

РЕШЕНИЕ

№ 1639

гр. София, 15.03.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 52 състав,
в публично заседание на 17.02.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Силвия Димитрова

при участието на секретаря Албена Илиева, като разгледа дело номер **11500** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. АПК, вр. чл.68, ал.1 ЗЗДискр.

Образувано е по жалба на Д. Ф. Р. от [населено място] против Решение №608/08.10.2020 г. по преписка №244/2012 г. на КЗД, петчленен разширен заседателен състав, с което е установено, че разпоредбите на чл.9, ал.1 и ал.2, чл.13, чл.14, ал.1 и чл.15, ал.1 и ал.2 от ЗГР не представляват дискриминация по признаците „пол“ и „семеино положение“, че МРРБ не е извършило нарушение на ЗЗДискр. въз основа на признаците „пол“ и „семеино положение“ и е оставен без уважение сигнал с вх. №44-00-3378/17.09.2012 г., подаден от Д. Ф. Р. от [населено място].

В жалбата се твърди, че решението е постановено в нарушение на материалния закон и на целта на закона – основания по чл.146, т.4 и т.5 АПК. Оспорващата счита, че същото противоречи на чл.4, ал.1 и ал.2 ЗЗДискр., като излага съображения в тази насока както в жалбата, така и в съдебно заседание. Предвид това иска оспореното решение да бъде отменено и да бъде постановено друго, с което да се приеме, че е налице пряка дискриминация по признак „пол“ и по признак „семеино положение“ в разпоредбите на чл.9, ал.1 и ал.2, чл.13, чл.14, ал.1 и чл.15, ал.1 и ал.2 от ЗГР.

Ответникът, Комисия за защита от дискриминация, чрез процесуалния си представител юрисконсулт Б. Б., в съдебно заседание оспорва жалбата с доводи за нейната неоснователност. Подробни съображения са изложени в представени писмен отговор и писмени бележки. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна, Министъра на труда и социалната политика, не е изразил становище по жалбата.

Заинтересованата страна, Министъра на регионалното развитие и благоустройство в представен отговор изразява становище за неоснователност на жалбата по изложени съображения.

СГП не е взела становище в производството.

По делото са събрани писмени доказателства. Приложената в заверено копие образувана пред КЗД преписка № 244/2012 г.

Административен съд - София-град, в настоящия съдебен състав, като прецени събраните по делото доказателства, поотделно и в тяхната съвкупност, във връзка с доводите и твърденията на страните, приема за установено следното:

Жалбата е депозирана от надлежна страна в законоустановения в чл.68, ал.1 ЗЗДискр. срок. Оспорващата е получила решението на 27.10.2020 г., а жалбата е постъпила на 05.11.2020 г. Следователно същата е процесуално ДОПУСТИМА. Разгледана по същество, настоящият съдебен състав я намира и за ОСНОВАТЕЛНА.

Производството пред КЗД е образувано по сигнал с вх. № 44-00-3378/ 17.09.2012 г, подаден от Д. Ф. Р. срещу разпоредбите на чл.9, ал.1 и ал.2, чл.13, чл.14, ал.1 и чл.15, ал.1 и ал.2 от Закона за гражданска регистрация. В същия се твърди, че тези разпоредби представляват дискриминация по признаците „пол“ и „семеино положение“, тъй като съдържат изискването българските граждани да притежават бащино име. Според нея това поставя в унижително положение самотните майки и децата с неизвестен родител и дава второстепенно роля на майките при определянето на презимето и фамилното име на собствените им деца. Счита, че в нормативната уредба изразът „бащино име“ следва да се замени с „презиме“ или „бащино и/или майчино име“. Поискала е да бъде образувано производство, в хода на което да бъде установено дали е дискриминация и в случаи, че това е така, да бъде постановено преустановяване на нарушението до установяване на положение на равно третиране, както и да бъдат наложени предвидените в закона принудителни административни мерки.

След проведено производство КЗД се е произнесла по сигнала с Решение № 324/20.12.2013 г., което е оспорено от Д. Р.. Въз основа на жалбата на Р. в АССГ е образувано адм.д. №799/2014 год.. С влязло в сила решение по делото АССГ е отменил решението на КЗД и е върнал делото като преписка на Комисията за ново произнасяне по сигнала от момента на събиране на доказателствата. От мотивите на решението се установява, че решението на КЗД е отменено поради това, че Комисията не се е произнесла по цялото искане, така както е било предявено и е постановила решението си при неизяснени фактически обстоятелства. С писмо от 31.03.2015 г. АССГ е изпратил делото като преписка на КЗД за ново произнасяне по сигнала на Д. Р..

