

# РЕШЕНИЕ

№ 23274

гр. София, 13.11.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 77 състав,**  
в публично заседание на 10.10.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Евгения Баева**

при участието на секретаря Антонина Митева, като разгледа дело номер **4640** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), вр. чл. 68, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗД).

Образувано е по жалбата на [община], срещу Решение № 126/28.03.2024 година на Комисия за защита от дискриминацията.

Жалбоподателят твърди, че решението е постановено при допуснати съществени процесуални нарушения и неправилно приложение на материалния закон. Твърди, че в решението не са посочени мерките, които не са предприети за осигуряване на водоснабдяване на селото. Отделно от това твърди, че изложените мотиви са противоречиви, тъй като от една страна Комисия за защита от дискриминацията е приела, че е одобрено финансиране в размер на 700 000 лева за водоснабдяване на [населено място], а от друга, че [община] не е предприела необходимите мерки за изграждане на водопроводна система. Твърди, че през годините са предприети множество действия за финансиране и изграждане на водопроводна система в [населено място], които не са се увенчали с успех, какъвто е случая с прекратената процедурата за изграждане на водопровод, поради икономическа необоснованост. Отделно от това твърди, че [община] не е субекта, от когото зависи изграждането на водопроводна система в селото. Позовава се на Закона за водите, съобразно който компетентните за това органи са Министерът на регионалното развитие и благоустройство, асоциацията по ВиК и Общинският съвет. Отделно от това твърди, че административният орган не е съобразил, че проблемът с водоснабдяването на

населеното място произтича не само от липсата на водопроводна система, но и от доказаната негодност на водата за питейни нужди. Твърди, че не е налице дискриминация. Моли съда да постанови решение, с което да отмени обжалваното решение.

В съдебно заседание жалбоподателят, чрез процесуален представител, поддържа жалбата. Претендира присъждане на съдебно-деловодни разноски.

Ответникът – Комисия за защита от дискриминация не изпраща представител. В писмено становище от 09.10.2024 година, чрез процесуален представител, излага подробните си съображения за неоснователност на жалбата. Моли съда да постанови решение, с което да отхвърли жалбата. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение. В условията на евентуалност, при уважаване на жалбата, прави възражение за прекомерност на изплатеното адвокатско възнаграждение.

Заинтересованата страна Т. К. К. от [населено място] изразява становище за неоснователност на жалбата. В писмено становище от 02.08.2024 година излага подробните си съображения за неоснователност на жалбата.

Заинтересованата страна С. Д. М. – Хауерот [населено място] не се явява и не изразява становище по същество.

Съдът, след преценка на събраните в хода на административното и съдебното производство писмени документи, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Административното производство е започнало въз основа на подаден от Т. К. К. от [населено място] сигнал с вх. № 44-00-376/27.01.2022 година. В проведеното на 01.06.2022 година заседание на Комисия за защита от дискриминация, като жалбоподател е конституирана С. Д. М. – Х., въз основа на устното и изявление, че се присъединява към жалбата.

С Решение № 414/26.08.2022 година Комисия за защита от дискриминация е приела, че липсата на изградена водопроводна мрежа в [населено място], [община] и липсата на достъп до питейна вода за битови нужди представлява нарушение по чл. 11 от Международен пакт за икономически, социални и културни права, извършено от [община]. Приела е, че това представлява нарушение по чл. 10 и чл. 4, ал. 2 от ЗЗД по признак „лично положение“ и „обществено положение“. Приела е, че като не е предприел всички необходими мерки за изграждане на водопроводна система в населеното място и осигуряване на свободен достъп до питейна вода и добри санитарни условия на живот на жителите на [населено място] Кметът на [община] е извършил нарушение по чл. 4, ал. 2 от ЗЗД по признак лично и обществено положение. На Кмета на [община] е дадено предписание да предприеме необходимите мерки за премахване на дискриминацията и да гарантира правото на жителите на [населено място] на питейна вода и добри санитарни условия в 3 месечен срок. Приела е, че „ВиК“ ЕАД [населено място] и Министерът на регионалното развитие и благоустройство не са извършили нарушение по чл. 4, ал. 2 от ЗЗД.

С Решение № 207/11.01.2023 година, постановено по адм.д. № 8633/2022 година по описа на Административен съд – София-град решението е отменено и преписката е върната на Комисия за защита от дискриминация. За да постанови този резултат съдът е приел, че решението е постановено при допуснати съществени процесуални нарушения, изразяващи се в липса на мотиви. Съдът е указал на административния орган да разпредели доказателствената тежест, да изясни всички относими факти, да изложи мотиви, както и да приложи критерий за сравнение с жителите на близки села,

със сходен брой жители и изградена водопроводна система.

С Разпореждане № 170/02.03.2023 година производството по административната преписка, въз основа на отменителното съдебно решение е възобновено. Изискани са становище от „ВиК“ ЕАД – Б., Министерство на регионалното развитие и околната среда и [община].

От представените по преписката писмени документи се установява, че на [община] е била отпусната безвъзмездна помощ в размер на 700 000 лева за проект „Водоснабдяване на [населено място] – първи и втори етап, който е прекратен, поради икономическа неефективност.

Постъпило е писмено становище от „ВиК“ ЕАД Б., че дейностите по финансиране на проекти за изграждане на техническа инфраструктура за водоснабдяване на селата на територията на [община] са от компетентността на [община].

Проведено е открито съдебно заседание на 24.01.2024 година.

С Решение № 126/28.03.2024 година Комисия за защита от дискриминация е установила : 1.) по сигнал с вх. № 44-00-376/27.01.2022 година, подаден от Т. К. К. и С. Д. М. - Х., че [община] е извършила нарушение на чл. 11 от Международен пакт за икономически, социални и културни права затова, че липсва изградена водопроводна мрежа в [населено място] и липсва достъп до питейна вода и вода за битови нужди; 2.) по сигнал с вх. № 44-00-376/27.01.2022 година, подаден от Т. К. К. и С. Д. М. - Х., че липсата на изградена водопроводна мрежа в [населено място], [община], която да осигури свободен достъп до питейна вода и вода за битови нужди на жителите на населеното място, представлява нарушение на чл. 10 от ЗЗД и чл. 4, ал. 2 от ЗЗД на основата на признаците „лично положение“ и „обществено положение“ спрямо определяема група лица, жители на [населено място], [община], област Б.; 3.) че [община], чрез неизпълнение на задълженията си за предприемане на всички възможни и необходими мерки за изграждане на водопроводната система в [населено място] и осигуряване на свободен достъп до питейна вода и добри санитарни условия на живот на жителите на селото, не е изпълнила законово задължение, произтичащо от разпоредбата на чл. 10 от ЗЗД, водещо до нарушение на чл. 4, ал. 2 от ЗЗД на основата на признаците „лично положение“ и „обществено положение“ спрямо определяема група лица, жители на [населено място], [община]; 4.) е дадено задължително предписание на [община] да предприеме необходимите мерки и действия за премахване на фактическата дискриминация спрямо жителите на [населено място], [община] с цел гарантиране спазване на основните им права, включващи право на питейна вода и добри санитарни условия; 5.) е определен едномесечен срок от получаване на уведомлението писмено да уведоми Комисия за защита от дискриминация за плануваните и предприети действия и мерки по изпълнение на предписанието, както и да посочи срок, в рамките на който ще изпълни изграждане на водопроводна система в [населено място] и ще осигури свободен достъп до питейна вода и добри санитарни условия на живот на жителите на населеното място.

За да постанови този резултат административният орган е приел за установено от фактическа страна, че [населено място], [община] не е водоснабдено. Приел, че на територията на [община] има 30 села със жители от 20 до 1140 по постоянен адрес, от 32 до 1083 по настоящ адрес и от 12 до 999 по постоянен и настоящ адрес, които са водоснабдени. Въз основа на тази фактическа установеност органът е приел, че жителите на [населено място] са третирани неравностойно спрямо всички други

граждани, които имат достъп до ВиК услуги и че това неравно третиране е по признак лично и обществено положение.

Органът е приел, че за снабдяването на [населено място] с вода е необходимо изграждането на вътрешна водопроводна мрежа и сградни водопроводни отклонения към имотите, като [община] не е правила постъпки за финансиране на дейности за водоснабдяване на района. Приел е, че липсата на инвестиционно намерение на [община] за изграждане на водопроводна система е единствената причина за липсата на такава.

Приел е, че правото на вода е свързано с правото на живот, поради което неосигуряването от страна на [община] на питейна вода за жителите на населеното място е нарушение на чл. 11 от Международния пакт за икономически, социални и културни права.

Решението е връчено на жалбоподателя на 08.04.2024 година, поради което подадената на 22.04.2024 година и от адресата на акта жалба е допустима за разглеждане.

Съдът намира, че оспореният административен акт е издаден от компетентен орган, арг. чл. 47 от ЗЗД, при спазване на правилата по чл. 48, ал. 1 и 2, т. 3, вр. чл. 54 от ЗЗД. Решението е постановено от членовете състава, обявили преписката за решаване.

Съдът намира, че е спазена е установената форма, тъй като решението съдържа реквизитите по 66 от ЗЗД.

За да се приеме, че е налице пряка дискриминация по см. на чл. 4, ал. 2 от ЗЗД трябва да се установи защитен признак, причинна връзка между спорното третиране и съответния защитен признак – в случая лично и обществено положение, както и че това третиране е извършено съзнателно. Следователно, в конкретния случай, основно изискване при преценката има ли осъществена пряка дискриминация спрямо лицата, жители на [населено място], [община], е да се определи съдържанието на признаците лично и обществено положение.

Върховният административен съд е имал възможност да посочи в практиката си, че: „За разлика от други защитени признаци - пол, раса, религия, увреждане, възраст, семейно положение, които са иманентно присъщи на човека, защитеният признак „лично положение“ няма еднозначно, изначално прието обективно съдържание. Това предполага и налага установяване и доказване, във всеки конкретен случай на значим, обективен, същностен за личността белег, който позволява да бъде прилаган еднакво и който отчита универсалния (материален и персонален) обхват на закона и абсолютната забрана за пряка дискриминация.“ (Решение № 8105/08.06.2011 година, постановено по к.адм.д. № 8708/2010 година на Върховния административен съд на Република България, VII Отделение).

В обсъждания случай, като присъщо качество на личността, е прието правото на достъп до питейна вода.

Безспорно е, че правото на живот е гарантирано, арг. чл. 28 от Конституцията на Република България. Общото събрание на ООН, проведено на 28.07.2010 година е приело Резолюция, с която признава правото на безопасна и чиста питейна вода и добри санитарни условия.

Правата на човека и правата на гражданина са основните фундаментални конструкции, които не са тъждествени. Биологично това следва от разграничението между човека и гражданина, между естественото и гражданското състояние на индивида, между естественото и позитивното право. Правата на човека са естествени

права – онези права, които индивидът има по природа и които са неотделими от него като човешко същество. Правата на гражданина са онези права на индивида, които идват от обществения договор, от връзката на индивида с една държава, от нейните закони в позитивното право. Това са възможности, които индивидът има в качеството си на гражданин и са пряко свързани с организацията и функционирането на държавата. Понятието право на човека изразява универсалната ценност на човека без оглед на неговото гражданство; човека като такъв. Правата на гражданина го характеризират като принадлежащ към определена държава. Докато правата на човека са универсални (всеобщи), то правата на гражданина са строго национални. Правата на човека се съдържат в универсалните инструменти, но винаги международни, а правата на гражданина са винаги закрепени в националното законодателство.

Съществуват три основни групи права на гражданите: 1. Граждански и политически (т.нар. класически права и свободи); 2. Икономически, социални и културни; 3. Лични права и свободи.

Защитеното право на гражданина обаче не е качество на личността, тъй като не го определя.

Предвид горното съдът намира, че не е налице конкретен, присъщ, иманентен белег на личността на жителите на [населено място], който ги отличава от останалите жители на близки населени места, т. е. изпълва съдържанието на признака „лично положение“ и е причина да бъдат неравно третираны.

Другият приет, като присъщ на жителите на [населено място], личностен белег е липсата на водопроводна система.

Този беспорен факт не може да бъде субсумиран в защитен признак, защото същият е последица от упражненото от жителя на населеното място право да избере къде да живее. Казано по друг начин – изборът на място на живеене е свързан с личността, но не може да се приеме, като иманентен, отличаващ признак на личността на жителя на определено населено място. Ето защо, в обсъжданият случай, дори и да се приема за верен изводът, че единствено защото живеят в това село, жителите нямат достъп до вода, това обстоятелство не изпълва съдържанието на признака лично положение.

В чл. 35 от Конституцията на Република България е прокламирано правото на свободен избор на местожителството и правото да свободно придвижване. Следва да се приеме, че гарантираният свободен избор на местожителство не може да изпълни съдържанието за основен признак на личността. Само по себе си живеенето в различни населени места, с евентуално различни условия в тях, не би могло да обективира признака „лично положение“. То би могло да бъде индичия единствено за различно третиране, но не и да се свърже с определено качество или вътрешноприсъщ белег на личността, който да обоснове това различно третиране.

В обхвата на признака „лично положение“ следва да се включват само значими и ангажиращи за личността характеристики, равностойни със същностните основни признаци за личността, каквито са полът, расата, здравословното състояние, сексуалната ориентация, възрастта, вярата. Допълнителни характеристики, които са временни, случайни не изпълват съдържанието на признака „лично положение“.

Мястото на живеене се явява опосредяващият елемент между личността на гражданина и доказаната от фактическа страна неблагоприятна за него практика, който елемент прави възможно идентифицирането на траен, обективен, определящ положението на гражданина белег, годен да попадне в обхвата на защитения признак „лично положение“. Следователно, личното положение на подателите на сигнала се

определя не директно от факта, че същите живеят в [населено място], а от това, че живеят там, спрямо тях и останалите граждани в това населено място, е прилагана практика на администрацията, съществено разминаваща се с тази, прилагана към жителите на съседните села, в които има изградена водопроводна система, досежно регламентацията на едно и също право - правото на достъп до питейна вода.

Други обстоятелства, които да установяват качество на личността на жителя на [населено място], които го отличават и съставляват основание за неблагоприятно, дискриминационно отношение от [община] по делото не са посочени в обжалваното решение.

По същия начин стои въпросът и с признака обществено положение, който също не е изрично дефиниран в ЗЗД. Най-общо общественото положение може да се определи като мястото, което едно лице заема в структурата на обществото и е израз на отношението, оценката, която обществото дава на лицето във връзка с неговото поведение и функции. Правото на вода и свободно избраното място на живеене не могат да се определят, като обществено положение.

В разпоредбата на § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на ЗЗД е дадено определение на понятието „неблагоприятно третиране“, а именно - всеки акт, действие или бездействие, които водят до по-малко благоприятно третиране на едно лице спрямо друго, въз основа на признаците по чл. 4, ал. 1 или могат да поставят лице или лица, носители на признак по чл. 4, ал. 1, в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица.

Безспорно установеното по-неблагоприятното третиране, в случая, се изразява в липсата на изградена водопроводна система в населеното място.

Прокламирано в Конституцията на Република България е задължението на Държавата да създаде балансирано развитие на отделните райони на страната, като подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата, кредитната и инвестиционната политика, арг. чл. 20.

Държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водостопанските системи и съоръжения, се осъществява от министъра на регионалното развитие и благоустройството - за водоснабдителни и канализационни системи и съоръжения на населените места и за предпазване от вредното въздействие на водите в границите на населените места, арг. чл. 10 ал. 1, т. 1 от Закона за водите.

Министерският съвет определя държавната политика за отрасъла ВиК като част от водостопанската политика на страната и Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България. Министерският съвет приема Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България за период не по-малък от 10 години. Със стратегията по ал. 2 се определят основните цели, приоритетите, етапите и необходимите средства и източниците на финансиране за изграждане и развитие на ВиК системите и за повишаване на качеството на ВиК услугите. Политиката в отрасъла водоснабдяване и канализация се провежда от министъра на регионалното развитие и благоустройството и общинските съвети и кметовете на общини, арг. чл. 10а от Закона за водите.

В чл. 10б от Закона за водите подробно са разписани дейностите, които министърът на регионалното развитие и благоустройството осъществява за упражняване на държавната политика в отрасъла водоснабдяване и канализация на национално ниво.

Общинският съвет осъществява управлението на местно ниво, като приема програма за развитието на водоснабдяването и канализацията на територията на общината в съответствие с Плановите за управление на речните басейни, Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията, плана за интегрирано развитие на общината и програмата за реализирането му, с регионалния генерален план на ВиК системите и съоръженията на обособената територия и генералните планове на агломерации над 10 000 е. ж. на ВиК системите и съоръженията; приема програма за реструктуриране на търговските дружества - ВиК оператори, в които общината е едноличен собственик на капитала; приема и предлага за одобряване от съответните общи събрания на търговските дружества - ВиК оператори, с общинско участие в капитала, програми за реструктурирането им; одобрява договорите за възлагане и за контрол на управлението на търговските дружества - ВиК оператори, в които общината е едноличен собственик на капитала; изразява становище по разработените от ВиК операторите бизнес планове; определя представители на общината в органите за управление на търговските дружества - ВиК оператори, с общинско участие в капитала; определя представител на общината в съответната асоциация по ВиК и съгласува мандата му; отговаря за координирането на управлението на ВиК системите и съоръженията на обособената територия в предвидените в закона случаи, арг. чл. 10в, ал. 1 от Закона за водите.

Кметът на общината разработва и предлага за одобрение от общинския съвет програмите за управление и стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията; **осъществява координацията по подготовката и реализацията на проектите за ВиК инфраструктура, които се реализират с безвъзмездна помощ чрез оперативните програми, финансирани от Кохезионния и Структурните фондове на Европейския съюз;** предвижда в общите и подробните устройствени планове мероприятията, необходими за развитието на водоснабдяването и канализацията в общината, в съответствие с регионалните генерални планове и генералните планове на агломерациите над 10 000 е. ж.; сключва договорите за възлагане на управлението на търговските дружества - ВиК оператори, в които общината е едноличен собственик, или когато е собственик на над 50 на сто от капитала, ако е оправомощен от общото им събрание; определя основните показатели за дейността на ВиК операторите по т. 4 и за развитието им в съответствие с одобрените от КЕВР бизнес планове, контролира изпълнението им и го отчита пред общинския съвет; участва като представител на общината в съответната асоциация по ВиК; осъществява контрол в предвидените от закона случаи, арг. чл. 10в, ал. 2 от Закона за водите.

Т.е. безпорно задължение на съответната община, чрез органите и – Кмет и Общински съвет е осигуряването на вода за съответното населено място, чрез изграждане на водопровод.

По делото не са представени доказателства за причините, поради които населеното място е останало без изграден водопровод. Липсват доказателства кога са изградени водопроводи за другите населени места в [община] и как е взето решението за изграждане на водопровод в тях, респ. за неизграждането на такъв в [населено място]. При установената липса на признак по чл. 4, ал. 2 от ЗЗД тази неизясненост не налага отмяна на решението и връщане на преписката на органа за събиране на доказателства за тези обстоятелства.

Безпорно е обаче, че Министерът на регионалното развитие и благоустройство и

[община], чрез своите органи – Кмет и Общински съвет са бездействали в продължение на години да изпълнят социалните си функции. При положение, че населеното място съществува и жителите му плащат данъци и такси за имотите си, бездействието на горепосочените органи е абсолютно недопустимо и представлява нарушаване на обществения договор. Изискване за съществуване на неселено място е наличието на изградена социална и инженерна инфраструктура, арг. чл. 3, ал. 2 и чл. 19, ал. 3 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България. Задължение на органите на управление е да я осигурят. Абсолютно несъстоятелен е послужилият, като аргумент за прекратяване на процедурата за финансиране на изграждането на водопровод довод за икономическа необоснованост, при безспорно дължимата социална функция на органите.

Неизпълнението от страна на органите на държавно и местно управление и в частност от [община] на задължението да изгради водопровод обаче не представлява дискриминация.

Способът да бъдат принудени органите на държавно и местно управление да изпълняват задълженията си е чрез активни законни действия на гражданите.

Предвид горното обжалваното решение, като постановено при неправилно приложение на материалния закон, следва да се отмени.

На жалбоподателя следва да се присъдят направените пред инстанцията съдебно-деловодни разноси в размер на 500 лева при уважаване на направеното възражение за прекомерност на изплатеното адвокатско възнаграждение, тъй като делото не е сложно от фактическа и правна страна.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, съдът

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** Решение № 126/28.03.2024 година на Комисия за защита от дискриминацията по жалбата на [община].

**ОСЪЖДА** Комисия за защита от дискриминация, [населено място], [улица] **ДА ЗАПЛАТИ НА** [община], [населено място], [улица] сумата от **500** (петстотин) лева, представляваща съдебно-деловодни разноси.

**РЕШЕНИЕТО** може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България в 14 дневен срок от получаване на съобщението от страните.

**СЪДИЯ :**