

# РЕШЕНИЕ

№ 747

гр. София, 10.02.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 24 състав,**  
в публично заседание на 25.01.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Бранимира Митушева**

при участието на секретаря Гергана Мартинова , като разгледа дело номер **7419** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по жалба на МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО срещу Решение № 253/26.05.2020г. на Комисията за защита от дискриминация, Трети специализиран постоянен заседателен състав, в частта му по т. I, т. II и т. IV.

В жалбата са развити доводи за недопустимост и незаконосъобразност на административния акт в оспорената му част, като постановен в противоречие с материално-правните разпоредби. Жалбоподателят счита, че административният орган се е произнесъл по отношение на разпоредбата на чл. 39, ал. 2, т. 3 и т. 4 от Наредба № 4 от 14.09.2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребители и за ползване на водоснабдителните и канализационни системи /Наредба № 4/2004 г./, които не са били предмет на обсъждане в проведеното административно производство, доколкото жалбата е била насочена срещу чл. 32, ал. 3, чл. 35 и § 6 от ПЗР на Наредба № 4/2004 г. Твърди се, че в административното производство не е установено жалбоподателят да е поставен в неблагоприятно положение въз основа на признака „лично положение“, като в мотивите на акта не може да бъде установено кой

иманентен признак, определящ личността на тази категория лица, посочени като „потребители на ВиК услуги“, е приет като определящ за тях и съответно е обосновал извод за наличие на осъществена непряка дискриминация по признак „лично положение“. Според жалбоподателят обстоятелството, че В. Ц. е собственик на имот в многоетажна сграда не може да се приеме за същностен за личността белег. Възразява се още, че в сграда в режим на етажна собственост за отделните самостоятелни обекти, постъпилото и изразходваното количество питейна вода, измерено от общия водомер, се разпределя посредством монтираните в обекта индивидуални водомери, като посоченият в жалбата пример е некоректен – третира хипотеза на отчитане в етажна собственост, но посочва данни само за един потребител. Твърди се още, че в жалбата не са обхванати всички възможни варианти /и съответно усложнения/ при отчитането на количеството изразходвана вода, като опростената схема, представена в жалбата, не е валидна за всички случаи и не отразява всички измервания, които извършва доставчикът на ВиК услугата. В жалбата се сочи още и възможността на чл. 32, ал. 9 от Наредбата отчитането да се идвършва от лица от етажната собственост, като наличието на втори алтернативен начин на организиране на отчитането на индивидуалните водомери изключва всяка възможност за дискриминация. Претендира се от съда да постанови решение, с което да бъде отменено решение в оспорената му част.

Ответникът – КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ /КЗД/ – редовно призован, чрез процесуалния си представител оспорва жалбата и счита същата за неоснователна по съображения, изложени в писмени бележки. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна – В. С. Ц. – редовно призована, оспорва жалбата и счита същата за неоснователна по съображения, изложени в писмени бележки.

Заинтересованата страна – [фирма] - редовно призована, не изпраща представител и не изразява становище по жалбата.

СОФИЙСКА ГРАДСКА ПРОКУРАТУРА, редовно уведомена, не изпраща представител и не взема становище по жалбата.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните и приети по делото писмени доказателства, приема за установена следната фактическа обстановка:

Производството пред КЗД е образувано по жалба вх. № 44-00-1048/02.04.2019 г. на В. С. Ц., в която се твърди, че по отношение на него, в качеството му на собственик на имот в многоетажна жилищна сграда, е налице дискриминация при отчитането и заплащането на количествата питейна вода на [фирма]. В жалбата се сочи още, че елементарна сметка доказва, че монополиста [фирма] съвсем съзнателно, използвайки двойно мерене с различни уреди и малко математика, принуждава клиентите си, които притежават имот в многоетажни жилищни сгради и имат общ водомер, да плащат два пъти едно и също количество вода. Жалбоподателят се позовава и на Наредба № 4/2004 г. и разпоредбите на чл. 32, ал. 3, чл. 35 и § 6 от тази наредба. Във връзка с така подадената жалба с разпореждане № 394/10.04.2019 г. на председателя на КЗД е образувана преписка № 97/2019 г. по признак „лично положение“ по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр. във връзка с чл. 37, ал. 1 от ЗЗДискр.

След определяне на докладчик на решаващия състав е проведена и процедура по проучване, съгласно чл. 55 и сл. от ЗЗДискр. За изясняване на релевантните за спора факти са събрани и приобщени към административната преписка становищата на

участниците в производството и ангажираните от тях доказателства, описани подробно в атакувания административен акт.