При новото произнасяне КЗД е постановила Решение №10/16.01.2017 г. на петчленен разширен състав, в което е прието, че разпоредбите на чл.15, ал.1 и ал.2 , чл.9, ал.1 и ал.2, чл.13 и чл.14, ал.1 от ЗГР не представляват дискриминация по признак "пол". Същото е оспорено по съдебен ред, като е образувано адм. д. №12777/2017 г. по описа на АССГ. С Решение №3603/29.05.2017 г. на Административен съд - София - Град, Второ отделение, 58-ми състав е отменено решението на петчленен разширен заседателен състав на КЗД и преписката е върната на Комисия за защита от дискриминация за ново произнасяне. В мотивите на решение е прието, че КЗД не се е произнесла по признак „семеино положение“, като е допуснала съществено процесуално нарушение, както и че се е произнесла при непълнота на

доказателствата. Посочено е, че КЗД е постановила решение при неизяснени фактически обстоятелства и за двата признака - „пол“ и „семеино положение“ и не се е произнесла по цялото искане, като по този начин е постановила акта си при съществено нарушение на административнопроизводствените правила и при противоречие с материалноправните разпоредби. Според съда е следвало да направи проучване, чрез запитване до висшите учебни заведения за експерти по български език, занимаващи се с формиране на имената на българските граждани и традициите и тенденциите за развитие по този въпрос. Добавено е, че информация може да се потърси и от Народното събрание, като се изискат мотивите за законопроектите на Закона за гражданска регистрация, Закона за българските документи за самоличност, Семейния кодекс и Закона за лицата и семейството - отменени, както и мотивите и разискванията в Комисията по политиките за българите в чужбина към НС през 2015 г. относно "Представяне, обсъждане и приемане на законопроект за изменение и допълнение на Закона за гражданската регистрация". Посочено е също, че информация относно традициите при формирането на бащиното име може да се потърси и чрез Държавна агенция "Архиви".

Въз основа на доклад от 05.02.2019 г. на юрисконсулт на КЗД с Разпореждане №157812.02.2019 г. на Председателя на КЗД производството по преписката е възобновено. Предвид изложените твърдения за по-неблагоприятно третиране по смисъла на §1, т.7 ит. 8 от ДР на Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.), вр. чл.4, ал.1, вр. чл.13 и чл.14 от ЗЗДискр., по признаци „пол“ и „семеино положение“ преписката е разпределена на Петчленен разширен заседателен на КЗД, който е определил председател на състава и докладчик.

Конституираните по преписката страни са Д. Ф. Р. от [населено място], в качеството на сигналподател в производството; Министерство на регионалното развитие и благоустройство, в качеството на ответна страна и Министерство на труда и социалната политика, като заинтересована страна, които са призовани за насроченото открито заседание.

След възобновяването на преписката са проведени две открити заседания. Страните не са представили нови становища и не са поискали събирането на нови доказателства. Съставът ги е приканил към сключване на споразумение по реда на чл.62, ал.1 ЗЗДискр., но поради липса на воля за водене на помирителна процедура, е продължил гледането на преписката по общия ред. Приет и приобщен към преписката е изготвеният от докладчика доклад-заклучение. Прието и приобщено към преписката е заключителното становище, представено от сигналподателя. След като е счел преписката за изяснена от фактическа и правна страна, предвид събраните при предходното разглеждане на преписката доказателства, Петчленен разширен заседателен състав е дал на страните срок за представяне на писмени бележки и е обявил, че ще се произнесе с решение в законоустановения срок. При новото разглеждане на преписката съставът не е изследвал въпросите, посочени в мотивите на отменителното съдебно решение и не е събирал нови доказателства. Произнесъл се е с оспореното в настоящото производство решение. В мотивите на същото е приел, че не е необходимо да бъдат изследвани ноторно известни факти като например законови разпоредби. Дори и да бъде подложен на изследване произхода на законовата разпоредба, това няма да доведе до изясняване на спора. Естественото на същия не е какъв е произхода на „бащиното име“, а дали фактът, че презимето и бащиното име са тъждествени понятия е правен факт, който би могъл да се счита за

нарушение на Закона за защита от дискриминация. Съставът е мотивирал неизпълнението на указанията на съда, дадени в отменителното решение с това, че връщането на преписката за произнасяне с дадени детайлни указания, които касаят не просто предмета на спора, но и обема и вида събрани доказателствени средства, представлява едно фактическо отнемане на правото му да реши един спор по вътрешно убеждение. Счел е, че така на практика се нарушава принципа на свободно формиране на воля у решаващия орган. Изложено е, че събирането на доказателства не може да бъде самоцел в едно производство. То следва да е подчинено на необходимостта от изясняване на фактическата обстановка по преписката. Дали един спор е изяснен от фактическа и правна страна може да бъде преценено от състава, който постановява решение. С други думи, дали спорът е изяснен и дали е необходимо допълнително събиране на доказателства, е част от неприкосновената вътрешна независимост на един решаващ състав. Събирането на доказателства е фундаментална част от поставянето на едно решение. Същевременно не по-малко основополагащ е принципът, гарантиращ независимото право на един състав да оформя своите вътрешни убеждения.

След преценка на относимите според състава факти същият е приел, че за да има установена дискриминация и нарушение на Закона за защита от дискриминация следва да се изпълнят кумулативно три условия - да има констатирано неравно третиране; да има доказано наличие на защитен признак по реда на чл. 4, ал. 1 и да има пряка и доказуема корелация между неравното третиране и признака. В този смисъл по настоящия спор е приел, че не е констатирано неравно третиране, още повече не може да бъде извлечен по категоричен път, че полът или семейното положение на лицата е повод за дискриминация, поради използването на „бащино име“. В мотивите на решението е посочено, че промяната на този установен принцип е на първо място политически въпрос, който зависи от легитимно избраните органи на законодателната и изпълнителната власт. Това не може да е обект на „съдебен активизъм“, чрез който да се цели промяна на една законова разпоредба, която сама по себе си не води до нарушение на Закона за защита от дискриминация. Правната традиция и принципът на правна сигурност са основополагащи за всяка правова държава. В този смисъл, по съществото на спора, съставът е счел, че не следва да се подкрепи виждането, че „бащиното име“ би могло да се яви повод за дискриминация, тъй като това не води до пряко или непряко неравно третиране по защитени признаци „пол“ и „семейно положение“. При тези мотиви е издал решението си.

При така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи:

Съгласно изричната разпоредба на чл.168, ал.1 АПК съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен, въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт, на всички основания по чл.146 АПК, като съгласно ал.2 на същия член съдът обявява нищожността на акта, дори да липсва искане за това.

Съдът счита, че оспореният административен акт е постановен от компетентен орган, в рамките на предоставените му правомощия, съгласно чл.47 от ЗЗДискр. Решаващият състав на КЗД е постановил процесното решение в съответствие с чл. 48, ал. 1 и ал. 3, вр. чл. 54 от ЗЗДискр. Същото е подписано от всички членове на състава, съгласно разпоредбата на чл.64 ЗЗДискр.

Съдът обаче счита, че в хода на проведеното производство са допуснати съществени

процесуални нарушения и не е спазена формата на акта.

На първо място Решението на КЗД, в което е обсъждано дали законови норми не нарушават забраната за дискриминация, е постановено без участието на надлежна страна - Народното събрание, което е органът, приемащ, изменящ, допълващ и отменящ законите в Р България съгласно чл. 84, т.1 от Конституцията на Р България. КЗД е нарушила чл.60, ал.2 ЗЗДискр, което в случая е съществено административнопроизводствено нарушение, тъй като именно Народното събрание като законодател и автор на посочените норми на ЗГР в случай на преценка за дискриминационен характер на разпоредбите, е страната, спрямо която КЗД разполага с правомощията по чл. 65, т. 2 - 4 ЗЗДискр. Настоящият съдебен състав намира, че без участието на Народното събрание в производството пред КЗД, не би следвало да взима становище по останалите доводи относно материалноправната незаконосъобразност на оспореното решение на КЗД, тъй като това би означавало да извърши преценка дали Народното събрание е нарушило забраната за дискриминация без последното да е било страна в производството. Неучастието на надлежната страна в хода на проведеното административно производство е винаги основание за отмяна на оспорения акт и връщане на преписката за ново произнасяне.

Съдът счита, че следва да обсъди и другите констатирани процесуални нарушения в проведеното пред КЗД производство, за да не бъдат допуснати отново при новото разглеждане на преписката.

В тази връзка съдът констатира, че ответникът не е изпълнил указанията на съда в отменителното решение, въз основа на което е проведено поредното производство, като не е събрал относимите и необходими според съда доказателства за изясняване на спора. Не се споделят доводите, изложени в тази насока в процесното решение, че връщането на преписката за произнасяне с дадени детайлни указания, които касаят не просто предмета на спора, но и обема и вида събрани доказателствени средства, представлява едно фактическо отнемане на правото на състава да реши един спор по вътрешно убеждение и така на практика се нарушава принципа на свободно формиране на воля у решаващия орган. Това е така, защото предвид разпоредбата на чл.35 АПК ответникът е длъжен да издаде акта си след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая, а те се установяват от събраните по праписката доказателства. Когато органът не е изпълнил това си задължение и е издал акта при неизяснена фактическа обстановка, същият подлежи на отмяна поради допуснато съществено процесуално нарушение и връщане на преписката със задължителни за органа указания по тълкуването и прилагането на закона – чл.173, ал.2 АПК. Именно тази разпоредба задължава органа да съобрази мотивите на отменителното решение. Освен това в съдебното решение е указано, че следва да се съберат още доказателства, но не са дадени конкретни указания относно тяхната преценка. Следователно неправилно е виждането, че с дадените указания се нарушава принципа на свободно формиране на воля у решаващия орган.

При издаването на оспореното решение не е спазена и установената от закона форма, изискваща същото да съдържа предписаните в чл.66 ЗЗДискр. реквизити. Макар административния акт формално да е издаден в писмена форма, същият не съдържа реквизитите по чл.66, т.2 ЗЗДискр. - фактическите и правните основания за издаването му. Видно от съдържанието на същия, в мотивите му липсва анализ на установената от органа фактическа обстановка, както и на събраните при предходното разглеждане на преписката

доказателства. Посочено е само че по преписката е проведено проучване по реда на чл.55 – чл.59 ЗЗДискр, като е отразено само какви становищата са постъпили и какво е тяхното съдържание. Не би могло да се приеме, че мотиви в тази насока се съдържат в предходните две решения, тъй като същите са отменени. Освен това и предвид разбирането на състава на КЗД относно неговата свободна воля и право да реши случая по вътрешно убеждение, именно съставът издаващ решението следва да изложи мотиви по всички относими към казуса факти и обстоятелства. Неизлагането на конкретни мотиви е нарушение на законното изискване за форма на административния акт, което лишава жалбоподателя от възможността за организиране на адекватна правна защита, пречатства осъществяването на контрол за законосъобразност на акта от страна на съда и е самостоятелно основание за неговата отмяна.

Изложеното води до извод за нарушение на чл.59, ал.1, т.4 АПК във връзка с чл. 66 от ЗЗДискр., което е основание за отмяна на акта по чл. 146, т. 2 от АПК, поради което подлежи на отмяна. Преписката следва да бъде върната за ново разглеждане, при съобразяване на указанията по тълкуването и прилагането на закона, а именно: Следва да бъде конституирано на надлежен ответник Народното събрание, на което да се предостави възможност за участие в производството; следва да се съберат относимите към спора доказателства, включително тези, за които е дадено указание в Решение №3603/29.05.2017 г., постановено по адм. д . №12777/2017 г. по описа на Административен съд - София-град; след приключване на производството съставът на КЗД следва да издаде мотивирано решение, като обсъди всички относими към спора факти и изложи собствени мотиви по същество на спора.

Водим от гореизложеното и на основание чл.173, ал.2 АПК Административен съд - София-град, II отделение, 52 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение №608/08.10.2020 г. по преписка №244/2012 г. на КЗД, петчленен разширен заседателен състав, с което е установено, че разпоредбите на чл.9, ал.1 и ал.2, чл.13, чл.14, ал.1 и чл.15, ал.1 и ал.2 от ЗГР не представляват дискриминация по признаците „пол“ и „семеино положение“, че МРРБ не е извърширо нарушение на ЗЗДискр. въз основа на признаците „пол“ и „семеино положение“ и е оставен без уважение сигнал с вх. №44-00-3378/17.09.2012 г., подаден от Д. Ф. Р. от [населено място].

ИЗПРАЩА преписката на Комисията за защита от дискриминация за ново произнасяне по сигнал вх. № 44-00-3378/17.09.2012 г. на Д. Ф. Р., относно дискриминация по признаци "пол" и "семеино положение" в разпоредбите на чл.15, ал.1 и ал.2 , чл.9, ал.1 и ал.2, чл.13 и чл.14, ал.1 от ЗГР, при спазване на задължителните указания по прилагането на закона, дадени в мотивите на настоящото решение.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от уведомяване на страните, на които на основание чл.138, ал.3 АПК да се изпрати препис от същото.

СЪДИЯ: