

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

The judicial proceedings under the protection against discrimination act

Shirvanyan, Mariyana

2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93106/>
MPRA Paper No. 93106, posted 08 Apr 2019 18:45 UTC

Съдебните производства по закона за защита от дискриминация

Съдия Марияна Ширванян
Административен съд Варна

*The Judicial Proceedings under the Protection
Against Discrimination Act*

Judge Mariana Shirvaniyan
Varna Administrative Court

Резюме: В Закона за защита от дискриминация са регламентирани различни съдебни производства. В този доклад ще направя анализ на разпоредбите, регламентиращи различните съдебни производства, ще посоча проблемите, които възникват в процеса на правоприлагане, и ще предложа законодателни промени за преодоляване на поставените проблеми.

Ключови думи: защита от дискриминация; съдебни производства

Summary: The different judicial court proceedings are regulated by the Protection against Discrimination Act. Hereafter, in this report, I will analyze the provisions regulating the various legal court proceedings, I will identify and point on the problems that arise in the law enforcement process and I will propose legislative changes to overcome the problems raised.

Key words: protection against discrimination; judicial proceedings

Въведение

Целта на доклада е да се направи анализ на нормативната уредба в областта на съдебните производства за защитата от дискриминация, като се отчита специфичният предмет на защита на Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр). Законът е обнародван в ДВ, бр. 86 от 30 септември 2003 г., в сила е от 1 януари 2004 г., урежда защитата срещу всички форми на дискриминация и съдейства за предотвратяването ѝ. Целта на закона е осигуряване на всяко лице правото на равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот и ефективна защита срещу дискриминация. Сдруженията на физическите лица и юридическите лица се ползват от правата по този закон, когато са дискриминирани на основата на

признаците, изброени в закона по отношение на техния членски състав или на заетите в тях лица.

ЗЗДискр. предвижда два механизма за защита от дискриминация. Първият механизъм е административна процедура пред специализиран орган – Комисията за защита от дискриминация (КЗД). Вторият механизъм е производство пред съд. Проблемът, разглеждан в доклада, е актуален с оглед увеличаването на броя на делата пред съда и проблемите, които се поставят при определяне на компетентния съд, страните в процеса, тежест на доказване и предмета на спора.

Изложение

В ЗЗДискр. са предвидени различни съдебни производства. Регламентацията им е дадена в Раздел I и Раздел II от Глава четвърта и Глава пета.

Съгласно правната уредба на съдебните производства в ЗЗДискр. производствата са: по обезпечаване на доказателства, по обжалване на решенията на Комисията за защита от дискриминация, по оспорване на административни актове по реда на Административнопроцесуалния кодекс (Обн. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г. – АПК) и искиви производства пред общите и административните съдилища.

Съдебното производство по обезпечаване на доказателства се развива в рамките на производството по защита от дискриминация пред КЗД. Съгласно чл. 57 от ЗЗДискр., когато съществува опасност от изгубване или укриване на доказателство или при особено затруднение при неговото събиране, по искане на жалбоподателя доказателството може да бъде събрано принудително от лицата или от помещенията, където се намира. Принудителното събиране на доказателствата се извършва с разрешение на съдия от Софийски градски съд по искане на председателя на КЗД. В деня на постъпване на искането съдията се произнася със заповед, подлежаща на незабавно изпълнение. Разпоредбата е императивна и специална и следва да бъде приложена при наличие на предпоставките, посочени в нея – съществуваща опасност от изгубване или укриване на доказателство или при особено затруднение при неговото събиране и при наличие на искане от жалбоподателя. Производството е едноинстанционно и се различава съществено от производството по обезпечаване на доказателства, регламентирано в Гражданския процесуален кодекс (Обн. ДВ, бр. 59 от 20 юли 2007 г. – ГПК). Съгласно ЗЗДискр. производството по обезпечаване на доказателства се развива само пред Софийски градски съд, инициатор на това производство може да бъде само КЗД, на ответника по искането за обезпечаване на доказателства не се връчва препис от молбата/искането, поставящо начало на производството и съдебният акт не подлежи на инстанционен контрол. Задължително условие за развитието на това производство е искане от жалбоподателя до КЗД. Не е известно наличието на практика по обезпечаване на доказателства по ЗЗДискр. Липсата на практика, респективно на искания от

жалбоподателите за обезпечаване на доказателства, може да е следствие и от невъзможността на лицето, пострадало от нарушение на антидискриминационното законодателство, да прецени какви доказателства следва да бъдат събрани в хода на производството пред КЗД и дали за същите съществува опасност да бъдат изгубени или укрити.

Съгласно общата разпоредба на чл. 65 от ЗЗДискр., КЗД издава при осъществяване на правомощията си решение, с което установява извършеното нарушение, установява нарушителя и засегнатото лице, определя вида и размера на санкцията, прилага принудителни административни мерки или установява, че не е извършено нарушение на закона и оставя жалбата без уважение. Правомощията на КЗД да издава решения, с които да прилага принудителни административни мерки и да налага санкции, са разписани и в чл. 76 и чл. 84, ал. 2 от ЗЗДискр.

Регламентирано е всички решения на КЗД, като индивидуални административни актове да бъдат оспорени по реда на АПК и компетентността за разглеждане на споровете е на административните съдилища. Страни в производството пред административен съд са: 1. при оспорване на наложени принудителните административни мерки – лицето срещу което е издадено решението и КЗД; 2. при оспорване на решенията, с които се установява извършеното нарушение – лицето, по отношение на което е прието, че е извършило нарушението, КЗД и заинтересована страна – лицето, по отношение, на което е прието, че е извършено нарушението и 3. при оспорване на решение, с което КЗД е приела, че не е извършено нарушение – лицето, което твърди извършено по отношение на него нарушение на антидискриминационното законодателство, КЗД и заинтересовани страни са лицата, за които се твърди, че са извършители на нарушението. Предвиден е по общите правила на АПК институционен контрол на решенията на административните съдилища.

Нормативно уреденото от ЗЗДискр. оспорване по реда на АПК на решението на КЗД, с което се налага санкция, при преpraщачата разпоредба на следващата алинея от същия член към производствата по Закона за административните нарушения и наказания (Обн. ДВ, бр. 92 от 28 ноември 1969 г. – ЗАНН) поставя следните въпроси – какъв е характерът на това решение, пред кой родово компетентен съд следва да бъде оспорено то и в какъв срок? Решението на КЗД по налагане на санкции по ЗЗДискр. има характер на правораздавателен акт, с който се реализира отговорност за противоправно поведение на наказаното лице и има белезите на наказателно постановление. Това означава, че в решението следва да бъдат изложени всички установени от наказващия орган факти и направените въз основа на тях правни изводи. Фактичестката обстановка не може да бъде установявана от съда в рамките на съдебното производство по подобие на установяванията на неизложени от административния орган факти в административните актове, съдържащи се в различни от оспорвания акт документи, приложени към административната преписка. След като

е предвидено, че се оспорва по реда на АПК, решението е родово подсъдно на административните съдилища като първа инстанция и срокът за оспорването му следва да е 14-дневен.

Бланкетната препращаща разпоредба на ЗЗДискр., съгласно която всяко лице, чиито права са засегнати от административен акт, издаден в нарушение на ЗЗДискр. или други закони, уреждащи равенство в третирането, може да го обжалва пред съда по реда на АПК, налага извод, че производството по обжалване на административния акт ще се развие по правилата, относими към оспорването на конкретния вид административен акт. АПК предвижда издаване на различни по вид административни актове – индивидуални, общи и нормативни. Правната теория приема наличието и на вътрешнослужебни актове (Димитрова, 2017) (1). Обжалването на тези актове е регулирано от различни разпоредби. Обжалването на индивидуалните административни актове е по реда на чл. 145 от АПК, като делото се разглежда от съдебен състав от един съдия. Обжалването на общите административни актове е по реда на чл. 179 и сл. от АПК и делото се разглежда от състав от един съдия. Оспорването на нормативните административни актове е по реда на чл. 185 от АПК, като в този случай делото се разглежда от състав от трима съдии. Оспорването на актовете, издавани от Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, на органите на Българската народна банка, на решенията на Висшия съдебен съвет, на подзаконовни нормативни актове, с изключение на приетите от общинските съвети и други актове, посочени в закон по правилата на родовата подсъдност, се разглеждат като първа инстанция от Върховния административен съд. Не е предвидено оспорване на вътрешно служебните актове пред административен съд.

ЗЗДискр. не регламентира какъв е предметът на проверка на административния акт при оспорването му, съгласно същия закон. Поставя се въпросът в какъв срок се оспорва административният акт и следва ли съдът да изследва само соченото нарушение на антидискриминационното законодателство или следва предметът на проверка да включва и законосъобразността и валидността на акта на всички основания по АПК. Авторът счита, че проверката на оспорения акт следва да включва и проверка за валидност и законосъобразност на акта, както и проверка за съответствието на акта с целта на материалния закон, в изпълнение на който е издаден и дали е издаден при спазване на материалноправните му разпоредби. Срокът за оспорване следва да е този, регламентиран за оспорването на отделните видове административни актове в АПК.

Страни в производството по оспорване на административни актове поради противоречието им със ЗЗДискр. могат да бъдат – всяко лице, чиито права са засегнати от административен акт, издаден в нарушение на ЗЗДискр. или други закони, уреждащи равенство в третирането, КЗД, както и органът издател на акта. Като страна в производството съгласно чл. 16 от АПК може да участва

и прокурорът, който следи за спазването на законността в административния процес.

Авторът счита, че оспорването на вътрешно служебните актове и при доводи за противоречието им с антидискриминационното законодателство не е по реда на АПК. При оспорване на такъв акт защитата следва да бъде по искков ред пред компетентния (по правилата на местната подсъдност на ГПК) районен съд.

В ЗЗДискр. са уредени три искиви производства.

Регламентирана е възможност в чл. 71 от ЗЗДискр., при липса на проведено административно производство пред КЗД за всяко лице, чиито права по ЗЗДискр. или други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, да предяви иск пред районния съд, с който да поиска: 1. установяване на нарушението; 2. осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от понататъшни нарушения и 3. обезщетение за вреди. Императивна отрицателна процесуална предпоставка за провеждането на този иск е липсата на проведено административно производство пред КЗД. Този иск може да бъде предявен: 1. от лицата, чиито права са нарушени, или 2. от името на лицата, чиито права са нарушени по тяхно искане от синдикалните организации и техните подразделения или от юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност. Тези организации могат да встъпят и във висиящия процес. В случаите на дискриминация, когато са нарушени правата на множество лица, синдикалните организации и техните подразделения и юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност могат да предявят и самостоятелен иск, като в този случай лицата, чиито права са нарушени, могат да встъпят в процеса като подпомагаща страна. В правната теория това процесуално положение на синдикалните организации и техните подразделения, както и юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност, уредено в ЗЗДискр., представлява процесуална субституция (Сталев, 1994, стр. 356-357) (2). Субституентите /синдикалните организации и техните подразделения, както и юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност/ имат право на иск, относим към чуждо материално право. Когато субституентът предявява иска пред районния съд, той търси с петитума установяване на нарушение и осъждане за преустановяване на нарушението, възстановяване на положението преди нарушението, както и въздържане в бъдеще от понататъшни нарушения и обезщетение за вреди в полза на лицето, претърпяло дискриминация. Ответникът по този иск при защитата си срещу иска ще изхожда не от материалноправните си отношения със субституента, а от материалноправните си отношения с носителя на спорното право (лицето с нарушени права). Като носител на правото на иск, въпреки липсата на изрична законова регламентация в ЗЗДискр. следва да се приеме съгласно разпоредбите на ГПК, че субституентът може да се

разпорежда с предявения иск – да го оттегли, да го измени или да се откаже от него. Предвидената процесуална субституция е от вида на процесуалната суброгация, при която носителят на спорното право (лицето, пострадало от дискриминация) не е задължителна страна в процеса, а неговото право за подаване на иск се упражнява от посочените в ЗЗДискр. лица – синдикалните организации и техните поделения, както и от юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност. Специфичното за процесуалната суброгация в случая е, че на лицата, чиито права са нарушени, е дадена възможност при желание да участват като страна в процеса.

ЗЗДискр. предвижда обезщетение за вредите, причинени от дискриминация. За получаване на обезщетение следва да бъде проведено исково производство. Нормативно е уредена възможност в случаите, когато са причинени вреди от незаконни актове, действия и бездействия на държавните органи и длъжностни лица, искът за обезщетение да се предяви по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (Обн. ДВ, бр. 60 от 5 август 1988 г. – ЗОДОВ). По ЗОДОВ са предвидени два вида отговорност на държавата – 1. за вреди, причинени от административна дейност, и 2. за вреди, причинени от разследващите органи, прокуратурата или съда. Въпреки непрецизността на препращащата разпоредба на ЗЗДискр. към ЗОДОВ се налага извод, че препращането е към разпоредбата на чл. 1 от ЗОДОВ, съгласно която държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност. Чрез техниката на препращането отговорността на държавата и държавните органи по ЗЗДискр. се разширява и обхваща и общините (които не са включени в разпоредбата на чл. 74, ал. 2 от ЗЗДискр.). ЗОДОВ от своя страна препраща към АПК за разглеждането на тези искиви производства (3).

Съгласно приложимата разпоредба на чл. 203 от АПК исковете за обезщетения за вреди, причинени на гражданите или юридическите лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административните органи и длъжностни лица, се разглеждат по реда на Глава единадесета от АПК „Производства за обезщетения“. Предпоставка за допустимост на иска е отмяната на административния акт, като иск може да бъде предявен и заедно с оспорването на административния акт до приключване на първото по делото заседание. Формулировката на приложимите разпоредби е непрецизна и поставя следните проблеми: 1. До приключването на кое по делото първо заседание може да бъде предявен иск, доколкото преценката за редовност и допустимост на жалбата срещу административния акт се прави от съдията – докладчик по делото в закрито съдебно заседание и това е първото по делото заседание. При формален прочит на цитираната разпоредба следва, че постановяване на първия съдебен акт от закрито съдебно заседание преклудира възможността за подаване на иска за обезщетение ведно с оспорването на административния

акт. В административните съдилища, изхождайки от формулировката на разпоредбата и възможността за подаване на отделен иск след отмяна на административния акт, се е наложила практиката искове за обезщетения за вреди да могат да се предявяват до приключване на първото по делото открито съдебно заседание. De lege ferenda има необходимост от законодателна промяна, като в разпоредбата на чл. 204, ал. 2 от АПК се посочи какъв е видът на първото съдебното заседание – открито или закрито, с приключване, на което се преклудира възможността на подаване на иск за обезщетение и съединяването му с оспорването на административния акт; 2. В изречение второ на същата разпоредба е посочено, че недостатъците на исковата молба следва да бъдат отстранени най-късно в същото заседание. Исковата молба по арг. от чл. 127 от ГПК се предявява написана на български език, има императивно изискуеми по закон реквизити и следва ведно с нея да бъдат представени и преписи за връчване на ответника. При констатиране на недостатъци на исковата молба, подадена в хода на открито съдебно заседание, отстраняването им може да се окаже невъзможно в същото съдебно заседание; 3. Конституирането на ответниците в процеса, доколкото актът се издава от административен орган и административният орган е ответник по оспорването на административния акт, а исковете за обезщетения за вреди се насочват срещу юридическото лице, в чиято структура е административният орган. В случая жалбоподателят, който е и ищец, и двамата ответници имат различни доказателствени задачи, като издателят на административния акт има задължение да установи наличието на предпоставките за издаването на административния акт, а ищецът ще следва да установи при пълно и главно доказване настъпване на вредите и техния размер, при условие че административният акт бъде отменен. Събирането на доказателства, обосноваващи наличието на вреди и установяването на размера им ще остане безпредметно при отхвърляне на жалбата срещу административния акт.

По тези искиви производства страни са лицата, претендиращи вреди от административен акт, издаден в нарушение на законодателството, уреждащо равенство в третирането и юридическото лице, в структурата на което е органът, издател на акта. Делата се разглеждат със задължителното участие на прокурор.

Предвидено е нарушението на законодателството, уреждащо равенство в третирането, инкорпорирано в действие или бездействие на административен орган, да се установи от съда, пред който е предявен искът за обезщетението по арг. от чл. 74, ал. 2 от ЗЗДискр. ЗЗДискр. е специален и при липсата на изрична разпоредба, даваща възможност за оспорване на действия или бездействия на административни органи в самостоятелно производство от лицата, претендиращи нарушения на антидискриминационното законодателство, се налага извод, че оспорването на действията или бездействията на администра-

тивните органи при твърдения за нарушение на законодателството, уреждащо равенство в третирането, следва да е само в рамките на исково производство за обезщетение на вреди. При тази нормативна уредба в ЗЗДискр. не е съобразена възможността, дадена в АПК за оспорване на действията и бездействията на административните органи в самостоятелни производства.

Регламентирана е възможност за всяко лице, претърпяло вреди от нарушение на права по ЗЗДискр. или по други закони, уреждащи равенство в третирането, да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите. За да бъде предявен този иск, е поставено изискване за наличие на положителна процесуална предпоставка – решение на КЗД, установяващо дискриминация (доколкото разпоредбата, уреждаща този иск, го ограничава до случаите по раздел I, а в раздел I са регламентирани производствата пред КЗД). За тези искиви производства при липса на уредба в специалния закон – ЗЗДискр. относно правилата на доказване и страните в процеса, са приложими правилата на ГПК. Ищци са лицата, чиито права са нарушени, и ответници са лицата (или административните органи), които са извършили нарушението. Компетентността на съда ще се определя от цената на иска за обезщетение. В тези производства задължение на ищеца е да установи при главно и пълно доказване размера на търсеното обезщетение. Това тълкуване е съобразено с разпоредбата на чл. 9 от ЗЗДискр., съгласно който в съдебните производства по този закон доказателствената тежест е „обърната“, т.е. при наличие на факти, предполагащи извършена дискриминация, ответната страна следва да докаже, че принципът на равно третиране не е нарушен. Разместването на доказателствената тежест се отнася само за фактите относно наличието на дискриминация, но не обхваща доказването на размера на търсеното обезщетение.

Заключение

В заключение следва да се посочи, че към настоящия момент в ЗЗДискр. чрез препращащи разпоредби са включени различни съдебни производства, относими към различни форми на търсената защита. Предвидени са повече от една възможност за съдебна защита на лицата, чиито права са нарушени от нарушения на законодателството, уреждащо равното третиране. Дадените процесуални възможности създават затруднения при реализиране на защитата на лицата по съдебен ред. *De lege ferenda* е необходимо прецизиране на разпоредбите, регламентиращи съдебните производства по ЗЗДискр., като същите бъдат уредени без препращащи разпоредби и бъде посочен обхватът на проверката, дължима от съда, правомощията му при некоректно формулирани жалби и икове и сроковете за предявяването им.

Използвана литература:

Димитрова, Д. (2017). *Правомощия и актове на общото събрание на висшето училище в условията на академична автономия (Административноправни аспекти)*. Известия на Съюза на учените – Варна. Серия Хуманитарни науки (1), стр. 25–30.

Сталев, Ж. (1994). *Българско гражданско процесуално право, пето допълнено и преработено издание*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с. 356-357.

Тълкувателно постановление № 2, София, 19.05.2015г. на Върховния административен съд на Р България – ОСС от ГК от ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС по т.д. 2/2014 г.

Закон за защита от дискриминация, Обн. ДВ, бр. 86 от 30 септември 2003 г.

Административнопроцесуален кодекс, Обн. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г.

Граждански процесуален кодекс, Обн., ДВ, бр. 59 от 20 юли 2007г.

Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Обн. ДВ, бр. 60 от 5 август 1988 г.

Закон за административните нарушения и наказания. Обн. ДВ, бр. 92 от 28 ноември 1969 г.

За контакти:

Съдия Марияна Ширванян
Административен съд – Варна
irgo@abv.bg