След преценка на доказателствения материал – писмени доказателства, и на изложените от страните доводи, КЗД е постановила процесното решение, с което приела за установено, че разпоредбите на чл. 39, ал. 2, т. 3 и т. 4 от Наредба № 4/2004 г. са дискриминационни по смисъла на чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр. и противоречащи на принципа за равно третиране на потребителите на ВиК услуги, създаваща условия за нарушение на чл. 37 от ЗЗДискр. от „ВиК операторите“ под формата на привидно неутрални разпоредби чрез предлагане и калкулиране на услугата при по-неблагоприятни условия за потребителите с по-висок размер на месечно потребление в сравнение с потребителите с по-нисък размер на месечно потребление, както и е препоръчано, на основание чл. 47, т. 8 от ЗЗДискр., на Министерство на регионалното развитие и благоустройството да измени разпоредбите на чл. 39, ал. 2, т. 3 и т. 4 от Наредба №4/2004 г., като дискриминационни по смисъла на чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр. и противоречащи на принципа за равно третиране на „потребителите“ на ВиК услуги, създаваща условия за нарушение на чл. 37 от ЗЗДискр. от „ВиК операторите“ под формата на привидно неутрални разпоредби чрез предлагане и калкулиране на услугата при по-неблагоприятни условия за потребителите с по-висок размер на месечно потребление, в сравнение с потребителите с по-нисък размер на месечно потребление /т. I и т. II/. С решението е установено също така, че ответната страна [фирма] при осъществяване на своята дейност не е допуснала извършване на нарушение на забраната за дискриминация по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр. спрямо В. С. Ц., както и е уважена жалба вх. № 44-00-1048/02.04.2019г., подадена от В. С. Ц. /т. III и т. IV/.

За да постанови този резултат КЗД е приела за установено от фактическа и правна страна следното: Жалбоподателят В. С. Ц. е собственик на имот в многоетажна жилищна сграда, в която освен индивидуалните водомери има и един общ на водопроводното отклонение за жилищната сграда, съгласно Наредба № 4/2004 г., според която се изчисляват определени количества вода, по твърдения на жалбоподателя - въпреки българските и европейски закони, които задължавали във фактурите да има само отчетени количества ток, вода и т. н., а не изчислени, поради което една част от абонатите получават сметки с изчислени количества вода, а друга - не. Установено е от становището на министъра на регионалното развитие и благоустройството, че изразходваната от абонатите вода се отчита по водомера на водопроводното отклонение, който за сгради в режим на етажна собственост е общият водомер, който е средството за измерване, чрез което се отчита изразходваното количество вода в сградата, както и уредът, по чиито показания се извършва търговското плащане, а в сграда в режим на етажна собственост за отделните самостоятелни обекти, постъпилото и изразходвано количество питейна вода, измерено от общия водомер, се разпределяло посредством монтираните в обектите индивидуални водомери, като отчетените данни по общия водомер на водопроводното отклонение служат за търговско плащане, а отчетите по индивидуалните водомери спомагат разпределението на консумираната вода между отделните потребители. Констатирано е още от становището на ответната страна [фирма], че съгласно чл. 32, ал. 2 от Наредба № 4/2004 г. за сгради - етажна собственост, или за водопроводно отклонение с повече от един потребител, изразходваното количество вода се заплаща въз основа на измереното количество, отчетено по общия водомер на водопроводното

отклонение за определен период от време, като отчитането на водомерите се извършвало, като се прави първи отчет на общия водомер, а след това се отчитат индивидуалните водомери и отчетеното количество вода се разпределяло между отделните потребители въз основа на отчетите за същия период от време на всички индивидуални водомери след общия водомер при условията и по реда на тази наредба. Административният орган е установил също така, че съгласно заложените правила в Наредба № 4/2004 г., потребителите на питейна вода, обитаващи сгради в режим на етажна собственост плащат освен индивидуалното си потребление и загубите във вътрешносградната инсталация, като наредбата предвижда изразходваното количество вода да се разпределя между потребителите в сградата - етажна собственост, според показанията отчетени по индивидуалните им водомери, като се разпределя целия разход на вода в общите части на сградата включително и загубите на вода в сградната водопроводна инсталация. Прието е за установено още, че съоръженията до регулационната линия на имота /включително „общия“ водомер“/ са част от мрежата на водоснабдителната система и се изграждат, поддържат и съгласно разпоредбите на ЗУТ и ЗВ се стопанисват от ВиК - операторите, докато тези след регулационната линия са част от сградната водопроводна инсталация или вътрешната водопроводна мрежа на потребителите, като поставянето на „индивидуалните водомери“ обаче е задължение на потребителите, а поставянето на „общите водомери“ - на ВиК дружеството. Посочено е също така, че според жалбоподателят органът, издал наредбата, определя система за разпределение на загубите между отделните потребители в сградата, която има дискриминационен характер, тъй като ВиК операторът начислява допълнително количества, представляващи загуба, която разпределя пропорционално на потребителите, имащи по-високо месечно потребление.

Въз основа на така установеното и събраните в производството доказателства КЗД е приела, че за да е налице нарушение по ЗЗДискр. следва да се установи не какво да е по-неблагоприятно третиране на лице или група от лица, а по-неблагоприятно третиране въз основа на признак, изрично формулиран в ЗЗДискр., друг закон или международен договор, по който държавата е страна, като в процесния случай жалбоподателят твърди, че е дискриминиран на основа „лично положение“. Според административният орган дори и да се приеме, че поемането на финансовата тежест от „загубите на вода“ изцяло за сметка на потребителите има за цел „балансиране интересите на ВиК операторите и на потребителите“, то необходимо е и средствата, предвидени за постигането ѝ, да бъдат пропорционални и необходими, т. е. следва целта да не може да бъде постигната с други средства, които да накърняват в по-малка степен правото на равно третиране /или, понесеното по-неблагоприятно третиране във връзка с постигането на целта е свързано с възможно най-малки вреди/; и необходими - преследваната цел е достатъчно важна, за да се обоснове съществуващото ниво на накърняване. Прието е също така от КЗД, че макар в Наредба № 4/2004 г. да не се разглежда характера на „загубите на вода“, доколкото същата представлява вода, отчетена единствено от „общия водомер“, възможните причини за възникването ѝ са: 1. Повреда във водопроводната инсталация; 2. Консумация на вода от кранове, разположени в „общите части“ на сградата, които не преминават през „индивидуален водомер“; 3. Незаконно присъединяване към водопроводната инсталация. Според КЗД в рамките на административното производство ответната страна - министъра на регионалното развитие и благоустройството, не е обосновала наличието на каквато и

да е връзка между визираната в чл. 39, ал. 2, т. 3 и ал. 4, т. 4 от Наредба № 4/2004 г. „разлика“ и обема на индивидуалното месечно потребление при всеки от абонатите в сградата, която да аргументира въвеждането именно на пропорционалния метод при разпределянето на загубите на вода. Административният орган е приел също така, че потребителите с индивидуални водомери в етажната собственост /като В. С./ би следвало да заплащат единствено за реално изразходваните от тях количества вода, а не да са отговорни и за различията между показанията на общия водомер и сбора от показанията на индивидуалните водомери, поради и което се налага извод, че група потребители на питейна вода са поставени в привилегировано положение спрямо останалите потребители, тъй като не заплащат като тях цената на ВиК услугата, като по отношение на тях делът на пропорционално разпределената и фактурирана „загуба на вода“, предвид по-ниски размери на индивидуално изразходваните количества питейна вода, е минимален или нулев и същата не се заплаща от тях и в този случай цената на услугата и отчетените като „загуба“ количества вода са едни и същи за всички абонати в етажната собственост, но дискриминационната практика е по отношение на количеството, заплащано от едните и другите. Въз основа на събраните в производството доказателства КЗД е заключила също така, че разпоредбата на чл. 39, ал. 2, т. т. 3 и 4 от Наредба № 4/2004 г. поставя потребителите на ВиК услуги в сгради в режим на етажна собственост с по-висок размер на месечно потребление, отчетено от индивидуалния водомер в по-неблагоприятно положение при разпределянето на загубите на вода спрямо „потребителите“ на услугата с по-нисък размер на месечно потребление, отчетено от индивидуалния водомер, чрез привидно неутрална разпоредба, което представлява непряка дискриминация по смисъла на чл. 4, ал. 3 във връзка с чл. 37 от ЗЗДискр. по признак „лично положение“.

При така установените факти, съдът достигна до следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима – насочена е срещу индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 68 от ЗЗДискр. Подадена е в срок и от активно легитимирано лице – адресат на акта. Видно от приложено по делото съобщение оспореното решение е връчено на жалбоподателя на 29.05.20г., като жалбата е подадена на 12.06.2020 г., съгласно приложен по делото пощенски плик, т. е. в законоустановения срок.

Разгледана по същество, след проверка на административния акт съгласно чл. 168, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 146 от АПК, жалбата е основателна по следните съображения:

Оспореният административен акт е постановен от компетентен орган, в рамките на предоставените му правомощия, съгласно чл. 47 от ЗЗДискр. В съответствие с чл. 48, ал. 1 и ал. 2 във връзка с чл. 54 от ЗЗДискр. решаващият състав на КЗД е определен с разпореждане № 394/10.04.2019 г. на председателя на КЗД.

Актът е постановен в предписаната от закона форма и при спазване на административно-производствените правила. Видно от проведеното проучване, органът е извършил пълно, обективно всестранно изясняване на релевантните за случая факти, при съблюдаване на формулираното в чл. 9 от ЗЗДискр. правило за разпределение на доказателствената тежест в производството за защита от дискриминация. В решението са изложени съображенията, обосноваващи постановеният правен резултат.

Съдържанието на акта сочи, че КЗД е проверила и преценила събраните по преписката

доказателства съгласно чл. 36, ал. 3 от АПК, а в изпълнение на чл. 35 от АПК е обсъдила обясненията и възраженията на страните. С оглед изложеното, настоящият съдебен състав счита, че КЗД е изпълнила регламентираната процедура, като е осигурила в пълна степен правото на защита на страните. Установените в административното производство факти се подкрепят от доказателствения материал, поради което се възприемат от настоящия съдебен състав като доказани и съответстващи на обективната истина.

Настоящата съдебна инстанция намира обаче, че решението на КЗД е постановено в противоречие с материалноправните разпоредби. С императивната разпоредба на чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр. е забранена 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. По смисъла на ал. 3 на същата норма непряка дискриминация е поставянето на лице или лица, носители на признак по чл. 4, ал. 1, или на лица, които, без да са носители на такъв признак, съвместно с първите търпят по-малко благоприятно третиране или са поставени в особено неблагоприятно положение, произтичащо от привидно неутрални разпоредба, критерий или практика, освен ако разпоредбата, критерият или практиката са обективно оправдани с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими. В разпоредбата на § 1, т. 7 от ДР на ЗЗДискр. 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. От анализа на цитираните норми следва извода, че за да е налице проява на дискриминация по смисъла на ЗЗДискр. е необходимо да са осъществени всички елементи от фактическия състав на приложимата специална правна норма, както от обективна, така и от субективна страна. Неправомерният диференциран подход към дадено лице или определен кръг лица трябва да е обвързан от признак по чл. 4 от ЗЗДискр. В този смисъл не е достатъчно да се установи по-неблагоприятно третиране на определен кръг лица в конкретен случай, а е необходимо да се докаже още, че това третиране е извършено съзнателно по някои от признаците, очертани в чл. 4 от ЗЗДискр., като следва да е налице и пряко причинно-следствена връзка между неблагоприятното отношение и причината за него, като при всички случаи следва да се изразява в някой признак по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр. Изрично също така в разпоредбата на чл. 37, ал. 1 от ЗЗДискр. е регламентирано, че не се допуска отказ от предоставяне на стоки или услуги, както и предоставянето на стоки или услуги от по-ниско качество или при по-неблагоприятни условия, на основата на признаците по чл. 4, ал. 1. С оглед на изложеното, за да се приеме в

процесния случай, че разпоредбата на чл. 39, ал. 2, т. т. 3 и 4 от Наредба № 4/2004 г. поставя потребителите на ВиК услуги в сгради в режим на етажна собственост с по-висок размер на месечно потребление, отчетено от индивидуалния водомер, в по-неблагоприятно положение при разпределянето на загубите на вода спрямо „потребителите“ на услугата с по-нисък размер на месечно потребление, отчетено от индивидуалния водомер, чрез привидно неутрална разпоредба, и има дискриминационен характер, то това следва да се основава на сочения от КЗД признак „лично положение“ на засегнатото лице, както и да не е обективно оправдано с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта да не са подходящи и необходими.

В процесния случай, от приетите по делото доказателства, настоящият съдебен състав намира за безспорно установено, че от страна на жалбоподателя не е осъществена с разпоредбата на чл. 39, ал. 2, т. т. 3 и 4 от Наредба № 4/2004 г. по отношение на потребителите на ВиК услуги в сгради в режим на етажна собственост с по-висок размер на месечно потребление, отчетено от индивидуалния водомер, в частност по отношение на В. Ц., дискриминация по смисъла на чл. 4, ал. 3 във връзка с чл. 37 от ЗЗДискр. по признак „лично положение“. Основно изискване при преценката има ли осъществена пряка/непряка дискриминация, спрямо лице на основата на заявения признак „лично положение“ е да се определи съдържанието на този признак. Съгласно специалната норма на чл. 9 от ЗЗДискр. страната, която твърди, че е жертва на дискриминация следва да докаже факти, от които може да се направи извод, че е налице дискриминация, а ответната страна трябва да докаже, че правото на равно третиране не е нарушено. В този смисъл В. Ц. е имал възможност да представи доказателства в подкрепа на защитната си позиция, както пред КЗД, така и в хода на съдебно-административното производство пред тази инстанция. Доколкото в оспореното решение е прието от КЗД, че с разпоредбата на чл. 39, ал. 2, т. 3 и т. 4 от Наредбата е осъществена непряка дискриминация по признак „лично положение“ на потребители на ВиК услуги, които имат по-високо потребление, отчетно по индивидуалния им водомер, в сравнение с тези които имат по-ниско потребление, също отчетно от индивидуалния им водомер, които обитават жилища, в сградите на които имат монтиран общ водомер, то в процесния случай е следвало да бъде установен на първо място иманентен, определящ личността на тази категория лица - „потребители на ВиК услуги“, признак. От ангажираните по делото доказателства обаче не може да се направи обоснован извод, че е налице дискриминация по признак „лично положение“ от страна на жалбоподателя. Законодателят не е дал легално определение на защитения признак „лично положение“. 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 дискриминация. Допълнителни характеристики, които са временни, случайни не изпълват съдържанието на признака „лично положение”. От фактите по делото не е видно да е налице значим за личността на В. Ц., или за някой друг потребител на ВиК услуги в сграда в режим на етажна собственост с по-висок размер на месечно потребление, отчетено от индивидуалния водомер, белег, който да е обусловил различното третиране. Посочването от страна на административния орган, че група потребители на ВиК услуга в сграда с режим на етажна собственост са поставени в привилегировано положение спрямо останалите потребители, тъй като не заплащат като тях цената на ВиК услугата, като по отношение на тях делът на пропорционално разпределената и фактурирана „загуба на вода“, предвид по-ниски размери на индивидуално изразходваните количества питейна вода, е минимален или нулев, не може само по себе си да обоснове по отношение на друг потребител на ВиК услуга, който е с по-висок размер на месечно потребление на питейна вода, същностен за отделната личност белег, който я отличава от другите потребители на ВиК услуги в сграда с режим на етажна собственост, които са с по-нисък размер на месечно потребление на питейна вода, отчетено от индивидуалните водомери, и който би могъл да бъде съдържание на защитения признак „лично положение”. В тази връзка следва да се има предвид, че съдът не споделя извода на административния орган, че размерът на месечното потребление питейна вода от потребител на ВиК услуги, е същностна характеристика за неговата личност и попада в обхвата на признака „лично положение“. Количеството изразходвана питейна вода от потребител на ВиК услуга в сграда в режим на етажна собственост и поемането на финансовата тежест от „загубите на вода“ в сградата не може да се приеме за такъв иманентен признак на личността, който значимо и същностно го характеризира. Неустановяването в конкретния случай на релевантно, с оглед на целта на ЗЗДискр., съдържание на защитения признак „лично положение”, на който при установяването на дискриминация от страна на жалбоподателя се е позовал административния орган, прави оспорения акт незаконосъобразен, тъй като липсата на защитен признак, носител на който е заинтересованата страна Ц., лишава твърденията на последния за дискриминация от съществен елемент на фактическия състав. За пълното на изложеното следва да се има предвид също така, че цитираната в административния акт Наредба № 4/2004 г. е издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството, при което неправилно административният орган е конституирал като страна в производството министерството, а не издателят на акта /в този смисъл е и решение № 2218/11.02.2020 г. на ВАС, постановено по адм. дело № 8145/2019 г./.

По изложените съображения настоящият съдебен състав приема, че така подадената жалба е основателна и доказана и като такава следва да бъдат уважена.



Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК Административен съд –  
София град, Второ отделение, 24-ти състав

## **Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ** Решение № 253/26.05.2020г. на Комисията за защита от дискриминация, Трети специализиран постоянен заседателен състав, в частта му по т. I, т. II и т. IV, като незаконосъобразно.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред ВАС на РБ в 14-дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

**СЪДИЯ:**