако административният акт е издаден на основание на такива подготвителни документи, изложените в тях съображения са такива и за издаването на самия акт. Не съществува пречка мотивите да бъдат изложени и допълнително, след издаването на административния акт, стига да се постигат целите, които законодателят е преследвал с изискването за мотивиране на индивидуалните административни актове и отказите за издаване на такива". Трайната съдебна практика възпроизвежда диспозитива на цитираното тълкувателно решение, че мотивите на административния акт могат да бъдат изложени и отделно от самия акт най-късно до изпращането на жалбата срещу акта в съобщението до страните, в съпроводителното писмо или друг документ към изпратената преписка, ако изхождат от същия административен орган, който е издал акта. Въз основа на събраните и кредитирани по делото доказателства безспорно се установява осъществилата се фактическа обстановка, съотносима към правните основания за издаване на акта относно наличието на дискриминация. Съдът приема за неоснователни възраженията на МОСВ за липсата на фактически и правни основания по смисъла на чл. 66, т. 2 от ЗЗДискр при постановяването на оспорваното решение, поради което същото, като издадено в законоустановената форма, не подлежи на отмяна съгласно чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 2 от АПК.

На трето място, не се установяват съществени нарушения на административнопроизводствените правила при провеждане на процедурата пред КЗД в съответствие с разпоредбите на глава Четвърта, раздел Първи от ЗЗДискр. Съгласно чл. 50, т. 3 от ЗЗДискр производството пред КЗД започва по сигнал на физически и юридически лица, на държавни и общински органи, от което право се е възползвала Фондация „Б.". За удостоверяване статута на Фондация „Б.", като юридическо лице с нестопанска цел, са приложени решение № 9 от 15.08.2011г. /л. 184 от делото/, Удостоверение от 04.05.2011г. /л. 185 от делото/ и Удостоверение от 21.05.2012г. /л. 222-223 от делото/ на Софийски градски съд. С депозирания сигнал вх. № 42-00-30/12.10.2011г. /л. 14-15 от делото/ и приложенията към него /л. 16-51 от делото/ се посочва наличието на дискриминация по признак „обществено положение". За образуването на производството е необходимо излагането на исканията на сигналоподателя в писмена форма съгласно чл. 51 от ЗЗДискр, като бъдат изрично посочени наименованието на подателя, седалището и адресът му на управление, изложение на обстоятелствата, на които се основава сигналът му, и на исканията към Комисията, както и дата и подпис на представляващия го. Доколкото не са налице

пречки за образуване на производството, посочени в чл. 52 от 33Дискр, и не са изтекли три години от извършването на нарушението, на основание чл. 54 от същия закон председателят на КЗД с Разпореждане № 753/01.11.2011г. /л. 52-53 от делото/ разпределя преписка № 306/2011г. на Четвърти специализиран постоянен състав с членове Есен Ф., З. Г. и Х. А.. С писмо с № 12-11-1069/03.11.2011г. /л. 54 от делото/, за докладчик по преписката е определен Есен Ф.. Със същото писмо, на основание чл. 16, ал. 2 от ППКЗД и чл. 26, ал. 2 от Правилника за устройството и дейността на КЗД /редакция от ДВ - бр. 40 от 18 А. 2008г./ за подпомагащ експерт е предложен С. М.. Предложението е уважено с Разпореждане № 766/08.11.2011г. /л. 55 от делото/. В изпълнение на разпоредбите на чл. 55 и следващите стартира процедура по проучване, в която се събират писмени доказателства, необходими за пълното и всестранно изясняване на обстоятелствата.

С писмо изх. № 42-00-36/10.11.2011г. /л. 56 от делото/ Фондация „Б.“, чрез изпълнителния й директор – Вяра С., е уведомена за образуването на административното производство пред КЗД и за стартиралата процедура за проучване по чл. 55 и следващите от 33Дискр.

С писмо изх. № 90-09-5/10.11.2011г. /л. 57-58 от делото/ Министерът на околната среда и водите е уведомен за образуването на производството пред КЗД, както и за стартиралата процедура за проучване по чл. 55 и следващите от 33Дискр. Съгласно чл. 9 във връзка с чл. 55, ал. 2 и чл. 56, ал. 1, т. 1 и т. 2 от 33Дискр следва да представи писмено становище и обяснение по фактите и обстоятелствата, изложени в сигнала, вкл. и доказателства и информация за следното: заверени копия от цитираните по-горе правилници; поименен състав на експертните съвети, вкл. от коя институция са посочени и каква длъжност изпълняват; обяснение за изискването членовете, номинирани от неправителствена организация, да не членуват в ръководни и/или контролни органи на политически партии, вкл. за пропорционалност на мярката и други начини за постигане на тази цел с по-леко ограничителен характер; съдържанието на това изискване дали обхваща централните органи на политическите партии съгласно съдебната им регистрация или включва териториалните/регионалните им структури. По делото е депозирано становище с вх. № 90-09-6/25.11.2011г. /л. 59-61 от делото/, към което МОСВ прилага заверени копия от Правилника за функциите, задачите и състава на В., утвърден със Заповед № РД-265/19.04.2011г. на Министъра на околната среда и водите /л. 62-81 от делото/; Правилника за устройството и дейността на НСБР, утвърден със Заповед № РД-266/19.04.2011г. на Министъра на околната среда и водите /л. 88-96 от делото/; Правилника за устройството и дейността на ВКСВ, изпратен за обнародване в Държавен вестник с писмо изх. № 31-00-65/19.04.2011г. /л. 100-103 от делото/; Заповед № РД-349/26.05.2011г. на Министъра на околната среда и водите за утвърждаване на постоянните членове на основния състав на В. и техните заместници, изменена със Заповед № РД-510/20.07.2011г. /л. 82-87 от делото/; Заповед № РД-310/25.03.2010г. и Заповед № РД-745/12.10.2011г. на Министъра на околната среда и водите за определяне състава на НСБР /л. 97-99 от делото/; Заповед № РД-166/22.02.2010г. на Министъра на околната среда и водите за определяне поименния състав на ВКСВ /л. 104-107 от делото/. Излага съображения, че съгласно чл. 7, ал. 2, т. 5 от Закона за държавния служител е въведено ограничение за лица, заемащи ръководна и контролна длъжност в политическа партия да бъдат назначавани за държавни служители, гарантирано с изискването за политически неутралитет в чл.

4, ал. 2 от с.з. Доколкото представителите на институциите – административни и научни в експертните съвети, са с експертни функции, то изискването за неучастие в ръководни и/или контролни органи на политически партии важи не само за членовете на неправителствените организации, но и за останалите участници в Съветите. В тази връзка е било поставено изискването за представяне на декларации за липса на посоченото обстоятелство. Предоставена била възможност на неправителствени организации, в т.ч. и Фондация „Б.“, да изразят становище по проектите на Правилниците /писмо с изх. № 48-00-140 от 02.02.2011г. – л. 108 от делото/. Въз отговор на писмо с вх. № 48-00-356/14.03.2011г. /л. 111-116 от делото/ е изготвено становище до Министъра на околната среда и водите от Началника на отдел „Правен“ /л. 117-118 от делото/.

С Уведомления № 42-00-40/29.11.2011г. и № 90-00-63/29.11.2011г. /л. 120-121 от делото/ до представляващия Фондация „Б.“ и Министъра на околната среда и водите последните са информирани за приключване на проучването по административната преписка. На основание чл. 59, ал. 3 от ЗДискр им е предоставена възможност да се запознаят със събрания доказателствен материал, както и да посочат нови доказателства, относими към предмета на спора. Видно от протокол от 06.12.2011г. /л. 127 от делото/ представител на МОСВ е упражнил предоставените му права с Уведомление № 90-00-63/29.11.2011г.

Видно от заявление вх. № 30-20-364/02.12.2011г. и протокол от 02.12.2011г. /л. 122-123 от делото/ представител на Фондация „Б.“ е упражнил предоставените му права с Уведомление № 42-00-40/29.11.2011г. Депозира писмо с вх. № 42-00-41/06.12.2011г. /л. 129-130 от делото/ относно дискриминирането на представителите на неправителствените организации спрямо допълнителните членове на състава на В., попадащи в обхвата на Закона за държавния служител, в т.ч. и на процесните правилници. За доказателство на твърдяното прилага Заповед № РД-673/19.09.2011г. и Заповед № РД-653/03.09.2011г. на Министъра на околната среда и водите за насрочване на заседания на основния състав на В. /л. 131-133 от делото/.

На основание чл. 60, ал. 1 от ЗДискр и чл. 26 от ППКЗД от докладчика на преписката до Председателя на Четвърти постоянен специализиран заседателен състав е представен доклад-заключение и е предложено да бъде насрочено открито заседание с призоваване на страните /л. 139-144 от делото/. С Разпореждане от 20.12.2011г. /л. 138 от делото/ Председателят на състава на насрочва открито заседание на 03.02.2012г. от 10:00ч. за разглеждане на административната преписка. Конституираните страни – сигналподателя Фондация „Б.“ и ответната страна МОСВ, са уведомени за насроченото заседание с Уведомления за призоваване изх. № 42-00-44/20.12.2011г. и изх. № 90-00-69/20.12.2011г. /л. 134-137 от делото/.

На проведеното на 03.02.2012г. заседание е даден ход на производството по преписката. Видно от Протокол от същата дата /л. 188-216 от делото/, съставът е приел, че преписката е изяснена от фактическа и правна страна и я обявява за решаване. Приобщени като доказателства са депозираните от МОСВ с писмо вх. № 90-00-9/03.02.2012г. на КЗД документи относно провеждането на заседания на В., лицата, които са присъствали, и взетите решения /л. 146-182 от делото/. За изясняване на спора МОСВ изразява писмено становище с вх. № 90-09-4/16.02.2012г. по описа на КЗД /л. 217-218 от делото/.

С Разпореждане № 158/23.02.2012г. /л. 220 от делото/ Председателят на КЗД преразпределя административната преписка № 306/2011г. на експерт С. Х. на

основание чл. 26, ал. 2 от Правилника за устройството и дейността на КЗД /редакция от ДВ - бр. 40 от 18 А. 2008г./. Със Заповед № 447/06.08.2012г. /л. 319 от делото/ са определени нови членове на Четвърти постоянен специализиран заседателен състав: Б. Х., Л. К. и С. Й.. Със сведение вх. № 12-11-1121/28.08.2012г. /л. 224 от делото/ за председател на състава е определена С. Й., а за докладчик - Б. Х., заместен със Заповед № 688/21.11.2012г. /л. 231 от делото/ от А. М..

С Уведомления за призоваване изх. № 42-00-24/18.10.2012г. и изх. № 90-09-18/18.10.2012г. /л. 225-228 от делото/ конституираните страни – сигналподателят Фондация „Б.” и ответната страна МОСВ, са уведомени за насроченото на 21.11.2012г. от 10:30ч. заседание. Причина за провеждането на открито заседание на Четвърти постоянен специализиран заседателен състав с нови членове е нов избран мандат на КЗД съгласно Решение на 41-во Народно събрание на Република Б. от 12.07.2012г. и Укази на Президента на Република Б. № 272, 273, 274 и 275 от 13.07.2012г. На основание чл. 14, ал. 2 от Правилата за производство пред КЗД преписка с № 306/2011г. е върната за ново разглеждане от променения състав с призоваване на страните. Вярно е, че съгласно чл. 14, ал. 1 от ППКЗД съставът, извършил проучването и обявил преписката за решаване, не може да бъде променян до произнасяне на решението. Законодателят, обаче, е предвидил специалната норма на ал. 2 на чл. 14 от ППКЗД, изключваща приложението на чл. 14, ал. 1 от ППКЗД. По смисъла на чл. 14, ал. 2 от ППКЗД „при невъзможност за участие в произнасяне на решението поради смърт, лишаване от права, поставяне под запрещение, трайно заболяване или загубване качеството си на член на Комисията, преписката се връща за разглеждане в открито заседание от променения състав с призоваване на страните”. В настоящия случай се констатира загубване качеството на член на Комисията и избор на нови членове. На основание чл. 41, ал. 1 от 3. „Комисията се състои от 9 души, от които поне четирима юристи. Народното събрание избира 5 от членовете, в това число - председателя и заместник-председателя на комисията, а президентът на Република Б. назначава 4 от членовете на комисията”. В изпълнение на тази разпоредба и чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република Б. 41-вото Народно събрание на Република Б. взема решение на 12.07.2012г. за избор на членове на Комисията за защита от дискриминация, както следва: А. Г. М., Б. Х. Х., К. Е. А., А. В. С., С. С. А., като за Председател избира А. В. С., а за заместник-председател - Б. Х. Х.. С цитираните по-горе укази на основание чл. 98, т. 7 от Конституцията на Република Б. и чл. 41, ал. 1 от 3. Президентът на Република Б. назначава за членове на КЗД, както следва: И. С. С., З. М. К.-Д., С. К. Й. и Л. П. К.. Решението на Народното събрание и Указите са обнародвани в ДВ, бр. 55 от 20 Ю. 2012г., към който момент Съставът, разглеждащ производството по преписка № 306/2011г., не се е произнесъл с решение. Предвид това, в съответствие с чл. 46, ал. 1 от ЗЗДискр във връзка с § Единствен от Заключителните разпоредби и чл. 7, т. 6 от ПУДКЗД във връзка с чл. 14, ал. 1 от ППКЗД новоизбраните членове в КЗД, разпределени по състави, са компетентни да разгледат неприключилите административни производства, съответно да се произнесат с решение. Правата на страните по преписката не са ограничени, доколкото същите са уведомени за насрочването на ново открито заседание на 21.11.2011г. и им е предоставена възможност да изразят становище по спора.

Неоснователни са възраженията на жалбоподателя за нарушение на чл. 63, ал. 2 във връзка с чл. 48, ал. 1 от ЗЗДискр във връзка с чл. 35, ал. 2, чл. 32, ал. 3, чл. 14, ал. 1

и чл. 13 от ППКЗД, обезпечаващо извод за произнасяне по спора от ненадлежен състав. Вярно е, че след изясняване на спора от фактическа и правна страна председателят на състава, разпределен на основание чл. 48 от ЗЗДискр, закрива заседанието и съобщава деня за произнасяне на решение /чл. 63, ал. 2 от ЗЗДискр; чл. 32, ал. 3 от ППКЗД/. Съгласно чл. 13 от ППКЗД „членовете на заседателните състави присъстват на заседанията лично и упълномощаване не се допуска”, което в настоящия казус е осъществено. Не се споделя твърдението на МОСВ за невъзможност новият заседателен състав да формира вътрешното си убеждение в нарушение на принципите самостоятелност, безпристрастност, последователност и предвидимост, заложили в чл. 10 и чл. 13 от АПК.

Видно от Протокол от 21.11.2012г. /л. 264-270 от делото/, съставът е приел, че преписката е изяснена от фактическа и правна страна и я обявява за решаване. Приобщени като доказателства са депозираните от МОСВ с вх. № 90-09-19/21.11.2012г. /л. 234-263 от делото/ документи: Заповед № РД-720/19.09.2012г. на Министъра на околната среда и водите, с която се утвърждава Правилник за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на ВКСВ; Заповед № РД-718/19.09.2012г. на Министъра на околната среда и водите, с която се утвърждава Правилник за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на НСБР; Заповед № РД-719/19.09.2012г. на Министъра, с която се утвърждава Правилник за изменение и допълнение на Правилника за функциите, задачите и състава на В.; Протокол № 80/07.05.2012г. от заседание на Колегиума на МОСВ, както и писмо от Т. Б. – вх. № 44-00-4430/21.11.2012г. /л. 260-263 от делото/, с което същият изразява становище по изменението и допълнението на Правилниците. В съответствие с чл. 33 от ППКЗД протоколът от проведеното заседание е подписан от председателя на състава и протоколиста.

С писмо вх. № 42-00-31/29.11.2012г. /л. 273-278 от делото/ представляващият Фондация „Б.” поддържа изцяло изложеното в сигнала му до КЗД и прилага становище относно изменението и допълнението на Правилниците. С писмо вх. № 90-09-20/30.11.2012г. /л. 279-282 от делото/ МОСВ моли твърдението на сигналподателя за проявена дискриминация на основата на признак „обществено положение” по отношение на представителите на неправителствените организации /Н./ спрямо останалите членове на Съветите да бъде отхвърлено. С оглед гореизложеното, страните по преписката са упражнили предоставеното им право да изложат съображения в защита на своите тези, дори и пред новите членове на Четвърти състав, както в проведеното заседание на 21.11.2012г., така и чрез писмата от 29.11.2012г. и 30.11.2012г. Още повече, че смяната в Съставите на КЗД не повлиява върху задължението на новоизбраните членове да се запознаят със събрания по преписката доказателствен материал и да проведат открити заседания с цел изслушване на страните по спора. Следователно, искането обжалваният акт да бъде отменен, а преписката – върната за ново произнасяне от административния орган, е немотивирано и несъответстващо на принципа на бързина и процесуална икономия, заложен в чл. 11 от АПК.

На основание чл. 64, ал. 1 от закона резултатите от производството са обективирани в атакуваното решение № 154/02.07.2013г. на Четвърти специализиран постоянен заседателен състав към КЗД. Предвид гореизложените изводи се установи, че процедурата по издаване на акта е проведена в съответствие със законовите разпоредби на глава Четвърта „Производство за защита от дискриминация” от

33Дискр във връзка с глава Четвърта „Процедура по проучване”, глава Пета „Заседания на Комисията” и глава Шеста „Решение” от ППКЗД, поради което не е осъществено основанието за оспорване на административни актове – чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 3 от АПК.

На четвърто място, съдът констатира, че не е налице незаконосъобразност на решението по смисъла на чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 4 от АПК – противоречие с материалноправните разпоредби на закона.

Съгласно чл. 114 от Закона за биологичното разнообразие „Министерството на околната среда и водите и други държавни органи и техните поделения в рамките на своите компетенции осъществяват управлението и контрола по опазване на биологичното разнообразие в Република Б.”. Като консултативен орган на Министъра на околната среда и водите се създава Национален съвет по биологичното разнообразие, чиято дейност се урежда с правилник на основание чл. 116, ал. 3 във връзка с ал. 1 от Закона за биологичното разнообразие. Съставът на Националния съвет по биологичното разнообразие се определя със заповед на Министъра на околната среда и водите, като в него се включват представители на заинтересуваните министерства и ведомства, научни и академични институти, неправителствени и природозащитни организации /чл. 116, ал. 2 от Закона за биологичното разнообразие/. Мандатът на Съвета е 4 години, като се състои от председател, заместник-председател и членове, вкл. и двама секретари /чл. 3, ал. 1 във връзка с чл. 2 от Правилника за устройството и дейността на НСБР – л. 91 от делото/. Членове на Съвета са: представители на МОСВ, по един представител на заинтересовани министерства и ведомства, научни академични институции и представители на неправителствени организации. Съгласно чл. 3, ал. 6 от Правилника за устройството и дейността на НСБР представителите на неправителствени организации в състава на Съвета се номинират, съответно отзовават по реда на чл. 3а. Разпоредбата на чл. 3а е създадена с § 1 от Правилника за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на НСБР, утвърден със Заповед № РД-266/19.04.2011г. /л. 88-96 от делото/. В ал. 1 от цитираната норма е посочено, че представителите на неправителствени организации могат да бъдат лица, номинирани посредством платформи за гражданско участие за мандат не повече от две години, като същите прилагат собственоръчно подписана декларация съгласно образец, даден в приложение № 1, че не участват в ръководен и/или контролен орган на политическа партия, както и декларация съгласно образец, даден в приложение 2, подписана от председателя на съответната платформа относно броя на Н., включени в нея /чл. 3а, ал. 2/. Със Заповед № РД-718/19.09.2012г. /л. 240 от делото/ е утвърден Правилникът за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на НСБР във връзка с Решение на Колегиума на МОСВ от 07.05.2012г. /л. 241-245 от делото/. Съгласно § 2 от същия представителите на Н. се номинират за мандат не повече от четири години, като чл. 3а, ал. 4 се изменя, както следва: „писмената информация за номинацията се внася с писмо в деловодството на МОСВ или по електронен път с електронен подпис в посочения съгласно ал. 3 срок, към което всеки от номинираните представители прилага подписана собственоръчно декларация по образец, даден в приложение 2, че не участва в ръководен и/или контролен орган на политическа партия както и декларация съгласно образец, даден в приложение 3, подписана от председателя на съответната платформа относно броя на Н., включени в него”. На основание § 7 и § 8 от Правилника за изменение и допълнение досегашното приложение 1 към чл. 3а, ал.

2 става приложение № 2 към чл. 3а, ал. 4, а досегашното приложение 2 към чл. 3а, ал. 2 става приложение № 3 към чл. 3а, ал. 4, а в него думата „платформа” се заменя с „обединение” /л.244 от делото/.

Съгласно чл. 9, ал. 2 от Закона за водите /ЗВ/ управлението на водите на национално ниво се осъществява от Министъра на околната среда и водите, към който се създава Висш консултативен съвет по водите /ал. 3/. Висшият консултативен съвет по водите включва представители на Министерството на околната среда и водите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на земеделието и храните, Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерството на здравеопазването, Министерството на финансите, Министерството на вътрешните работи, Българската академия на науките, общините, юридически лица с нестопанска цел, имащи пряко отношение към водите, и други /чл. 9, ал. 4 от ЗВ, редакцията от ДВ, бр. 93 от 2009г., в сила от 25.12.2009г./, като дейността му е е регламентирана от правилник, издаден от Министъра на околната среда и водите /чл. 9, ал. 5 от ЗВ/. Съгласно писмо изх. № 31-00-65/19.04.2011г. на МОСВ до главния редактор на Държавен вестник /л. 100 от делото/ с § 1, т. 4 от Правилника за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на ВКСВ към чл. 5 се създават ал. 4-ал. 9, в сила от 03.05.2011г. По смисъла на чл. 5, ал. 4, изречение 1 от същия нормативен акт представителите на неправителствените организации могат да бъдат лица, номинирани посредством платформи за гражданско участие за мандат не повече от две години. На основание чл. 5, ал. 5 „писмена информация за номинацията по ал. 4 се внася в МОСВ, към която всеки от номинираните представители прилага подписана собственоръчно декларация съгласно образец, даден в приложение № 1, че не участва в ръководен и/или контролен орган на политическа партия, както и декларация съгласно образец, даден в приложение № 2, подписана от председателя на съответната платформа относно броя на Н., включени в нея”. Със Заповед № РД-720/19.09.2012г. на Министъра на околната среда и водите /л. 234 от делото/ се утвърждава Правилник за изменение и допълнение на Правилника за устройството и дейността на ВКСВ, с който се изменят чл. 5, ал. 4 и ал. 7, както следва: „представителите на неправителствените организации са лица, номинирани посредством обединения за гражданско участие на Н., осъществяващи дейност в областта на околната среда, които включват не по-малко от десет Н. за мандат не повече от четири години без право на два последователни мандата”, като „писмената информация за номинацията по ал. 4 се внася с писмо в деловодството на министерството или по електронен път с електронен подпис в посочения съгласно ал. 6 срок, към което всеки от номинираните представители прилага подписана собственоръчно декларация по образец, даден в приложение № 2, че не участва в ръководен и/или контролен орган на политическа партия, както и декларация съгласно образец, даден в приложение № 3, подписана от председателя на съответното обединение относно броя на Н., включени в него”. На основание § 5 и § 6 от Правилника за изменение и допълнение досегашното приложение 1 към чл. 5, ал. 5 става приложение № 2 към чл. 5, ал. 7, а досегашното приложение 2 към чл. 5, ал. 5 става приложение № 3 към чл. 5, ал. 7, а в него думата „платформа” се заменя с „обединение”.

Съгласно чл. 12, ал. 1, т. 1 от Закона за опазване на околната среда към Министъра на околната среда и водите се създава Висш експертен екологичен съвет,

чиито функции, задачи и състав се определят с правилник на Министъра на околната среда и водите /ал. 3/. На основание Заповед № РД-265/19.07.2011г. /л. 62 от делото/ на Министъра на околната среда и водите е утвърден Правилник за изменение и допълнение на Правилника за функциите, задачите и състава на ВЕСС, с § 7 от който се създават ал. 9-ал. 14 на чл. 7, а именно: „представителите на Н. могат да бъдат лица, номинирани посредством платформи за гражданско участие за мандат не повече от две години”, като същите подписват „собственоръчно декларация по образец, даден в приложение № 2, че не участват в ръководен и/или контролен орган на политическа партия, както и декларация съгласно образец, даден в приложение № 3, подписана от председателя на съответното обединение относно броя на Н., включени в него” /л. 64-65 от делото/. На основание Заповед № РД-719/19.09.2012г. на Министъра на околната среда и водите/л. 246 от делото/ е утвърден Правилник за изменение и допълнение на Правилника за функциите, задачите и състава на ВЕСС, с § 3 от който се изменя съдържанието на чл. 7, ал. 9 и ал. 12, както следва: „представителите на неправителствените организации са лица, номинирани посредством обединения за гражданско участие на Н., осъществяващи дейност в областта на околната среда, които включват не по-малко от десет Н. за мандат не повече от четири години без право на два последователни мандата”, като „писмената информация за номинацията по ал. 9 се внася с писмо в деловодството на министерството или по електронен път с електронен подпис в посочения съгласно ал. 11 срок, към което всеки от номинираните представители прилага подписана собственоръчно декларация по образец, даден в приложение № 3, че не участва в ръководен и/или контролен орган на политическа партия, както и декларация съгласно образец, даден в приложение № 4, подписана от председателя на съответното обединение относно броя на Н., включени в него” /л. 247-248 от делото/. На основание § 7 и § 8 от Правилника за изменение и допълнение досегашното приложение № 2 към чл. 7, ал. 10 става приложение № 3 към чл. 7, ал. 12, а досегашното приложение № 3 към чл. 7, ал. 10 става приложение № 4 към чл. 7, ал. 12, а в него думата „платформа” се заменя с „обединение” /л. 250 от делото/.

Въз основа на гореизложеното се установи, че дори и с Правилниците за изменение и допълнение от 2012г. е запазено изискването представителите на неправителствените организации в консултативните съвети към МОСВ да подпишат собственоръчно декларация по образец, че не участват в ръководен и/или контролен орган на политическа партия. МОСВ излага съображения, че на основание чл. 7, ал. 2, т. 5 от Закона за държавния служител „не може да бъде назначавано за държавен служител лице, което заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия” в съответствие с принципа на политически неутралитет, заложен в чл. 4, ал. 2 от с.з. Твърди, че законодателят изначално е регламентирал въобще изключването на партийни интереси при вземане на решения от Съветите от страна на членовете им. С Правилниците за изменение и допълнение от 2011г. и 2012г. са поставени изисквания за представителите на Н., съществуващи като граждански обединения за осъществяване на дейност в областта на околната среда. Членството в Н. е характеристика, която се преценява на признака „обществено положение”, поради което всяко задължение за подписване на декларация за политически неутралитет ограничава конституционно установените права на гражданите – на равенството без допускане на ограничения въз основа на политическа принадлежност; формиране на политическата воля; правото на сдружаване /чл. 6, чл. 11, чл. 12, чл. 44 от

Конституцията на Република Б./. Изискването останалите членове да не подписват декларациите за незаемане на ръководна или контролна длъжност в политическа партия поставя същите в по-благоприятно положение спрямо представителите на Н.. Неоснователно в този смисъл е възражението на МОСВ, че представителите на засегнатите общини и кметства участват в заседание на ВЕСС поради наличието на конкретно инвестиционно предложение в зависимост от заявления им интерес, следователно – за тях не е необходимо поставянето на изрично условие за деклариране на посочените по-горе обстоятелства.

Преписката се разглежда от специализиран постоянен заседателен състав по признак „обществено положение” на основание чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр, който изрично посочва, че се забранява всяка пряка или непряка дискриминация, основана на посочените дискриминационни признаци. Законодателят е дефинирал двата вида дискриминация в чл. 4, ал. 2 и ал. 3 от ЗЗДискр. За да се констатира наличието на дискриминация, е необходимо коректно да бъде посочено лице сравнител, поставено в по-благоприятни условия от жалбоподателя на базата на признаците по ал. 1 на чл. 4 от закона или „чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика”.

Сравнението, в този смисъл, се приема като основен и задължителен елемент от фактически състав на всеки един от двата вида дискриминация и липсата му е основание да се приеме, че не е налице по-неблагоприятно третиране на жалбоподателя спрямо „друго лице при сравними сходни обстоятелства” или „чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, освен ако тази разпоредба, критерий или практика е обективно оправдан/а с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими”. Видно от изложеното по-горе, представителите на Н. са поставени в по-неблагоприятно положение с представителите на институциите – също членове на консултативните съвети. С измененията и допълненията от 2012г. мандатът на представителите на Н., като членове в Съветите, се увеличава на 4 години, което обезпечава извод за липсата на дискриминация по отношение продължителността на участието им. Не така стои въпросът за подписването на декларация за политически неутралитет, която като правно изискване се запазва и с измененията и допълненията от 2012г. С. депозира писмо с вх. № 42-00-41/06.12.2011г. /л. 129-130 от делото/ относно дискриминирането на представителите на неправителствените организации спрямо допълнителните членове на състава на В., непопадащи в обхвата на Закона за държавния служител, в т.ч. и на процесните правилници. За доказателство на твърдяното прилага Заповед № РД-673/19.09.2011г. и Заповед № РД-653/03.09.2011г. на Министъра на околната среда и водите за насрочване на заседания на основния състав на В. /л. 131-133 от делото/, в които са включени представители на общини К., С., Б., М., Д. и кметства [населено място], [населено място], [населено място], [населено място], [населено място], [населено място] дол, [населено място], [населено място], [населено място] и [населено място]. Същите притежават качеството на лица сравнители, доколкото са включени в състава на Съвета, но спрямо тях не е изискано подписването на декларация за политически неутралитет.

С оглед определената в чл. 9 от ЗЗДискр доказателствена тежест се установи, че лицето - сигналподател в административното производство пред КЗД – Фондация „Б.”, което твърди, че спрямо представителите на Н. въобще е налице неблагоприятно третиране, е представило необходимите доказателства, които да доказват това. Преценява се дали съществува пряка и непосредствено причинна връзка между

защитения признак – „обществено положение“, и по-неблагоприятното третиране – ограничаване възможността да участват в Съветите към МОСВ с цел вземането на решения по въпросите за опазване на околната среда и водите, както и на биологичното разнообразие. Причинно-следствената връзка се констатира, доколкото представителите на Н., в частност на Фондация „Б.“, от една страна, и представителите на държавни и общински органи и други институции, са поставени в сходни условия, от които да се установи безпротиворечиво поставянето им в състояние на дискриминация.

За да е налице дискриминация на основание чл. 4, ал. 2 или чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр, е необходимо наличието на „по-неблагоприятно третиране“, което по смисъла на § 1, т. 7 от ДР на ЗЗДискр е „всеки акт, действие или бездействие, което пряко или непряко засяга права или законни интереси“. Съгласно чл. 6 от ЗЗДискр /в редакцията към момента на подаване на жалбата – ДВ, бр. 86 от 30 Септември 2003г./ „забраната за дискриминация действа спрямо всички при упражняването и защитата на предвидените в Конституцията и законите на Република Б. права и свободи“, поради което всяко по-неблагоприятно третиране на основата на обществено положение се счита за дискриминация. Въз основа на гореизложеното, съдът безспорно установи, че изискването единствено към представителите на неправителствените организации към Съветите в МОСВ - Национален съвет по биологично разнообразие, Висшият консултативен съвет по водите и Висшият експертен екологичен съвет, да не са членове на ръководни и/или контролни органи на политически партии, поставя същите в по-неблагоприятно положение в сравнение с останалите членове на Съветите към МОСВ, поради което спрямо тях е налице пряка дискриминация по признак „обществено положение“ по смисъла на чл. 4, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр.

В този смисъл дадената с оспореното решение, препоръка на основание чл. 47, т. 6 от ЗЗДискр, изискванията към членовете на Съветите, регламентирани в съответните Правилници на МОСВ /Правилник за функциите, задачите и състава на В., Правилник за устройството и дейността на НСБР, Правилник за устройството и дейността на ВКСВ/ да са еднакви за всички членове, изключващо възможността за дискриминационно третиране, е законосъобразна последица на взетото решение от КЗД.

Във връзка с изложеното настоящият състав намира, че решението на КЗД е законосъобразно, като постановено от компетентен орган, в установената форма, при спазване на съдопроизводствените правила, в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона, поради което жалбата следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд – София-град, II отделение, 40-и състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Министъра на околната среда и водите срещу РЕШЕНИЕ № 154/02.07.2013г. на Четвърти специализиран постоянен заседателен състав към Комисията за защита от дискриминация, КАТО НЕОСНОВАТЕЛНА.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба в 14 - дневен срок от съобщаването му чрез Административен съд София-град пред Върховния

административен съд.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 от АПК.

Административен съдия: