

РЕШЕНИЕ

№ 1990

гр. София, 25.03.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Х ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 25.02.2022 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Весела Цанкова

ЧЛЕНОВЕ: Красимира Милачкова

Елеонора Попова

при участието на секретаря Албена Илиева и при участието на прокурора Моника Малинова, като разгледа дело номер **3896** по описа за **2021** година докладвано от съдия Елеонора Попова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179-чл.184 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, вр. чл.63, ал.1 от Закона за здравето /ЗЗ/.

Образувано е въз основа на препратена по подсъдност с Определение №4988/20.04.2021 г., постановено по адм.д.№3522/2021 г. на Върховния административен съд /ВАС/, Шесто отделение, жалба на В. А. В. срещу Заповед №РД-01-51/26.01.2021 г. на Министъра на здравеопазването, в частта на т.7 и т.8, с която са въведени противоепидемични мерки на територията на Република България, подробно описани в т.1-11, считано от 01.02.2021 г. до 30.04.2021 г., и след отмяна и връщане за продължаване на съдопроизводствените действия с Определение №13118/22.12.2021 г. по адм.д. №11961/2021г. на ВАС, на Определение №165/17.09.2021 г. по настоящото дело, с което е оставено без разглеждане оспорването и прекратено производството.

В жалбата се релевира, че заповедта е незаконосъобразна, издадена в противоречие с материалния закон и целта на закона. Същата засягала пряко правата на гражданите, без да има реална медицинска, правна и житейска нужда от това. Общият административен акт противоречал на принципи, закрепени в Преамбюла на Конституцията на Република България, а именно ограничавала основни права и свободи на гражданите, които са неприкосновени. Освен това заповедта била издадена

и в противоречие с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи /ЕКЗПЧОС/. Изтъква се и противоречие със Закона за ограничаване носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето /ЗОНОПС/. Отделно от това не ставало ясно как и поради какви причини са премахнати възможностите за носене на други средства, служещи за защита и покриващи носа и устата- кърпа, шал, шлем, като с тази заповед единствените възможни средства за защита са еднократните и многократните маски. Поддържа се, че мерките не са съобразени с реалната фактическа обстановка в страната, а се постигало манипулиране на гражданите и злоупотреба с власт. Моли съда да отмени оспорвания акт. Претендира разноски.

В съдебно заседание жалбоподателят чрез процесуален представител поддържа жалбата. Подробни съображения развива в писмени бележки. Претендира разноски, съгласно списък.

Ответникът- министърът на здравеопазването чрез процесуален представител оспорва жалбата. Подробни аргументи излага в писмена молба от 23.02.2022 г. и в писмени бележки. Претендира разноски за юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на претендираното адвокатско възнаграждение.

Участващият по делото прокурор дава заключение за неоснователност на жалбата.

След съобщаване на оспорването, не са постъпили искания на лица за присъединяване по чл.182, ал.2 и ал.3 АПК.

Административен съд-София град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 и чл.184 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното:

От фактическа страна:

По делото е установено, че със Заповед № РД-01-51 от 26.01.2021 г. на министъра на здравеопазването, издадена на основание чл. 63, ал.4 и 11 и чл.63в от ЗЗ, чл. 73 от АПК във връзка с Решение №72 на Министерския съвет от 26.01.2021 г. за удължаване на срока на обявената с Решение №325 на Министерския съвет от 14.05.2020 г. извънредна епидемична обстановка, удължена с Решение №378 на Министерския съвет от 12.06.2020 г., Решение №418 на Министерския съвет от 25.06.2020 г., Решение №482 на Министерския съвет от 15.07.2020 г., Решение №525 на Министерския съвет от 30.07.2020 г., Решение №609 на Министерския съвет от 28.08.2020 г., Решение №673 на Министерския съвет от 25.09.2020 г., Решение №855 на Министерския съвет от 25.11.2020 г. и предложение на Главния държавен здравен инспектор, са въведени протиепидемични мерки на територията на Република България, считано от 01.02.2021 г. до 30.04.2021 г., посочени в р.1, т.1-11.

Според т.7 от заповедта „Всички лица, когато се намират в закрити обществени места, в т. ч. транспортни средства за обществен превоз, лечебни и здравни заведения, аптеки, оптики, национални центрове по проблемите на общественото здраве, административни учреждения и други места, в които се обслужват или имат достъп гражданите, железопътни гари и автогари, летища, метростанции, търговски обекти, църкви, манастири, храмове, музеи и др., са длъжни да имат поставена защитна маска за лице за еднократна или многократна употреба, която се използва съгласно препоръките в приложение № 3.

В т.8 е визирано: „Всички лица, когато се намират на открити обществени места, на които има струпване на хора и невъзможност за спазване на физическа дистанция от 1,5 м., са длъжни да имат поставена защитна маска за лице за еднократна или

многократна употреба, която се използва съгласно препоръките в приложение № 3. Оспорената заповед е изрично отменена с последваща Заповед № РД-01-273 от 29.04.2021 г. на министъра на здравеопазването.

При тези фактически установявания, съдът обуславя следните правни изводи:

Жалбата е насочена срещу общ административен акт, който може да бъде оспорен съдебно и при спазване на преклузивния едномесечен срок по чл.179 АПК-заповедта е издадена на 26.01.2021 г., а жалбата е подадена на 15.02.2021 година. Подадена е от лице с правен интерес от оспорването-жалбоподателят е сред адресатите на оспорената заповед, която има действие на територията на цялата страна. С т.7 и т.8 от заповедта са въведени ограничителни мерки, които обективно имат засягащо адресатите си действие-създава задължение спрямо всички физически лица за носене на защитна маска на лицето в закрити, респ. определени случаи и на открити обществени места. Правният интерес от оспорването не е отпаднал с отмяната на процесната заповед на министъра на здравеопазването. Този въпрос е окончателно разрешен с Определение №13118/22.12.2021 г. по адм.д. №11961/2021г. на ВАС. От окончателния характер на съдебния акт /чл.235, ал.2, вр.ал.1 АПК/ следва, че той е задължителен по разрешения с него въпрос по конкретното дело не само за по- долния съд, но и за съда, който го е постановил, и за всички съдилища, учреждения и общини в Република България - чл.296 ГПК, вр.чл.144 АПК. Предвид това жалбата е процесуално допустима и следва да бъде разгледана по същество.

Жалбата е неоснователна.

Заповедта е издадена от компетентен орган- министъра на здравеопазването. Компетентността на органа произтича от чл.63, ал.4 ЗЗ. Съгласно посочената норма, при обявена извънредна епидемична обстановка по ал. 1 министърът на здравеопазването въвежда със заповед временни протиепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област.

С решение на Народното събрание от 13.03.2020 година по предложение на Министерския съвет и на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България и във връзка с разрастващата се пандемия от COVID-19 е обявено извънредно положение върху цялата територия на Република България, считано от 13 март 2020 г. до 13 април 2020 г. /ДВ, бр.22/20 година/. С последващи решения на Министерския съвет /посочени по- горе/ извънредното положение е удължавано, предвид епидемичното разпространение на COVID-19 и съществуващата непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, като с Решение №855 на Министерския съвет от 25.11.2020 г. е удължено, считано от 1 декември 2020 г. до 31 януари 2021 г. Със същото е възложено на Министъра на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор да въведе временни протиепидемични мерки на територията на страната с цел защита и опазване живота и здравето на гражданите, свързани със: а) забрана за влизане на територията на страната и предприемане на мерки (карантина или предоставяне на отрицателен лабораторен резултат от проведено Р. изследване преди влизане на територията на страната) към държави с установена повишена заболяемост от COVID-19 и значително епидемично разпространение; б) спазване на изисквания за физическа дистанция, хигиена на ръцете, дезинфекция и носене на защитни маски за лице на закрити обществени места; в) временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или

услуги, предоставяни на гражданите.

Съгласно чл.73 АПК, на който се позовава министърът за издаването на процесната заповед, когато неотложно трябва да се издаде общ административен акт за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите, може да не се спазят някои от разпоредбите на този раздел за уведомяване и участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта. В тези случаи в хода на изпълнението на акта се оповестяват съображенията за издаването му. В случая не съществува съмнение, че предпоставките на чл.73 АПК са осъществени- към момента на издаването ѝ е налице обявено с акт на Народното събрание извънредно положение поради епидемия от силно заразна болест /COVID-19/, поради което и неспазването на нормите на чл.66 АПК за уведомяване за предстоящо издаване на общ административен акт и чл.69 АПК за обезпечаването на участието на заинтересованите лица в производството не обосновават порок на административнопроизводствените правила. Предвид това доводите на жалбоподателя в тази насока са неоснователни.

Спазено е изискването за форма и съдържание на административния акт. Заповедта е издадена в писмена форма, разпоредителната воля на органа е ясно обективизирана и е посочено правното основание за нейното издаване, както и фактически съображения за нейното издаване.

Въведените мерки с т.7 и т.8 от заповедта представляват противоепидемична мярка на територията на цялата страна.

Както изрично е посочено в оспорваната заповед, същата е издадена по Предложение на Главния държавен инспектор от 26.01.2021 г., поради което и мотивите, изложени в предложението се считат за такива по оспорвания акт. В т.1.4 от предложението се съдържа обосновка относно необходимостта на въвеждането на конкретните мерки в този им вид. Посочено е, че тяхната основна цел е да се осъществи контрол на източниците на инфекция като чрез носене на защитни маски за лице, да се намали отделянето на причинителя на заболяването в околната среда, както и спазването на изискването за дистанция. Според Главния държавен здравен инспектор те са базирани на препоръки и насоки на Световната здравна организация и Европейския център за превенция и контрол на заболяванията. Изтъкнато е влошеното развитие на епидемичната обстановка /към относимия период/ в света и в частност в Европейския съюз, свързано с проявата и разпространението на нови варианти на S.- CoV-2. Посочено е още, че носенето на защитна маска за лице се препоръчва като бариерна мярка, която да предпази движението на респираторни капчици във въздуха от един човек към друг, когато лицето носи маската киха, кашля, говори или повиши своя глас, позовавайки се на нарастващия брой доказателства, от клинични и лабораторни проучвания, сочещи, че маските намаляват разпространението на капчиците, само когато покриват носа и устата. Освен това носенето на маска се сочи като допълнителна мярка, а не заместител на основните противоепидемични мерки. Подчертава се, че носенето на лицеви маски е свързано с по- лекото протичане на заболяването при заразените поради намаляване на поетия инфекциозен товар. Подчертано е спазването на Инструкцията за правилната употреба на защитните маски.

С оглед изложеното настоящият състав намира, че при издаване на оспорвания административен акт не са допуснати съществени процесуални нарушения.

Актът е и материално законосъобразен.

В Конституцията на Република България е постановен като основен принцип, че държавата закриля здравето на гражданите. Основната правна уредба, регулираща обществените отношения, свързани с опазването на общественото здраве на гражданите се съдържа в Закона за здравето. В чл. 3, ал. 1 е регламентирано, че държавната здравна политика се ръководи и осъществява от Министерския съвет. Съгласно чл. 63, ал. 1 от Закона за здравето при непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите от епидемично разпространение на заразна болест по чл. 61, ал. 1, с цел защита и опазване живота и здравето на гражданите, се обявява извънредна епидемична обстановка. Извънредна епидемична обстановка по ал. 1 се обявява за определен период от време с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването въз основа на извършена от главния държавен здравен инспектор оценка на съществуващия епидемичен риск /ал.2/. Непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите по ал. 1 е налице, когато при извършване на оценката по ал. 2 се констатира, че заразната болест по чл. 61, ал. 1 /в условията на алтернативност/: 1. е причинена от патоген с висок епидемичен потенциал (инфекциозност на причинителя, висока смъртност, множествен път на предаване или здраво носителство) и/или източникът, механизмът и пътят на предаване са необичайни или непознати, или 2. представлява сериозна опасност за общественото здраве, дори когато броят на установените случаи при човека е малък, или 3. може да затрудни или да забави мерките за контрол на общественото здраве, включително поради липса на лечение и/или ваксина и/или наличие на многобройни огнища и други, или 4. е с ниско имунизационно покритие на населението, или 5. е необичайна за региона, сезона или населението, или 6. протича по-тежко от очакваното, има по-висока заболяемост и/или смъртност или е с необичайни симптоми, или 7. поставя в риск уязвими или рискови групи от населението (деца, възрастни хора, бежанци, лица с имунен дефицит и/или с хронични заболявания и други), или 8. има регистрирани случаи сред медицински специалисти. В § 1, т. 45 от Допълнителните разпоредби на Закона за здравето закона се съдържа легална дефиниция за понятието „извънредна епидемична обстановка по чл. 63, ал. 1“ - е налице при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, предотвратяването и преодоляването на което изисква извършване на повече от обичайните дейности по защита и опазване живота и здравето на гражданите.

Както сочи и КС /Решение № 10 от 23.07.2020 г. на КС по к. д. № 7/2020 г. /, ,, чл. 4, ал. 2 от Основния закон Република България гарантира живота, а според чл. 52, ал. 3 от него държавата е длъжна да закриля здравето на гражданите. Това изисква от нея изпълнение на позитивни задължения за защита на хората срещу смъртоносни заболявания и произтичащите от тях страдания, както и осигуряването на адекватно ниво на медицинска помощ. То е закрепено и в чл. 11 от Европейската социална харта /ревизирана/, според който държавите трябва да демонстрират способността си да се справят с инфекциозните заболявания чрез механизми за докладване и уведомяване за болести и като вземат всички необходими извънредни мерки в случаи на епидемии.

Целите за закрила на живота и здравето, посочени в чл. 63 ЗЗ, даващи основание за обявяване на извънредна епидемична обстановка, предполагат предприемане на действия от изпълнителната власт на високо равнище на закрила. Предвид специфичния обект на тази закрила – живота и здравето на гражданите, конкретните мерки за нейното осигуряване следва да се основават на научни факти и всяко ново тяхно последващо развитие /.../ Пропорционалността /забраната за прекомерност/ е изискване на принципа на правовата държава. Според това изискване ограничаването на правата е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимото му ограничение, съизмерено със значимостта на защитавадения интерес, и когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Степента, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че да позволява изключение /Решение № 7 от 1996 г. по к. д. № 1/1996 г./. По естеството си преценката за пропорционалност е винаги конкретна. Във всеки отделен случай съотношението може да бъде различно и не може да бъде дефинирано по пътя на абстрактното тълкуване. Задължително е обаче съобразно принципа на пропорционалност това ограничение да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане /Решение № 12 от 1997 г. по к. д. № 6/1997 г., Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г./. К. съд е имал възможност да изясни някои от съществените въпроси, които възникват в практиката, а и в конституционноправната доктрина, във връзка с балансирането на влизащите в конфликт основни права. В Решение № 8 от 2019 г. по к. д. № 4/2019 г. съдът приема, че: „По естеството си балансирането е дейност по анализ и оценка, която се извършва случай по случай и се утвърждава като подход на съдилищата, които са точният форум за разрешаване на колизия между правата. Това не е дейност по организиране на правила за разрешаване на бъдещи конкретни случаи на напрежение между основните права, подходящи да бъдат универсално прилагани с оглед на една твърда йерархия на интереси и принципи. При балансирането се дава превес на интереси при конкретни обстоятелства и съдебни изисквания, поради което не се установяват сигурни и постоянни правила, а точно обратното – те подлежат на промяна." К. съд подчертава, че не би могло отнапред да бъде определено с какви темпове ще се развива една заразна болест, нито доколко ефикасни ще са средствата на медицината за нейното

противодействие.“

Държавите имат общо задължение съгласно Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи /Конвенцията или ЕКПЧ/ да предприемат адекватни мерки за защита на населението от разпространение на COVID-19. Член 2 от ЕКПЧ уреждащ правото на живот е една от най- фундаменталните разпоредби на Конвенцията. Това право е неотменимо. Член 2 ЕКПЧ задължава държавите да установят законодателна рамка и да прилагат регулаторни рамки за опазване на живота /Lopes de Sousa Fernandes срещу П., решение на Голямата камера от 19 декември 2017 г./.

Регулаторните задължения по член 2 изискват правителствата да прилагат регулаторни рамки, за да се гарантира въвеждането и спазването на подходящи насоки и процедури за здравословни и безопасни условия, за да се предотврати разпространението на COVID-19. Тези насоки могат да съдържат съвети за осигуряване на социално дистанциране, да изискват поставянето на разделителни предпазни прегради, там където хората са в непосредствена близост или да направят задължително носенето на лицеви маски на определени места. Като алтернативна възможност в зависимост от равнището на риск може да счете за необходимо местата, където хората са в непосредствена близост се затворят или да се ограничи достъпа до тях, ако не може да се организира оставането им отворени, без да представляват заплаха за човешкия живот.

Вярно е, че към момента на въвеждане на мярката експертите споделят различни мнения за ползата от използването на предпазни маски на открити и закрити пространства. В началото на месец юни 2020 година обаче, Световната здравна организация променя позицията за ползата от носене на защитни маски, като генералният директор на С. Т. Адханом Гебрейесус прави изявление на виртуална пресконференция, че съветват хората на възраст над 60 години, както и онези, които имат предишни заболявания, да носят медицинска маска на всички публични места, на които е възможно да се стигне до предаване на инфекцията /<https://btvnovinite.bg> > svetut > szo-s-novi-preporaki/.

Ноторен факт е, че защитните маски за лице са ползвани като защитно средство още по времето на световната пандемия от грип /инфлуенца/, обхванала целия свят през 1918 г. / станал известна с названието „испански грип“/-виж: снимки на членове на американския студентски тренировъчен корпус със защитни маски през октомври 1918 г., публикувани на 13.03.2020 г. /www.svobodnaevropa.bg/.

В конкретния казус, въведените мерки се изразяват и в задължението за носене на защитни маски и на открито в посочените в т.8 хипотези.

Действително, при избухването на пандемията от COVID-19 и в света, и у нас има малко научни изследвания, въз основа на които да се вземат решения как да се отреагира за защита живота и здравето на хората. И без да са нужни експертни знания, за състава на съда е ясно, че продължителното използване на маска /особено една и съща/ е противопоказно. Именно с оглед на това, в Приложение №3 към заповедта към т.7 и т.8 се съдържа Инstrukция за правилно носене на защитна маска за лице. В случая обаче следва да се претегли вредата и претовеса на очакваната полза за неразпространението на заразата. Неочакваният, неизвестен и непредсказуем характер на пандемията води до това да се признае по-голяма свобода на преценка на държавата как да реагира при несъмнена необходимост от незабавни мерки. Не без значение са и статистически данни на JHU CSSE COVID-19, които са публично достъпни, за броя на починалите от COVID-19. Да се оспорва задължението за носене на предпазни маски за лице, дори и при минимална полза от тях, противоречи на правото на живот. Правото на живот е неотменимо и принадлежи на всяко човешко същество.

Нито едно от изложените от жалбоподателя обстоятелства не обуславят извод, че спрямо него мярката е била непропорционална. Според съда всяко физическо лице, без да е необходимо да полага прекомерни усилия, е могло да си осигури еднократни или маски за многократно употреба. Жалбоподателят не твърди да страда от увреждане, което не му е позволявало да носи маска. Съгласно разпоредбата на чл. 63, ал. 9 от Закона за здравето държавните и общинските органи създават необходимите условия за изпълнение на мерките по ал. 4 и 7, като средствата за осъществяването им се осигуряват от държавния бюджет, съответно от общинските бюджети, но не и персонално осигуряване на маски. В случая българските здравни власти са следвали препоръките, огласени в съобщенията от Европейския център за превенция и контрол на заболяванията. Носенето на маски е определено от центъра като една от най-ефективните мерки срещу Ковид-19 след ваксинацията. Само за прецизност следва да се отбележи, че в редица европейски държави, сред които Гърция в определени периоди въвеждат изисквания и към вида на самите маски, като очевидно в пиковите моменти използването на шлемове, шалове и др. средства не постигат целения резултат-ограничаване разпространението на вируса.

Неоснователен е доводът на жалбоподателя, че мерките, заложили в оспорваната част на заповедта на МЗ /т.7 и т.8/ са в противоречие със Закона за ограничаване носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето. Законодателят изрично в чл.3 от същия закон е изключил от

приложеното поле в следните случаи: 1. ако носенето на облеклото се налага: а) по здравословни причини; б) от характера на упражняваната професия; в) в рамките на спортни, културни, образователни или други подобни прояви, когато се носи от участниците в тях и е с временен характер; 2. в молитвените домове на регистрираните вероизповедания; 3. когато със закон е установено друго. Предвид това и доколкото носенето на предпазни мерки е по здравословни причини, не е налице твърдяното от жалбоподателя нарушение.

При съобразяване на гореизложеното съдът обуславя извод, че въведените с процесната заповед мерки, оспорвани от жалбоподателя в настоящото производство са материално законосъобразни и не са доказано прекомерни спрямо конкретната обективна обществена ситуация към момента на въвеждането им, от една страна, и конкретните факти спрямо жалбоподателя, изтъкнати от него с жалбата до съда, от друга.

Предвид това, жалбата следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.3 АПК правото на разноски е възникнало само за ответника. То е своевременно упражнено, като до приключване на устните състезания е поискано присъждането им. /чл.81 ГПК, вр.чл.144 АПК/. Защитата на ответника е осъществена от юрисконсулт, чието възнаграждение, предвид обема и качеството на реално осъществената защита, както и фактическата и правна сложност на делото съдът определя в минимален размер от 100 лева- 37 от Закона за правната помощ, вр. чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

Мотивиран от горното и на основание чл.172, ал.2, вр.чл.184 АПК, АССГ- X- ти тричленен състав

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на В. А. В. срещу Заповед №РД-01-51/26.01.2021 г. на Министъра на здравеопазването, в частта ѝ по т.7 и т.8, с която са въведени противоепидемични мерки на територията на Република България, подробно описани в т.1-11, считано от 01.02.2021 г. до 30.04.2021 г.

ОСЪЖДА В. А. В. да заплати на Министерството на здравеопазването сумата в размер на 100 /сто/ лева, юрисконсултско възнаграждение.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14– дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.