

РЕШЕНИЕ

№ 2771

гр. София, 24.04.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 32 състав,
в открито заседание на 22.03.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Красимира Милачкова

при участието на секретаря Спасина Иванова, като разгледа дело номер **10492** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 68, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.) във вр. с чл. 145 – 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на Д. Ф. Р. против решение № 494/20.10.2022 г. по преписка № 244/2012 г. на Комисията за защита от дискриминация (КЗД). Ответникът и заинтересованите страни (ЗС) Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), Министерство на труда и социалната политика (МТСП) и Народното събрание (НС), чрез процесуалните си представители, оспорват жалбата като неоснователна.

След като обсъди доводите на страните и представените по делото доказателства, съдът в настоящия състав приема следното от фактическа и правна страна.

Жалбата е допустима, като подадена в законоустановения за това срок от лице, което има правен интерес от оспорването. Разгледана по същество, тя е неоснователна.

Производството пред комисията е образувано по сигнал на Д. Р. с вх. № 44-00-3378/17.09.2012 г. на КЗД, уточнен с молба с вх. № 44-00-4113/02.11.2012 г., с оплакване за дискриминация по признаци „пол“ и „семеино положение“. В сигнала били изложени доводи, 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 Закона за гражданската регистрация (ЗГР) представляват дискриминация, тъй като съдържат изискването българските имена да притежават „бащино име“. Според жалбоподателката, това поставя в унизително положение майките, самотните майки и децата с неизвестен баща и дава второстепенна роля на

майките при определянето на презимето и фамилното име на собствените им деца. Подателката на сигнала счита, че в нормативната уредба словосъчетанието „бащино име“ трябва да се замени с думите „презиме“ или „бащино и/или майчино име“. Моли да бъде образувано производство, в което да се установи наличието на дискриминация, да бъде постановено преустановяване на нарушението до установяване на равно третиране, както и да бъдат наложени предвидените в закона принудителни административни мерки.

Оспореният акт, предмет на разглеждане в настоящето производство, е постановен в изпълнение на решение № 1639/15.03.2021 г. по адм. дело № 11500/2020 г. на Административен съд София – град (АССГ), влязло в сила на 01.11.2021 г. Поради това, предходните актове, постановени от КЗД и съда по горепосочения сигнал, не следва да се обсъждат. С решението, предмет на съдебен контрол в случая, на основание чл. 65, т. 5 ЗЗДискр., Комисията е установила, че разпоредбите на чл. 9, ал. 1 и ал. 2, чл. 13, чл. 14, ал. 1 и чл. 15, ал. 1 и ал. 2 ЗГР не представляват дискриминация по признаците „пол“ и „семеино положение“; че ответните страни в производството МРРБ, представлявано от министъра, и НС, представлявано от председателя, не са извършили нарушение на ЗЗДискр. въз основа на признаците „пол“ и „семеино положение“; оставила без уважение сигнала на Д. Р. като неоснователен и недоказан.

Към решението са изложени мотиви, че съгласно чл. 19, ал. 2 от Закона за българските лични документи и чл. 9, ал. 1 ЗГР презимето и бащиното име са възприети от законодателя като синоними. Съставът на комисията е посочил, че право на детето и на неговите родители е да възприемат традиционните практики на общността, в която живеят. Един от основните източници на писаното право е именно обичаят. Принципът за равенство между половете от своя страна се реализира чрез множество други правни норми, относими към гражданските, политическите, икономическите, културните и социалните права на човека. Допълва се, че в ЗГР са предвидени случаи, при които бащиното име на детето може да бъде образувано от името на майката или от неговия корен. Предвиждането на последващи изключения извън регламентираните в закона случаи би накърнило принципа за стабилност в обществените отношения. Комисията е посочила, че името на български гражданин, роден на територията на Република България, се състои от собствено, бащино и фамилно име, като бащиното и фамилно име се образуват по реда, регламентиран в чл. 13 - 15 ЗГР. Определянето на тези части на името се извършва във връзка с произхода на детето, а не със семеиното положение на майката. Способите за установяване на произход са регламентирани в глава шеста от Семейния кодекс. В случай, че детето е с установен произход от баща, бащиното и фамилното име се определят в съответствие с имената на бащата. Когато детето е с установен произход само от майка, бащиното име се образува от собственото име на майката или неговия корен, а за фамилно име се взема фамилното име на майката или името на нейния баща (чл. 15, ал. 1 ЗГР). Допълнено е, че със съгласието на бащата на майката (дядото) неговото име може да се вземе за бащино име на детето, когато произхода от баща не е установен (чл. 15, ал. 2 ЗГР). В този случай фамилното име на майката е и фамилно име на детето.

Съставът на КЗД, постановил процесното решение приел, че са налице примери от електронния регистър на населението – Национална база данни „Население“, видно от които е възможно образуване на бащино име като производно от име, характерно за

лица от женски пол. Посочва се в мотивите на решението и, че ЗГР трайно е уредил въпроса за формиране на бащино и фамилно име. Налице е и приемственост в законодателството, уреждащо тази материя. Аналогични са разпоредбите за формиране на бащино и фамилно име в: чл. 1 - 3 от Правилника за имената на гражданите (ДВ, бр. 48 от 16.06.1953 г., отм. ДВ, бр. 75 от 30.09.1975 г.); редакцията на чл. 6 от Закона за лицата и семейството в периода от 20.02.1953г. до 28.05.1985г.; чл. 7 - 11 от Наредбата за гражданското състояние (ДВ, бр. 75 от 30.09.1975 г., отм. ДВ, бр. 41 от 18.05.2004 г.); чл. 1 - 9 от Закона за имената на българските граждани (ДВ, бр. 20 от 09.03.1990 г., отм. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.). Искането втората част от името на дете с един родител да се избира произволно, без връзка с произхода, както и да не бъде задължителна, би довело до въвеждане на различни правила за формиране на името на лицата в зависимост от техния произход (от един или от двама родители). Т. разделение би било неуместно и би създавало предпоставки за различно третиране на децата въз основа на техния произход.

КЗД приела и, че способите за определяне на бащиното и фамилното име на лицата, регламентирани в действащата нормативна уредба са съобразени с целта, регламентирана в чл. 2, т. 1 ЗЗДсикр. - осигуряване на всяко едно лице правото на равенство пред закона. Искането за заменяне на думите „бащино име“ с „презиме“ или с „бащино и/ или майчино име“ би довело до определяне на второ име без връзка с произхода на лицето и би създавало възможност за елиминиране на бащино име (включително, когато лицето е с установен произход от баща), което отново би нарушило връзката с произхода на лицето и би създавало проблеми при реализиране на семейни и наследствени права. Съставът на комисията взел предвид постоянната съдебна практика на Съда на Европейския съюз (ЕС), съгласно която дискриминация е налице при прилагането на различни правила към сходни положения или при прилагането на едно и също правило към различни положения. Заради това принципът за равенство в третирането изисква еднаквите случаи да бъдат третирани по един и същи начин и забранява сходното третиране на различни случаи. ЗЗДискр. цели уеднаквяване и санкциониране на всяко поставяне в неравностойно положение според признаците, изброени в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр., или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. Това по-неблагоприятно третиране на лице въз основа на признаците по чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. следва да се преценява в сравнение с начина, по който се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. Съставът на КЗД приел, че в случая не са изложени твърдения и не са посочени доказателства за дискриминационното третиране от страна на нормите в ЗГР въз основа на посочените от жалбоподателката признаци в процеса на искането за отпадане на вписването на „бащино име“ в документи на лица, чийто биологичен баща не е установен/ потвърден, нито се твърди и доказва дали други лица, непритежаващи тези признаци са третирани по-благоприятно.

Съдът в настоящия състав споделя извода за липсата на дискриминация, чрез поставяне на лица на основата на признаците по чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица чрез привидно неутрални разпоредби в ЗГР. За пълното и обективното изясняване на фактическата обстановка в случая, в изпълнение на чл. 55 и сл. от ЗЗДискр., КЗД е реализирала предвидената в специалния закон процедура по проучване, като е изисквала и приложила по преписката становища и доказателства от участниците в производството, подробно

описани и обсъдени в обстоятелствената част на обжалваното решение. Трябва да се установи различно третиране на определено лице в конкретен случай, извършено по някой от признаците, очертани в чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. Следва да е налице и пряка причинно-следствена връзка между неблагоприятното третиране и причината за него. Съответни на доказателствата и закона са правните изводи, че МРРБ, представлявано от министъра и НС, представлявано от председателя, не са извършили нарушение на Закона за защита от дискриминация въз основа на признаците „пол“ и „семеино положение“, както и, че разпоредите на чл. 9, ал. 1 и ал. 2, чл. 13, чл. 14, ал. 1 и чл. 15, ал. 1 и ал. 2 ЗГР не представляват дискриминация по признаците „пол“ и „семеино положение“.

Съгласно 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, семеино положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. Разпоредбите на ал. 2 и ал. 3 от същия текст съдържат определения на понятията „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“. 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. Като „неблагоприятно третиране“ е определен всеки акт, действие или бездействие, което пряко или непряко засяга права или законни интереси (§ 1, т. 7 от ДР на закона). Непряка дискриминация е поставянето на лице или лица, носители на признак по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр., 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 неутрална 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.

За да е налице проява на дискриминация по смисъла на закона следва да са налице всички елементи от фактическия състав на приложимата специална правна норма, както от обективна, така и от субективна страна, а именно: 1) акт, действие или бездействие, водещи до диференциран подход към дадено лице или определен кръг лица; 2) защитен признак по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр.; 3) цел или резултат – засягане на права или законни интереси и 4) причинно-следствена връзка. Акт на дискриминация е налице, когато лицето, което твърди че е жертва, докаже *prima facie* дискриминация, а лицето, за което се твърди, че дискриминира, не успее да опровергае извода за неравното третиране. Необходимо е да има лице – основа за сравнение, поставено в по-благоприятни условия от жалбоподателя на основата на признаците по ал. 1 на чл. 4 от ЗЗДискр. или чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика. Сравнението в този смисъл се приема като основен и задължителен елемент от фактическия състав на двата вида дискриминация и липсата му е основание да се отрече по-неблагоприятно третиране на жалбоподателя спрямо друго лице при сравними сходни обстоятелства или чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика. В случая диференцираният подход не води до извод за наличие на дискриминация и нарушение на принципа за равенство пред закона.

Според жалбоподателката, разпоредбите на чл. 9, ал. 1 и ал. 2, чл. 13, чл. 14, ал. 1 и чл. 15, ал. 1 и ал. 2 ЗГР са дискриминационни по признаци „пол“ и „семеино положение“. Настоящият съдебен състав приема, че името на българските граждани носи информация за произхода на лицето и е един от основните идентификационни белези на всяко едно физическо лице. Същото се образува по правилата на ЗГР. Съгласно чл. 9, ал. 1 ЗГР името на български гражданин, роден на територията на Република България, се състои от собствено, бащино и фамилно име. Трите части на името се вписват в акта за раждане. По аргумент от чл. 19, ал. 2 от Закона за българските лични документи, бащиното име и презимето са възприети от законодателя като синоними. Трите части на името са задължителни и законът не допуска възможност по желание на родител името да се формира само от две части. За дете, родено на територията на страната, собственото име се избира свободно от родителите му и се съобщава на длъжностното лице по гражданско състояние. Когато избраното име е осмиващо, опозоряващо, обществено неприемливо или несъвместимо с националната чест на българския народ или ако родителите не са посочили име или постигнали съгласие за него, същото се определя от длъжностното лице по гражданско състояние.

Презимето и фамилията на българските граждани се образуват по реда, регламентиран в чл. 13 - 15 ЗГР. Определянето на тези части на името се извършва във връзка с произхода на детето, според способите за установяване на произход, регламентиран в Семейния кодекс (СК). В случай, че дете е с установен произход от бащата, бащиното и фамилното име се определят в съответствие с имената на бащата. Бащиното име на всяко лице се образува от собственото име на бащата и се вписва с наставка -ов или -ев и окончание съобразно пола на детето, освен когато собственото име на бащата не позволява поставянето на тези окончания или те противоречат на семейните, етническите или религиозните традиции на родителите. Фамилното име на всяко лице е фамилното или бащиното име на бащата с наставка -ов или -ев и окончание съобразно пола на детето, освен ако семейните, етническите или религиозните традиции на родителите налагат друго. (чл. 13 и чл. 14, ал. 1 ЗГР).

Начинът на образуване на бащиното име (презиме) на дете без установен произход от бащата е регламентиран в чл. 15 ЗГР. В разпоредбата изрично е предвидено, че една от възможностите за формирането му е от собственото име на майката. Текстът не предвижда изрично добавяне към името на наставки -ов или -ев и окончание съобразно пола на детето; не съдържа и препращане към чл. 13 ЗГР, който прогласява общия принцип за формиране на бащино име съобразно това на бащата с добавяне на наставки. От това следва, че бащиното име, в хипотезата на чл. 15, ал. 1 ЗГР, може да се състои и само от собственото име на майката. В подкрепа на изложеното е както самият текст на специалната разпоредба на чл. 15 ЗГР (доколкото редакцията се различава от тази на чл. 13 ЗГР и предвижда повече възможности за образуване – три – от собственото име на майката; от неговия корен – чл. 15, ал. 1 ЗГР; или със съгласието на бащата на майката, от неговото име – чл. 15, ал. 2 ЗГР) и очевидно цели създаване на по-гъвкав режим, така и вложения в нея социален смисъл. Както беше посочено по-горе, законът отчита и обстоятелството, че семейните традиции на родителите, в т. ч. майката, може да налагат по-подходяща в съответния случай форма на името. Целта на закона е именно да се даде възможност на единствения родител на дете без установен произход от бащата да избере най-подходящото бащино име с оглед особеностите на всеки конкретен случай.

Способите за определяне на бащиното и фамилно име на лицата, описани по-горе, са

съобразени с принципа за равенство и недискриминация, които се отнасят не само до формалното равенство – равно отнасяне към еднакви случаи, но и равенство по същество – допустимо е неравно отнасяне към нееднакви случаи в зависимост от разликата между тях. Тогава разликата в третирането има за цел да премахне съществуващото неравенство и води до равенство по същество. Отпадането на презимето или за избирането му произволно от родителите на детето би довело до правна несигурност, в това число относно отношенията, уредени от семейното и наследствено право, които са обвързани с произхода на детето. Както е посочено в мотивите на оспореното решение, образуването на имената на българските граждани е свързано и опира естествено на българската традиция; последната е основа на всяка област на обществените отношения, доколкото те всякога са резултат от развитието на съответното общество във времето. По същата причина, традицията като част от това обществено-историческо развитие, е основа и на нормативната уредба. Тази тема е разгледана в дълбочина от проф. Ж. С. в неговия труд „Нормативната сила на фактическото“, като в предговора тя е представена накратко, както следва: „...по повод на лекциите ми по държавно право трябваше да проуча труда на друг бележит учен – Общото учение за държавата от Г. Й.. В него той за пръв път разкри присъщата на човешката психика склонност да превръща в дължимо трайното повтарящо се поведение, обясняваща възникването на обичая. Това превръщане Й. окачестви като „нормативна сила на фактическото“ и въз основа на нея стигна – преди П. – до неговия извод, че правото има психична същност. Идеята за нормативната сила на фактическото ме завладя и ме напъти към други изследвания, отнасящи се до възникване на човека, до зависимостта на неговото поведение от биологията му, до обусловеността на съдържанието на правната уредба от естеството на регулираната материя, както и до други проблеми, свързани с нормативната сила на фактическото. В моя размисъл върху този широк и многостранен научен материал аз стигнах до извода, че теориите на П. и Й. трябва да бъдат съчетани и доразвити. ... между биология и право има и други твърде важни връзки, ... нормативната сила на фактическото е основна закономерност на правото, състояща се в обусловеността на нормативното битие на правото от стоящи във него факти, като тази обусловеност има множество проявления, далеч надхвърлящи възникването на обичая като първичен източник на право“.

В частност в случая, нормативната уредба на гражданската регистрация и имената на българските граждани също намира своя източник във възприетите трайно във времето обичаи в тази област и има за цел да гарантира правната сигурност чрез еднообразно третиране на различните хипотези. Ето защо, само по себе си несъгласието на отделен адресат на тази нормативна уредба не може да бъде основание за промяната ѝ в насока, желана от този адресат. Това несъгласие не може да обоснове и извод за неравно третиране. Държавата като абстрактен субект на правото, призвана да гарантира последното, е свободна да въвежда в законодателството си права, задължения или ограничения, стига те да не са мотивирани изключително от защитените признаци - 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

винаги засягат положението на определена група от лица, но не са пряко свързани с наличието на по-неблагоприятно третиране. Аналогично, разбирането, че спецификата на семейните отношения и необходимостта от баланс между индивидуалните права и правната сигурност, която общественият интерес налага, изискват всяка държава поотделно да преценява подходящите мерки, е намерило израз и в чл.12 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, съгласно която: „Мъжете и жените, достигнали брачна възраст, имат право да встъпват в брак и да създават семейство в съответствие с националните закони, регулиращи упражняването на това право“.

Предвид изложеното и като прецени законосъобразността на оспорения акт на основание чл. 168, ал. 1 АПК съдът в настоящия състав приема, че решението е издадено в установената форма от компетентен орган, като при това не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствени правила, решението е в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона. С оглед изхода на делото и съобразно чл. 143, ал. 3 АПК следва да бъде уважено своевременно направеното искане на ответника за юрисконсултско възнаграждение. Последното съдът определя в размер на 100 лева съобразно чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ, съгласно чл. 78, ал. 8 от Гражданския процесуален кодекс.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, съдът

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Д. Ф. Р., с ЕГН [ЕГН], против решение № 494/20.10.2022 г. по преписка № 244/2012 г. на Комисията за защита от дискриминация.

ОСЪЖДА Д. Ф. Р., с ЕГН [ЕГН], да заплати на Комисията за защита от дискриминация сумата 100 (сто) лева – възнаграждение за юрисконсулт.

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

Съдия: