

РЕШЕНИЕ

№ 6233

гр. София, 23.10.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 41 състав,
в публично заседание на 05.10.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Луиза Христова

при участието на секретаря Мариана Велева, като разгледа дело номер **8447** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК. Образувано е по жалба на Народното събрание на РБългария, чрез юрк. С., срещу решение № 276 от 24.07.2023г. на Комисия за защита от дискриминация, 4-ти специализиран постоянен заседателен състав, с което е установено, че разпоредбата на чл.10а, ал.1 от Закона за семейните помощи за деца в редакцията в ДВ, бр. 57/2015г., в сила от 28.07.2015г. до 01.01.2023г., за времето на действието си създава предпоставки за непряка дискриминация по защитен признак „Имуществено състояние“ съгласно чл.4, ал.1 от ЗЗДискр. по отношение на семействата, чиито деца са записани в първи клас в частно училище, и установява, че НС е предприело действия по отстраняване на нарушението за децата в осми клас.

Жалбоподателят посочва, че в сферата на образованието е допустимо допускане на различия между учащите, вкл. по отношение на стипендии, помощи и т.н., стига те да са основание на техния успех или нужди. Семейните помощи за деца са въпрос на държавна политика, която се финансира от държавния бюджет и няма пречка законът да установи и други признаци, на основата на които да се предоставят привилегии на определена категория лица. Уредбата на семейните помощи е диференцирана с оглед нуждата от тях. Това гарантира равна закрила на семейството и децата, като се избягва поставяне на една група родители/деца в по-неравностойно положение от това на други родители/деца. В този смисъл неправилно ответникът се е позовал на чл. 10б, ал.2 от ЗСПД, тъй като разпоредбата е във връзка с ал.1 и касае само децата, записани в осми клас. Предвид изложеното не е налице дискриминация,

поради което жалбоподателят моли процесното решение да бъде отменено. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът - Комисия за защита от дискриминация, редовно уведомена, в становище от 01.09.2023г. оспорва жалбата, като счита че процесното решение е издадено от компетентен орган, в установената форма, при спазване на административнопроизводствените правила и в съответствие с материалния закон. В осз претендира юрисконсултско възнаграждение.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД след като обсъди доводите на страните, прецени представените по делото доказателства и извърши проверка на оспорения акт в съответствие с разпоредбата на чл. 168 АПК, за да се произнесе съобрази следното от фактическа страна:

Административното производство е започнало по сигнал срещу чл. 10а от Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД), който допуска дискриминация спрямо децата в първи клас, записани в частни училища. Сигналоподателят не твърди, че дискриминация е допусната спрямо него или негово дете, т.е. не твърди пряк и личен интерес, а моли КЗД да провери дали е налице дискриминационна практика спрямо децата в България, записани в частни училища.

С Разпореждане № 548 от 27.09.2022г. председателят на КЗД е образувал преписка с № 197/2022г., която с оглед изложения признак за дискриминация „имуществено положение“ е разпределена на Четвърти заседателен състав. С писмо от 29.09.2022г. съставът е уведомил председателя на КЗД за определения председател на специализирания състав и докладчика по преписката, предложен е и подпомагащ експерт.

По преписката е изискано становище от Министерството на труда и социалната политика от 14.11.2022г., в което се посочва, че инициативният документ, по който е образувана преписката, не отговаря на изискванията на чл. 50 от ЗЗДискр. и не съставлява годно основание за образуване на производство пред КЗД.

Изискано е становище и от Народното събрание от 15.11.2022г., в което се посочва, че не е налице дискриминация, тъй като става въпрос за различни условия, при които са поставени двете групи деца – записани в държавни/общински училища и записани в частни такива. Освен това разпоредбата не е противоконституционна, доколкото не е обявена за такава от КС, поради което не може да бъде дискриминационна. Поради това КЗД няма правомощия да задължава органа да преустанови нарушението или да налага ПАМ, а само да прави предложения или препоръки. По принцип семейната помощ не е универсално право и се предоставя въз основа на конкретни нормативни изисквания с оглед постигане на определени цели. Изборът на родителите да запишат детето в частно училище предполага добри финансови възможности на семейството, за разлика от някои от семействата, които записват децата си в държавни или общински училища.

С Доклад заключение от 15.05.2023г., докладчикът по преписката е предложил насрочване на открито заседание за разглеждане на преписката и призоваване на страните. С Уведомление за призоваване, страните са призовани за заседание. В заседанието на 15.06.2023г. са приети доказателствата, преписката е намерена за изяснена от фактическа и правна страна, дадена е възможност за заключителни становища на страните и преписката е обявена за решаване.

На 24.07.2023г. е постановено процесното решение, в което е прието, че комисията е сезирана със сигнал срещу чл.10а от ЗЗДискр. , която е била действаща към момента

на подаване на сигнала на 29.08.2022г. Посочената разпоредба е привидно неутрална, т.е. прилага се спрямо всички, но в периода 01.01.2005г. - 01.01.2023г. е довела до различно положение на адресатите на правната норма. Функцията на разпоредбата е подпомагане на децата в първи клас, но е въведено условие те да са записани в държавно или общинско училище. Същевременно Конституцията в чл. 53, ал.6 не прави разграничение между училищата според това дали са държавни, общински или частни, като насърчава образованието във всички тях. Насърчаването на образованието е активна политика, която може да се изрази и в инициативи и спрямо частните училища. Изборът на училище е право на всеки гражданин, като образованието до 16год. възраст е задължително. В тази връзка за учениците от определени класове се осигуряват безплатни учебници без оглед на това в какво училище учат. Частните училища получават и държавна субсидия. Следователно въведеното в чл.10а от ЗСПД ограничение не съответства на Конституцията и цялостния смисъл на закона. Същото няма легитимна цел, като чрез него се лишават всички деца в частни училища от предвидената помощ. Материалната обезпеченост на родителите е ирелевантна, доколкото в чл. 10а, ал.2 от ЗСПД изрично е посочено, че помощта се предоставя, независимо от това какви са доходите на родителите. С приемането на тезата, че учениците в частните училища нямат нужда от държавна помощ се установява дискриминация по признак „имуществено състояние“, която води до неравно третиране на децата, учещи се в частни училища, в сравнение с тези, обучаващи се в държавни и общински такива, в посочения по-горе период. По горните съображения е установено, че чл.10а, ал.1 от ЗСПД към процесния период създава предпоставки за непряка дискриминация по признак „имуществено състояние“ съгласно чл.4, ал.1 от ЗЗДискр. спрямо семействата, чиито деца са записани в първи клас в частно училище. Решението е съобщено на жалбоподателя на 31.07.2023г., а жалбата срещу него е подадена на 10.08.2023г.

Предвид установеното от фактическа страна съдът намира следното от правна страна: Оспорва се подлежащ на обжалване административен акт, в срок, от негов адресат, за който е налице пряк и непосредствен интерес от обжалването. Поради това съдът приема жалбата за процесуално допустима. Разгледана по същество е ОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

С оглед разпоредбите на чл. 40, чл. 48, чл. 64, ал. 1 ЗЗДискр. решението е взето от компетентен орган. Постановеното решение съдържа всички реквизити посочени в чл. 66 ЗЗДискр. и е спазена установената от закона писмена форма. При издаването на процесния акт съдът намира, че не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които да обосноват отмяна на решението само на това основание. Правилата, по които се провежда производството пред КЗД са регламентирани в глава IV, раздел I от ЗЗД. В случая производството е започнало по сигнал по смисъла на чл. 50, т.3 от ЗЗДискр. Не е изтекъл срокът по чл. 52, ал. 1 ЗЗД, доколкото твърдяното нарушение на дискриминационното законодателство продължава към датата на подаване на сигнала. Не са налице и пречките по чл. 52, ал. 2 и ал. 3 ЗЗД. След образуване на производството е определен заседателния състав. Последният е определил председател и докладчик. Проведено е проучване, дадена е възможност на страните да се запознаят със събраните материали. Изготвено е заключение от докладчика по преписката и е насрочено открито заседание, за което са призовани страните. След изясняването му от фактическа и правна страна, председателят на състава е закрил заседанието, след което е постановено решение №

276 от 24.07.2023г.

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 ЗЗД. Това изисква първо, лицето, което твърди, че е жертва на дискриминация, да докаже дискриминация и второ, лицето, за което се твърди, че дискриминира да не успее да опровергае извода за неравното третиране.

Доказването на дискриминация изисква първо, да се установи факта на неравно третиране, на сравнимост 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.

Разпоредбата на чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр въвежда забрана за всяка пряка или непряка дискриминация, основана на посочените в закона признаци. Пряка дискриминация е 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. Непряка дискриминация е поставяне на лице на основата на признаците по ал. 1 в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица 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.

В случая по отношение на първия диспозитив на процесното решение ответникът е приел, че е налице неравно третиране при прилагането на разпоредбата на чл. 10а, ал.1 ЗСПД, съгласно която (в редакцията преди изменението с ДВ, бр. 66 от 2023 г., в сила от 1.01.2023 г.) на семействата, чиито деца са записани в първи клас на държавно или общинско училище, се отпуска еднократна помощ за покриване част от разходите в началото на учебната година, когато децата живеят постоянно в страната и не са настанени за отглеждане извън семейството по реда на чл. 26 от Закона за закрила на детето. За да се констатира наличието на дискриминация, е необходимо да има привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, в резултат на което едни лица са поставени в по-неблагоприятно положение от други. КЗД е извършила сравнение между децата, записани в държавни/общински училища и децата, записани в частни училища. Като защитен признак е изведено „имуществено състояние“, тъй като децата, учещи в частни училища, е прието, че изхождат от семейства с по-големи финансови възможности. Съдът намира, че характеристиката „деца, записани в държавно или общинско училище“ не представлява характерен, обективен, значим, траен белег, който да отчита универсалния обхват на закона. Записването на дете в такова училище е житейски факт, който зависи от субективното желание и нагласа на родителите, от наличието на места в съответното училище и от различни други фактори. Посещаването на училище няма траен характер, предвид задължителността на образованието до 16год. възраст. Ето защо съдът счита, че характеристиката „деца, записани в държавно или общинско училище“ сама по себе си не обуславя наличието на защитен признак „имуществено положение“. При липса на защитен признак, относим към групата на деца, записани в държавно или общинско училище, различният подход на законодателя към тази група родители сам по себе си не би могъл да е дискриминационен в рамките на понятието за дискриминация, което има предвид законът. Дори да се приеме, че е налице защитен признак, на база на който

две групи лица са третирани неравно чрез въвеждане на разпоредбата на чл. 10а, ал. 1 КСО, необходимо е да се установи причинна връзка между спорното третиране и защитения признак.

Всяка държава е свободна да въвежда в законодателството си права, задължения или ограничения, стига те да не се основават на някой от признаците - 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. Тези ограничения (чрез въвеждането на определени задължителни изисквания) винаги засягат положението на някаква неограничена група лица, но не са пряко свързани с наличието на по-неблагоприятно третиране. В процесния случай даденото ограничение е свързано с диференциране на различните форми на социална закрила. Правилото на чл. 10а, ал. 1 ЗСПД няма за цел да противопоставя лица, нито да ги поставя в различно положение. Не е дискриминация, а право на избор дали детето да бъде записано в държавно или общинско училище, или в частно такова. [Чл. 1 ЗСПД](#) посочва, че [ЗСПД](#) урежда условията за придобиване правото на семейни помощи, формите и реда за тяхното предоставяне. Налице е подпомагане от страна на държавата, което не е безусловно и не е свързано единствено с раждането и отглеждането на дете. Подпомагането с различните помощи е зависимо от имуществения статус на семейството, уседналостта, посещаването на учебни занятия и получаване на образование, отглеждането на детето в рамките на семейството му и други. По замисъла си семейните помощи за деца са особен вид помощи, които се различава от социалните помощи в системата на социалното осигуряване и социалното подпомагане (Решение № 2/2006 г. по к.д. № 9/2005 г. на Конституционния съд на Република България). Семейните помощи за деца по [ЗСПД](#) се финансират със средства от държавния бюджет (чл. 5 ЗСПД) и са елемент от социалната политика на държавата по насърчаване и закрила на семейството, майчинството и децата и подпомагането на родителите при осъществяване на тяхното право и задължение да отглеждат и възпитават децата си (чл. 47, ал. 1 от Конституцията на Република България). В съответствие с конституционната уредба, [ЗСПД](#) урежда материята, като застава на позицията, че в центъра на държавната политика на подпомагане отглеждането и възпитанието на децата е семейството в качеството му на естествена среда, в която тези процеси протичат, без да се свежда въпросът само до възможностите на родителите или да се гарантира еднаква грижа за децата в тази среда. (Решение № 3/2013 г. по к.д. № 7/2013 г. на Конституционния съд на Република България). Съгласно чл. 27, § 3 от Конвенцията за правата на детето (обн. ДВ, бр. 55 от 12.07.1991 г., в сила от 03.07.1991 г.) държавите - страни по Конвенцията, в съответствие с националните условия и в рамките на своите възможности, предприемат необходимите мерки с цел да подпомогнат родителите и другите лица, отговорни за детето, да осъществяват това право и в случай на нужда предоставят материална помощ и програми за подпомагане, особено по отношение на изхранването, облеклото и жилището. В същия смисъл чл.3, б. „в“ от КОНВЕНЦИЯ за борба срещу дискриминацията в областта на образованието, ратифицирана от РБългария с указ № 508 на 17.11.1962 г., с цел да се ликвидира и предотврати дискриминацията, попадаща под определението, задължава държавите, които са

страна на тази Конвенция, да не допускат, що се отнася до плащането за обучение, предоставянето на стипендии и на всяка друга помощ на учащите се, а също така даването на разрешения и привилегии, които могат да бъдат необходими за продължаване на образованието в чужбина, никакви различия по отношение на учащите се - граждани на дадена страна, от страна на държавните органи освен различията, основани на техния успех или нужди. Т.е. държавата е ангажирана да предприеме такива мерки за подпомагане, с цел изравняване на децата по отношение удовлетворяване на техните нужди, щото да не се бъдат поставяне в неравностойно положение деца с оглед различното имуществено състояние на техните семейства.

Съгласно чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Този текст е възпроизведен и в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр). В чл. 7 от ЗЗДискр са изброени основанията, при които различното третиране не представлява дискриминация. Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 14 ЗЗДискр не представлява дискриминация специалните мерки в полза на лица или групи лица в неравностойно положение на основата на признаците по чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр с цел изравняване на възможностите им, доколкото и докато тези мерки са необходими. В своята константна практика Конституционният съд на Република България посочва, че принципната възможност да бъдат установени привилегии в полза на една или друга уязвима група на компенсаторни блага с оглед на неизгодното социално положение, в което съответните лица са изпаднали не обуславя нарушение на конституционния принцип за равенство пред закона. (В този смисъл виж решение 3/27.06.2013 г. по к.д. № 7/2013 г., решение № 14 от 10.11.1992 г. по к.д. № 14/1992 г., решение № 6/27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009 г.). Диференциацията по [ЗСПД](#) се основава на множество кумулативно изискуеми критерии, на които отговарят всички от една група субекти и тази диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на равенството. Прилагането на диференциран, на основата на имущественото състояние на родителите подход, е в съответствие с изискването държавата да подпомага отговорните за детето лица в случай на нужда. (чл. 27, § 3 Конвенция за правата на детето). Поради това въведеният по чл. 10а, ал.1 от ЗСПД критерий за получаване на помощта къде се обучава детето е израз на специфичната форма на социално подпомагане по този закон в изпълнение на възложените с чл. 47 от Конституцията на Република България задължения и не е в противоречие с нормите на ЗЗДискр. В този смисъл РЕШЕНИЕ № 11126 ОТ 26.10.2015 Г. ПО АДМ. Д. № 3096/2015 Г., VI ОТД. НА ВАС. Още повече, че в тази норма има още два критерия: уседналост и отглеждане в семейна среда. Те отново са с цел подпомагане на семействата в България, и не представляват дискриминация по смисъла на закона. Следователно, въпреки че образованието е задължително до 16год. възраст и частните училища получават държавни субсидии, това не поставя в еднакво положение семействата, които записват децата си в държавно или общинско училище –

от една страна, и тези, които ги записват в частно училище. Макар и нуждите на децата в двата вида училища да са еднакви, възможностите на семействата да ги удовлетворят са различни. За да се изравят тези възможности, законодателят е предвидил допълнителна закрила на децата, записани в държавни или общински училища. Записването на дете в частно училище предполага по-големи финансови възможности на семейството. В този смисъл неправилно ответникът е приел, че помощите се отпускат независимо от дохода на семейството, тъй като това се отнася само до семействата, чийто деца са записани в държавни или общински училища. Същите са поставени в напълно равностойно положение, тъй като представляват една целева група за подпомагане, различна от тази на децата в частни училища, децата, които не живеят постоянно в страната и децата, които са настанени за отглеждане извън семейството.

Не на последно място съгласно чл. 47, т. 1 ЗЗДискр., Комисията за защита от дискриминация установява нарушения на този или други закони, уреждащи равенство в третирането, извършителя на нарушението и засегнатото лице. В зависимост от характера на нарушението, комисията разполага с правомощията да налага предвидените санкции и прилага мерки за административна принуда, да дава задължителни предписания с оглед спазването на този или други закони, уреждащи равенство в третирането, както и да прави предложения и препоръки до държавните и общинските органи за преустановяване на дискриминационни практики и за отмяна на техни актове, издадени в нарушение на този или други закони, уреждащи равенство в третирането. С решение по чл.65 т.1,2,3,4 ЗЗДискр може да бъде установено като нарушение само онова нарушаване на антидискриминационното законодателство, което осъществява конкретен състав на административно нарушение, предвидено в ЗЗДискр. или в някой друг от законите, уреждащи равенство в третирането и представлява конкретно деяние /действие или бездействие/, извършено от конкретно лице. За да установи извършено нарушение е необходимо Комисията да е установила осъществен състав/ от обективна и субективна страна/ на конкретно административно нарушение - извършване на дискриминация, да е установила извършителя на нарушението, както и конкретното засегнато лице. Неустановяването на конкретното действие или бездействие, с което е извършен дискриминационния акт, субекта на нарушението /извършителя/ или конкретното засегнатото лице, означава липса на извършено нарушение на дискриминационното законодателство по смисъла на чл.47,т.1 ЗЗДискр. По отношение на нарушението, КЗД в диспозитива е установила, че чл.10а, ал.1 от ЗСПД е създавала предпоставки за непряка дискриминация. По делото обаче не са представени доказателства при конкретното прилагането на цитираната правна норма да е нарушен принципът за равно третиране. Т.е. дори да има нарушение, същото не е установено безспорно. По отношение на субекта на административно нарушение, такъв може да бъде само ФЛ, а само в изрично посочени от закона случаи и ЮЛ. Административните органи - еднолични или колективни, не могат да бъдат субект на нарушение по чл.47, т.1 от Закона, извършител на нарушения могат да бъдат конкретните физически лица, осъществяващи правомощията на съответните органи.

Правните норми представляват абстрактни правила за поведение, те не са конкретни действия или бездействия, с които би могло да се осъществи конкретен акт на дискриминация. Те единствено създават възможност за извършване на дискриминация по отношение на конкретни лица в определен момент. С приемането на цитираната по-горе разпоредба също не би могло да се осъществи състава на нарушение на антидискриминационното законодателство по смисъла на чл.47, т.1 от Закона. Въпреки че Комисията притежава правомощия да преценява доколко нормативните актове, включително и законите, не нарушават забраната за дискриминация, когато констатира несъответствие на нормативен акт с антидискриминационни разпоредби, тя не следва с решение по чл.65, т.1 от Закона да установява извършено нарушение по смисъла на чл.47, т.1, /тъй като такова нарушение не налице/, а може да упражни единствено някое от правомощията, предоставени в чл.47, т.5, т.6 или т.8 от Закона. Комисията може да направи предложение или препоръка до съответния орган за приемане, отменяне, изменение и допълнение на нормативни актове, или за сезиране на КС. В този смисъл Решение № 5645 от 25.04.2014г. на ВАС по адм. дело № 15991/2013г. Поради това констатациите в оспореното решение на КЗД, че въведеното с чл.10а, ал.1 от ЗСПД изключение не отговаря на генералните принципи, заложи в Конституцията, са изцяло извън правомощията на комисията. Относно вторият диспозитив на процесното решение, същият не е мотивиран. В него се посочва, че са предприети действия по отстраняване на допуснати нарушения на антидискриминационното законодателство спрямо семейства, чиито деца са записани в 8 клас на частно училище. Този текст касае чл.10б, ал.1 от ЗСПД – разпоредба, която въобще не е коментирана в процесното решение. Липсват не само фактически, но и правни установявания в решението, че е допусната дискриминация в чл.10б, ал.1 от сз, не е посочено спрямо кои лица, на какъв признак е допусната, и в какъв период. Поради това по отношение на този диспозитив решението е необосновано и също подлежи на отмяна.

При така наведените правни доводи и при проверка на критериите по чл. 146 АПК, настоящият състав обосновава извод, че решение № 276/24.07.2023 г. на КЗД по преписка № 197/2022 г. по описа на КЗД е незаконосъобразно и следва да бъде отменено.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал.1 от АПК на жалбоподателя се дължи юрисконсултско възнаграждение в минимален размер от 200лв., определен съгласно чл. 37 от ЗПП и чл. 24 от НЗПП.

Водим от горното, Административен съд София – град

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 276 от 24.07.2023г. на Комисия за защита от дискриминация, 4-ти специализиран постоянен заседателен състав.

ОСЪЖДА Комисията за защита от дискриминация да заплати на Народното събрание на РБългария сумата от 200лв. юрисконсултско възнаграждение.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: