

РЕШЕНИЕ

№ 6500

гр. София, 18.11.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 52 състав,
в публично заседание на 07.10.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Силвия Димитрова

при участието на секретаря Албена Илиева, като разгледа дело номер **3391** 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 В. В. К. срещу Решение № 539/28.10.2019 г., постановено по преписка 122/2018 г. на петчленен разширен заседателен състав на КЗД, с което е установено, че предприетите от Столична община мерки за внедряване на интелигентните системи в областта на автомобилния транспорт, чрез въвеждане на гъвкаво управление на светофарните уредби на територията на СО не представлява нарушение по чл. 4, ал. 2 и ал. 3 от ЗЗДискр. В жалбата се твърди, че решението е постановено в нарушение на административнопроизводствените правила и материалния закон – основания за отмяна по чл.146, т.3 и т.4 АПК. Твърди се, че КЗД не е изследвала засягане на признак „убеждение“ и „имууществено състояние“. Счита се за неправилен изводът на КЗД, че няма нарушение. Сочи се, че е следвало да бъде разгледан въпроса как системата за натоварване на трафика дава предимство на един или друг участник в движението, как разпределя коя заявка е приоритетна и коя не. Счита се, че в градска среда пешеходците трябва да имат предимство пред автотрафика, което еднозначно давало отговор на въпроса дали има дискриминационно третиране.

Ответникът, Комисия за защита от дискриминация, чрез процесуалния си представител юрисконсулт Б. Б. в представени писмени бележки оспорва жалбата, като излага твърдения за нейната неоснователност.

Заинтересованата страна, Столична община, чрез процесуалния си представител юрисконсулт А. Г. в с.з. оспорва жалбата.

Заинтересованата страна, И. М. П., не е изразил становище по делото.

СГП не е взела становище в производството.

По делото са събрани писмени и гласни доказателства и вещественно доказателствено средство - диск. Приложената в заверено копие образувана пред КЗД преписка № 8/2019 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 в законоустановения в чл.68, ал.1 ЗЗДискр. срок от надлежна страна, при което същата е процесуално ДОПУСТИМА. Разгледана по същество, настоящият съдебен състав я намира за ОСНОВАТЕЛНА.

Производството пред административния орган по преписка 122/2018 г. е образувано с Разпореждане № 303/02.05.2018 г. на Председателя на КЗД, което впоследствие е прекратено и преписката е изпратена на Председателя на КЗД, който със свое Разпореждане № 1299/01.10.2019 г., поради наличието на твърдения за множествена дискриминация, е преразпределил преписката за разглеждане на Пети специализиран постоянен заседателен състав на КЗД по повод оплакване за извършена дискриминация по признаци „увреждане“, „възраст“, „гражданство“, „лично положение“ и „обществено положение“. Новият петчленен разширен заседателен състав, който е определил председател и докладчик. Докладчикът е провел процедура по проучване, като е дадена възможност на страните да се запознаят със събраните по преписката материали. В хода на тази процедура е представено становище от Зам.-кмета на СО с вх. № 16-15-378/29.06.2018 г. в КЗД /л.34/ и становище 16-15-252/30.04.2019 г. /л.118/, с което са наведени съображения за неоснователност на процесната жалба. Заявява се, че СО, съобразявайки се с принципите на европейска Директива 2010/40/ЕС на Европейския парламент от 07.07.2010 г., относно рамката за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и за интерфейси с останалите видове транспорт, е стартирала въвеждането на гъвкаво управление на светофарните уредби, като това се случвало поетапно. Подчертава, че съгласно чл.40, ал.2, т.1, от Наредба № 17 за регулиране на движението по пътищата със светлинни сигнали - при гъвкаво управление параметрите на потоците от ППС се определят в реално време чрез индуктивни рамки в платното за движение или радарни, инфрачервени, ултразвукови или оптични сензори над или отстрани на платното за движение, а тези на пешеходците и велосипедистите - с бутони. Заявява, че са свързани с детектори, които подават информация към контролера. Обяснява, че бутонът за заявяване на пешеходна фаза при гъвкаво управление, съгласно чл. 40. ал. 2, т. 1 от Наредба № 17 се поставя на стълба, на който са закрепени пътните светофари, или на отделен стълб. Твърди, че бутоните за заявка на пешеходна фаза на светофарните уредби, на които е приложено гъвкаво управление, са допълнително сигнализирани със стикер, с текст „Моля натиснете бутона. И., зелен сигнал за да преминете!“. В случаите на счупен или технически неизправен бутон, светофарната уредба автоматично преминавала на твърд режим на управление, като по този начин се гарантирал възможността за пресичане. В заключение е направен извод, че Столична община спазва всички изисквания при регулирането на движението чрез светофарни уредби и счита, че не е налице дискриминация спрямо пешеходците и принципът за равно третиране не е нарушен.

Поискано е становище и от Директора на дирекция „Управление и анализ на трафика“ към СО. В отговор е получено писмо с вх. № 16-15-650/04.12.2018 г., което писмо е идентично с отговора получен от Столична община.

Въз основа на проучването и събраните доказателства е изготвено заключение на докладчика по преписката /л.36/. По преписката са проведени три открити заседания. На последното проведено такова на 10.07.2018 г. съставът е счел, че преписката е изяснена от фактическа и правна страна и я е обявил за решаване. На 28.10.2019 г. е постановено процесното решение, в което е прието, че предприетите от СО мерки за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт, чрез въвеждане на гъвкаво управление на светофарните уредби на територията на СО не представлява нарушение на чл. 4, ал. 2 и ал. 3 от ЗЗДискр.

В мотивите си КЗД е приела становището на Столична община, в което е описано, че бутоните за заявка на пешеходна фаза на светофарните уредби, на които е приложено гъвкаво управление, са допълнително сигнализирани със стикер с текст „Моля натиснете бутона. И., зелен сигнал за да преминете!“. В случаите на счупен или технически неизправен бутон, светофарната уредба автоматично преминава на твърд режим на управление, като по този начин се гарантира възможността за пресичане. Прието е, че гъвкавото управление е технологична функционалност, чрез която се подобрява пропускателната способност на кръстовищата. Етапността се определя от необходимостта от монтиране на допълнително оборудване. Гъвкавото управление се въвежда на кръстовищата с най-висока интензивност на движение, съобразно бюджетните разчети на Столична община за съответната година и предварително извършени анализи относно необходимостта за въвеждането им. Посочила е, че не съществува нормативно изискване, което да определя височината за поставяне на допълнителните стикери с текст „Моля натиснете бутона. И., зелен сигнал за да преминете!“. За насочване на незрящи граждани в зоната на кръстовищата е посочила, че биват поставяни тактилни водещи ивици, които указват мястото за изчакване и разположението на съответния пешеходен бутон на светофарната уредба, пешеходните преходи са сигнализирани със звуков сигнал, а всеки бутон е снабден със средство за незрящи, което указва посоката на пресичане.

КЗД се е позовала на практиката на Европейският съд по правата на човека по тълкуването на чл. 14 от Конвенция на правата на човека и основните свободи, според която не всяко различие в третирането е забранено. Принципът за равенство в третирането е нарушен, ако различието няма обективно и разумно оправдание. Посочено е, че неравното третиране следва да е обективно оправдано с оглед на постигане на законова цел и средствата за постигане на целта са пропорционални, подходящи и необходими. Посочила е, че според член 6. ал. 2 от Конституцията на Република България се допуска обективно оправданите разлики в третирането. В Решение № 1 от 2005 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 8/2004 г., което е цитирано, е записано, че „По отношение на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното, при положение че няма същностно оправдание за някакво отклонение. Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон“. КЗД е приела, че това принципно разбиране се отнася както за пряката, така и за непряката дискриминация. Приела е, че от представеното становище на СО несъмнено се доказва, че при гъвкаво управление на движението по

пътищата се дава възможност да се използват всички средства посочени в чл. 40а. ал. 1 от Наредба №17 (индуктивни рамки в платното за движение или радарни, инфрачервени, ултразвукови или оптични сензори, а на пешеходците и велосипедистите - с бутони), в зависимост от ситуацията, в която се налага да бъдат използвани. КЗД е приела също, че в съответствие с принципите на европейска Директива 2010/40ЕС на Европейския парламент, от 07.07.2010 г., относно рамката за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт, са приетите мерки от Столична община. Като краен извод е посочено, че мярката е пропорционална на целта, тъй като предприетите от Столична община мерки за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт, чрез въвеждане на гъвкаво управление на светофарните уредби, преследват законова цел - намаляване на задръстванията на най-натоварените кръстовища на територията на общината с до 20% чрез въвеждането на интелигентната система за управление на трафика.

Решението е подписано от всички пет члена на КЗД, като един от тях е изразил особено мнение.

В особеното мнение на П. К. е посочено, че на първо място е необходимо да се докаже наличието на защитен признак и същевременно да бъде доказано различно и неблагоприятно третиране. Впоследствие следва да бъде доказана и корелация между защитния признак и поведението на ответната страна, за което се претендира, че представлява акт на дискриминация. Посочено е, че в преписката се разглежда евентуалното наличие на дискриминация на признак „увреждане“, „възраст“, „гражданство, „лично положение“ и обществено положение, като последните два счита, че не съдържат смислово или друго съдържание, от което да се направи съждение за неравно третиране. Записано е обаче, че не така стоят нещата с другите два признака „увреждане“ и „възраст“, поради което е следвало да се проведе обстоен анализ за наличието на неравно третиране. В мнението се сочи, че на места бутоните за пешеходци могат да бъдат разположение по такъв начин, че да са недостъпни за хора с увреждания. Допълва се, че в случай, че те не само биха били затруднени в такава ситуация, хората с увреждания могат и да бъдат изложени на потенциална опасност - при пресичане на червен сигнал. Изложено е, че както автомобилите пресичат на зелен сигнал, така е и за пешеходците, но последните били поставяни в по-неблагоприятно положение, тъй като за колите не е било необходимо да натискат бутон и не е било необходимо да изчакват. Изложено е също, че светофарите не са удобни за хората с увреждания, като е даден пример с незрящ човек. В заключение е направен извод, че е налице нарушение на принципите на защита от дискриминация.

Разпитаните в хода на съдебното производство свидетели установяват убежденията на оспорващия във връзка с организацията на движението в [населено място].

При така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи:

На първо място следва да се посочи, че съдът неправилно е конституирал като заинтересована страна по делото лицето И. М. П.. В действителност производството пред КЗД е било образувано и по подадена от него жалба и същият е участвал в производството, приключило с оспорения неблагоприятен за него акт. Но същият е имал самостоятелно право на обжалване, което не е упражнил в предвидените в АПК срокове. Предвид това той следва да бъде заличен като заинтересована страна в настоящото съдебно производство.

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. В съответствие с чл. 48, ал. 1 и ал. 3 във връзка с чл. 54 от ЗЗДискр решаващият състав на КЗД е постановил процесното решение.

Съдът обаче счита, че при издаването на оспореното решение не е спазена установената от закона писмена форма, съдържаща предписаните в чл. 66 ЗЗДискр. реквизити. Макар административния акт формално да отговаря на изисквания на чл.65 ЗЗДискр, същият не съдържа реквизитите по чл. 66, т. 2 ЗЗДискр. Това се установява от съдържанието на същия, в който липсва анализ на установената от органа фактическа обстановка, липсва изрично установяване на извършено действие/бездействие от страна на ответника чрез разполагане на светофарни система за пешеходци, липсва извършено сравнение между действията/бездействията и подхода на СО спрямо жалбоподателя и други участници в сравнимо положение. Липсва по начало анализ дали пешеходците и шофьорите на автомобили имат едно и също качество като участници на пътя по Закона за движение по пътищата и Наредба № 17 от 23 юли 2001 г. за регулиране на движението по пътищата със светлинни сигнали, за да се приеме, че може да има неблагоприятно третиране на пешеходците в сравнение с лица в сходно положение - автомобилисти.

Следва да се посочи и това, че не е обстойно проверено от ответника наличието на признаци „увреждане“, „възраст“, „гражданство“, „лично положение“ и „обществено положение“ у жалбоподателя, като единствено в мотивната част е прието, че не е налице неблагоприятно третиране, защото мярката е пропорционална и преследва законова цел - намаляване на задръстванията на най-натоварените кръстовища на територията на общината.

По този начин ответния орган не се е произнесъл по същество дали е налице някой от признаците по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр., за да се обоснове и правилен извод за наличието или липсата на неблагоприятно третиране.

С императивната разпоредба на чл.4, ал.1 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.2 на същата норма 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. В разпоредбата на §1, т.7 ДР на ЗЗДискр. е разписано 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, т.е., което пряко или непряко засяга права или законни интереси. От

анализа на цитираните норми следва изводът, 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 ЗЗДискр., като следва да е налице и пряка 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 ЗЗДискр.

В този смисъл на изследване се подлага обстоятелството дали жалбоподателят, на първо място, притежава някой от признаците по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр., което не е направено.

От друга страна, мотивите на органа са изписани по такъв начин, че от цялостното им изложение съдът остава с впечатление, че всъщност неблагоприятно третиране е налице, но не представлява нарушение на антидискриминационното законодателство, защото с разполагането на модерни светофарни системи се преследва легитимна цел – ограничаване на трафика по места.

От друга страна, КЗД е приела принципната позиция на една от страните – СО, като е преповторила в обстоятелствената част на своя акт нейните съображения, без да излага свои собствени.

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. 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.

Предвид изложеното съдът намира, че така оспореното решение на КЗД е неправилно, постановено в нарушение на изискването за форма на акта и материалния закон, поради което подлежи на отмяна. Преписката следва да бъде върната за ново разглеждане, при съобразяване на указанията по тълкуването и прилагането на закона.

Водим от гореизложеното и на основание чл.172, ал.2 и чл. 173, ал. 2 АПК АПК Административен съд - София-град, II отделение, 52 състав

РЕШИ:

ЗАЛИЧАВА като страна в настоящото съдебно производство конституирания с Определение от 08.05.2020 г. като заинтересована страна И. М. И..

В тази му част решението подлежи на обжалване пред ВАС в 7-дневен срок от уведомяване на страните.

ОТМЕНЯ Решение № 539/28.10.2019 г., постановено по преписка 122/2018 г. на петчленен разширен заседателен състав на КЗД, с което е установено, че

предприетите от Столична община мерки за внедряване на интелигентните системи в областта на автомобилния транспорт, чрез въвеждане на гъвкаво управление на светофарните уредби на територията на СО не представлява нарушение по чл. 4, ал. 2 и ал. 3 от ЗЗДискр.

ИЗПРЪЦА преписка 122/2018 г. на петчленен разширен заседателен състав на КЗД за ново произнасяне при спазване на задължителните указания по тълкуване и прилагане 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: