

# РЕШЕНИЕ

№ 7197

гр. София, 28.11.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 30 състав,**  
в публично заседание на 12.10.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Мая Сукнарова**

при участието на секретаря Кристина Алексиева, като разгледа дело номер **6394** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл.68, ал.1 от Закона за защита от дискриминация /ЗЗДискр./.

Образувано е по жалба от П. И. Ш. от [населено място] срещу решение № 303 от 03.06.2022 г. на Комисията за защита от дискриминация /КЗД/ по преписка № 443/2020 г. С него е оставена без уважение жалбата на адвокат П. И. Ш., с която е поискано КЗД да установи осъществена по отношение на него от страна на министъра на здравеопазването дискриминация по защитените съгласно чл.4, ал.1 от ЗЗДискр. признаци „образование”, „лично положение” и „обществено положение”. С жалбата се твърди, че оспореният акт е незаконосъобразен поради противоречие с материалния закон и необоснованост. Иска се отмяната му и произнасяне по същество, при което да се приеме, че от страна на министъра на здравеопазването е извършено нарушение по чл.4, ал.2 вр. ал.1 и на чл.6, ал.2 от ЗЗДискр., да се наложи принудителна административна мярка „задължително предписание” за отстраняване на нарушенията, както и да се наложи имуществена санкция на нарушителя.

Ответникът – Комисията за защита от дискриминация в представено по делото чрез упълномощения представител юрк. Г. писмено становище оспорва жалбата като неоснователна. Моли съда да я отхвърли, както и да му присъди юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна – министърът на здравеопазването в представено по делото чрез процесуалния представител юрк. П. писмено становище оспорва жалбата като

неоснователна. Иска отхвърлянето ѝ.

Софийска градска прокуратура не взема участие в производството.

Административен съд - София град, второ отделение, 30-ти състав, намира жалбата като подадена от надлежна страна срещу подлежащ на оспорване административен акт при наличие на правен интерес и в законоустановения срок за процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

От събраните по делото доказателства от фактическа страна съдът установи следното: Със заповед № РД-01-143/20.03.2020 г. министърът на здравеопазването на Република България, на основание чл.63, ал.1 от Закона за здравето /ЗЗдр./ във връзка с усложняващата се епидемична обстановка в страната, свързана с разпространението на вируса COVID-19 и във връзка с обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание извънредно положение, е въвел противоепидемични мерки, включващи организиране на контролно-пропускателни пунктове на входно-изходните пътища на областните центрове за извършване на проверка на целта на пътуването на гражданите. Съгласно цитираната заповед, преминаването на лица се разрешава само при неотложност на пътуването, наложено от полагането на труд, както и конкретно изброени други причини. Цитираната неотложност е предвидено да се удостоверява със служебна бележка от работодателя или служебен документ – карта.

Адвокат П. Ш. е сезирал КЗД за извършена по отношение на адвокатите като част от т.нар. „свободни професии” общо и в частност спрямо него от министъра дискриминация, като било налице „неблагоприятно третиране” по см. на §1, т.7 от ДР на ЗЗДискр. в сравнение с лицата, които полагат труд по трудово и служебно правоотношение. Според жалбоподателя за последните били предвидени удостоверителни документи, съответно – „служебна бележка от работодател” и „служебен документ – карта”, с каквито лицата, упражняващи адвокатска професия не разполагали. Посочил е, че в работата си адвокатът не е обвързан нито с трудово, нито със служебно правоотношение, поради което не може да разполага с предвидените в посочената заповед на министъра на здравеопазването удостоверителни документи. В резултат на тази дискриминация се ограничавало пълното упражняване на конституционното му право на труд – чл.16 и чл.48, ал.1 и ал.3 от Конституцията. Поведението на ответника продължавало да бъде дискриминационно спрямо адв. Ш. и колегите му адвокати, като със заповед № РД-01-153/25.03.2020 г., с която е изменена и допълнена заповед № РД-01-143/20.03.2020 г., отново не бил предвиден удостоверителен документ, с помощта на който адвокатите да упражняват пълноценно професията си и да се придвижват свободно на територията на страната, когато това се налагало при и по повод на работата им. С това министърът на здравеопазването нарушил разпоредбата на чл.4, ал.2 вр. ал.1 от ЗЗДискр., както и тази на чл.6, ал.2 от същия закон. По-късно адв. Ш. е уточнил, че защитният признак е „професия” във връзка с „образование” /чл.4, ал.1, предл. посл. във вр. с чл.4, ал.1, предл.10 от ЗЗДискр. и във вр. с чл.134, ал.1, предл.1 от Конституцията на РБългария/, тъй като в тази ситуация, лица, които не практикували „свободна професия” и в частност, които не били юристи по образование и адвокати по професия били поставени в по-благоприятно положение спрямо жалбоподателя, поради това, че последният е юрист и практикува адвокатска професия. С последващо допълнение наред с релевираните вече „професия” и „образование” Ш. включва като дискриминационни и признаците „лично положение” и „обществено положение”.

С оглед изложените оплаквания за дискриминация и наличието на данни за извършена множествена дискриминация по признаци: „образование”, „лично положение” и „обществено положение” по случая пред КЗД е образувана преписка № 443/2020 г. Същата е разгледана от петчленен разширен заседателен състав на Комисията. Проведена е процедура по проучване, като КЗД е изисквала и приложила по преписката становищата на участниците в производството с цел изясняване на релевантните за случая факти. Изготвено е заключение от докладчика по преписката. Проведени са две открити заседания, като в първото от тях председателят на състава е поканил страните да се споразумеят. След като е приел, че обстоятелствата по преписката са изяснени, председателят на състава е предоставил възможност на страните за становище. Решението е взето единодушно и подписано от членовете на заседателния състав. С него е установено, че министърът на здравеопазването /в процесния период К. А./ не е осъществил дискриминация по защитените съгласно чл.4, ал.1 от ЗЗДискр. признаци „образование”, „лично положение” и „обществено положение” по отношение на жалбоподателя адвокат П. И. Ш. и жалбата му е оставена без уважение.

За да достигне до този извод, КЗД е приела, че като лица, упражняващи свободна професия, адвокатите можели да удостоверят полагането на труд чрез представяне на адвокатска карта, която попадала в обхвата на понятието „служебна карта”. Отбелязано е, че от страна на жалбоподателя не са били представени доказателства, че същият не е бил допуснат през контролно-пропускателен пункт след като е представил адвокатска карта. Отбелязано е също, че в периода на действие на контролно-пропускателните пунктове са били ограничени процесуалните действия, които са се извършвали пред съдилища, в съответствие със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г. Със заповедта били въведени неотложни противоепидемични мерки с цел осигуряване на живота и защита на здравето на гражданите и ограничаване на епидемията от COVID-19, която представлявала тежка извънредна ситуация, свързана с общественото здраве в национален и световен мащаб.

При така установеното от фактическа страна, Административен съд – София град обосновава следните правни изводи:

При извършената служебна проверка за законосъобразност на оспорения административен акт, съгласно чл.168, ал.1 от АПК, на основанията посочени в чл.146 от АПК, съдът намира, че решение № 303/03.06.2022 г. на КЗД по преписка № 443/2020 г. е издадено от компетентен орган. По силата на чл.40, ал.1 от ЗЗДискр. Комисията за защита от дискриминация е независим специализиран държавен орган за предотвратяване на дискриминация, защита от дискриминация и осигуряване равенство на възможностите, а ал.2 определя именно КЗД като органът, който осъществява контрол по прилагането и спазването на законодателството, уреждащо равенство в третирането. Според чл.48, ал.1 от същия закон, Комисията разглежда и решава заведените пред нея преписки в заседателни състави, които се определят от председателя на комисията, а ал.3 посочва, че случаите на множествена дискриминация се разглеждат от разширен състав от петима членове. От данните по делото се установява, че преписката е разпределена за разглеждане от петчленен разширен заседателен състав на КЗД, след като с допълнения към жалбата си адвокат Ш. е въвел твърдения за нарушение освен по защитения признак „образование”, също

и по признаците „лично положение” и „обществено положение”. Решението е подписано от петимата членове на заседателния състав при изискуем кворум от повече от половината от членовете на състава, съобразно чл.64, ал.1 от ЗЗДискр.

Оспореното решение е издадено в съответствие с изискванията за форма, визирани в чл.66 от ЗЗДискр. Същото е писмено и съдържа наименованието на органа, който го е издал, фактическите и правните основания за издаването му, диспозитивна част, както и посочване пред кой орган и в какъв срок решението може да се обжалва.

При издаването на акта не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които да съставляват самостоятелно основание за отмяната му. Производството е образувано по жалба на засегнато лице /чл.50, т.1/. В изпълнение на чл.55 от ЗЗДискр. докладчикът, определен от членовете на заседателния състав, е реализирал предвидената в специалния закон процедура по проучване, като е изискал и приложил по преписката становищата на участниците в производството. Видно от проведеното проучване са изяснени релевантните за случая факти, при съблюдаване на предвиденото в чл.9 от ЗЗДискр. правило за разпределение на доказателствената тежест в производството за защита от дискриминация. В съответствие с чл.60 е изготвено и представено заключение, въз основа на което и съгласно чл.61 са насрочени и проведени две открити заседания, за които страните са редовно уведомени. На първото заседание страните са поканени да се помирят. Приети са и са изслушани техните становища и са събрани поисканите от тях доказателства.

Обжалваното решение е издадено и в съответствие с приложимите материалноправни разпоредби.

С разпоредбата на чл.4, ал.1 от ЗЗДискр. се забранява всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. Алинея 2 определя като пряка дискриминация всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на признаците по ал.1, отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. В случая твърдението е за пряка дискриминация по защитени признаци „образование”, „лично положение” и „обществено положение”, изразяващо се в неблагоприятно третиране по см. на §1, т.7 от ДР на ЗЗДискр. на адвокатите и в частност на жалбоподателя в сравнение с лицата, които полагат труд по трудово и служебно правоотношение, доколкото със заповед № РД-01-143/20.03.2020 г., изменена и допълнена със заповед № РД-01-153/25.03.2020 г., във връзка с разпоредено на органите на МВР организиране на контролно-пропускателни пунктове на входно-изходните пътища на областните центрове, на същите е наредено да извършват проверка за целта на пътуването на гражданите, като удостоверяването на пътуване с цел полагане на труд, ставало със служебна бележка от работодател или служебен документ – карта. Твърдението е, че по този начин спрямо адвокатите, които не разполагат със служебна карта, тъй като същите не са държавни служители или лица на трудов договор, е осъществена дискриминация по посочените признаци.

Уместно е направеното от адв. Ш. в жалбата до съда възражение във връзка с аргумента на КЗД, изтъкнат в обжалваното решение за липса на доказателства, че

твърдящият дискриминационно отношение към него не е бил допуснат да премине през контролно-пропускателен пункт след като е представил адвокатска карта. При анализ на цитираната норма на чл.4, ал.2 от ЗЗДискр. се установява, че същата не изисква да е налице реално осъществяване на неблагоприятното третиране, а е достатъчно такова да е възможно при сравними сходни обстоятелства.

В същото време обаче следва да се отбележи, че за да е налице проява на дискриминация по смисъла на специалния закон е необходимо да са осъществени всички елементи от фактическия състав на приложимата специална правна норма. За да бъде квалифицирано дадено деяние като дискриминационно, трябва да има за резултат нарушаване на принципа на равенство и да е обусловено от защитен признак по смисъла на чл.4, ал.1. И в двете хипотези за пряка или непряка дискриминация съгласно нормата на чл.4, ал.2 и ал.3 законодателят е определил, че следва да е налице „неблагоприятно третиране“ на обекта на дискриминация. „Неблагоприятно третиране“ 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 на индивида. Доказването на дискриминация изисква първо да се установи фактът на неравно третиране, на сходност на ситуацията, на защитения признак, както и на различието по този признак със сравняваните лица и второ, да се докажат факти, от които може да се направи обосновано предположение за възможно осъществяване на неравно третиране поради защитен признак, т.е. за причинната връзка между спорното третиране и защитения признак.

В случая, лицата, полагащи труд са били поставени в сходна ситуация, определена от действието на заповед № РД-01-143/20.03.2020 г., изменена и допълнена със заповед № РД-01-153/25.03.2020 г. на министъра на здравеопазването, представляваща общ административен акт по смисъла на чл.65 от АПК. Същата е издадена във връзка с възникналата извънредна епидемична обстановка в страната поради разрастващата се пандемия от COVID-19 в световен мащаб и обявеното с Решение на Народното събрание /обн.ДВ, бр.22 от 2020 г./ извънредно положение на основание чл.84, т.12 от Конституцията на Република България върху цялата територия на Република България, считано от 13.03.2020 г. до 13.04.2020 г., удължено до 13.05.2020 г. с Решение на Народното събрание /обн.ДВ, бр.33 от 2020 г./ за удължаване на извънредното положение. С т.1.2 от нея е възложено на органите на МВР организирането на контролно-пропускателни пунктове на входно-изходните пътища на областните центрове и извършване на проверка на целта на пътуването на гражданите, а с т.1.3 е указано през контролно-пропускателни пунктове по т.2 да се пропуска преминаването на лица, само в случай на неотложност на пътуването, наложено от полагането на труд в населеното място, здравословни причини на пътуващия или негови близки, завръщане на настоящия или постоянен адрес. Полагането на труд се удостоверява със служебна бележка от работодателя или служебен документ – карта.

Посочената като дискриминираща заповед на министъра на здравеопазването е издадена в условията на обявена от Световната здравна организация глобална пандемия от COVID-19. Разпоредените с нея противоепидемични мерки са в съответствие със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г. и са съобразени с докладите на

Европейския център за превенция и контрол на заболяванията и препоръките за въвеждане на мерки за социално дистанциране в отговор на COVID-19. Във връзка с обявеното извънредно положение са въведени и противоепидемични мерки с цел осигуряване на живота и защита на здравето на гражданите и ограничаване на епидемията от COVID-19, част от които целят постигането на социална дистанция, включително и чрез недопускането на лица от райони от страната с висок процент на заболяемост в такива без случаи на заразени с COVID-19 или с нисък процент на такива случаи, за да се ограничи разпространението на вируса. Такава цел създава предпоставки за въвеждане на непопулярни мерки и се характеризира с ограничаването на определени граждански права и свободи. Подобни ситуации се отличават със своята извънредност, съответно изискват бързи действия и адекватни мерки. Предвид това, относно налагането им компетентните органи не е следвало да изброят всички категории полагащи труд лица и съответно конкретните удостоверителни документи, въз основа на които те могат да се легитимират.

В тази връзка правилно КЗД е приела, че адвокатите като лица, упражняващи свободна професия, можели да удостоверят полагането на труд чрез представяне на адвокатска карта, която попада в обхвата на понятието „служебна карта”. Неоснователно е твърдението на оспорващия, че под служебна карта се е имало предвид само карта на лице, което е държавен служител. В случая издателят на заповедта е вложил като съдържание в понятието „служебна карта” по-широк смисъл. Същото следва да се тълкува като сборно понятие и да се определи като документ, чрез който лицето се легитимира като упражняващо труд към определен работодател или пък като част от определена професионална структура, каквито са и адвокатските колегии. Това могат да бъдат лица в трудово правоотношение или със сключен граждански договор с работодател, както и лица упражняващи свободни професии, които са представители на определена професионална организация, която също издава служебни карти на своите членове.

По изложените съображения настоящият съдебен състав приема за правилен извода на КЗД, че със заповед № РД-01-143/20.03.2020 г., изменена и допълнена със заповед № РД-01-153/25.03.2020 г. на министъра на здравеопазването, не е осъществена дискриминация по защитените по чл.4, ал.1 от ЗЗДискр. признаци "образование", "обществено положение" и "лично положение" по отношение лицата, упражняващи адвокатска професия и в частност на адвокат П. И. Ш. .

При този изход на спора на ответника следва да бъдат присъдени

разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер на 100 лв., определен на основание чл.24 от Наредбата за правната помощ. Водим от горното и на основание чл.172, ал.2, предл. посл. от АПК, Административен съд – София град, второ отделение, 30-ти състав,

**РЕШИ:**

ОТХВЪРЛЯ като неоснователна жалбата на П. И. Ш. от [населено място] срещу решение № 303 от 03.06.2022 г. по преписка № 443/2020 г. на Комисията за защита от дискриминация.

ОСЪЖДА П. И. Ш. да заплати на Комисията за защита от дискриминация сумата от 100 /лева/ за юрисконсултско възнаграждение.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщението пред тричленен състав на Върховния административен съд.

Съдия: