

РЕШЕНИЕ

№ 4143

гр. София, 21.06.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XIII КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 10.06.2022 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Миглена Николова

ЧЛЕНОВЕ: Наталия Ангелова

Младен Семов

при участието на секретаря Александра Вълкова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **3779** по описа за **2022** година докладвано от съдия Младен Семов, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания /ЗАНН/ вр. чл. 208 и сл. от Административно-процесуалния кодекс /АПК/.
Образувано е по касационна жалба на кмета на Столична община срещу Решение № 598 от 17.02.2022г. по н.а.х.д. № 202111110212531 по описа на Софийски районен съд за 2021г., с което е отменено наказателно постановление № СО-33-Е-21-04-157/03.08.2021г., на кмета на Столична Община, с което на основание чл.53 и чл.24 от ЗАНН вр. чл.209а ал.4 от Закона за здравето/ЗЗдр./ и за извършено нарушение по чл.209а ал.1 от Закона за здравето вр. т.І от Заповед РД-01-220/08.04.2021г.,вр, т.І,7 от заповед № РД-01-51/26.01.2021г. на министъра на здравеопазването на Е. Ч. е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 300лв.

За да постанови процесният резултат, съдебният състав на СРС е приел, че посочените заповеди на министъра на здравеопазването представляват от една страна – подзаконов нормативен акт, който не е обнародван в съответствие с нормата на чл.78 ал.2 АПК и чл.5 ал.5 от Конституцията, поради което и не може да породи действие като правно основание за налагане на процесната глоба. От друга страна, съдът е посочил, че дори да се приеме, че посочената заповед представлява общ административен акт, така както сочи текста на чл.63 ал.4 и 10 от ЗЗдр., то нормите на

тази заповед не могат да попълнят липсващото в разпоредбата на чл.209а ал.1 от ЗЗдр., тъй като бланкетна законова норма може да бъде попълнена само с разпоредба от нормативен характер и която въвежда задължително правило за поведение по отношение на неограничен и неопределен кръг субекти.

С процесно депозираната касационна жалба се претендира отмяна на съдебният акт, тъй като същият е незаконосъобразен поради дадената от съда неправилна правна квалификация на посочените заповеди на министъра на здравеопазването, като от друга страна, нормативната бланкетност може и следва да бъде попълнена с общи правила, стига те да са достатъчно ясни и да създават нормативно основание за дължимо поведение.

Ответната страна – Е. Ч., изразява становище за неоснователност на касационната жалба. Моли първоинстанционното решение да бъде оставено в сила.

Представителят на прокуратурата – прокурор Ю. от СГП дава заключение за неоснователност на касационната жалба.

Административен съд София – град Х. касационен състав, като взе предвид твърденията на страните и с оглед предмета на служебна проверка, съобразно чл.218 от АПК, съобрази следното:

Съдебното решение е постановено от законен състав, в съответствие с правораздавателната му компетентност и предмета на спора с който съдът е сезиран, при липса на отрицателни предпоставки за произнасяне по съществуващото на спора, поради това същото представлява валиден и допустим съдебен акт.

При постановяването му не са допуснати съществени нарушения на съдопроизводствените правила, като правото на участие в страните е гарантирано в оптимална степен, спазени и са специфичните изисквания на ЗАНН във връзка със съдопроизводството.

Относно съответствието с материалният закон, каквото е по съществуващото си възражение на жалбоподателя, съдът съобрази:

Безспорно, заповедите на министъра по чл.63 ал.4 и 10 от ЗЗдр. носят белезите на нормативен административен акт, още повече – с оглед интензитета, периодичността, задължителната сила и последиците от регулаторната си функция.

Текста на чл.63 ал.4 от ЗЗдр. от своя страна императивно дефинира заповедите по ал. 4, 7, 10 и 11 като общи административни актове, които се издават по реда на чл. 73 от Административнопроцесуалния кодекс, публикуват се на интернет страницата на Министерството на здравеопазването, съответно на интернет страницата на регионалната здравна инспекция и подлежат на предварително изпълнение.

Безспорно Закона за здравето се явява специален спрямо общите правила на АПК и допуска дефиниране на определена категория актове като общи, с оглед специфично преследваните от законодателя цели. Още повече – в хипотезата на обявена извънредна епидемична обстановка, оправдаваща предприемането на своевременни действия, с временен характер, чиято пропорционалност обаче следва да се преценява с оглед всеки отделен случай, така както постановя КС в своето Решение № 10 от 23юли 2020г. по конст.дело № 7/2020г.

В този смисъл правилно СРС е констатирал, че е налице противоречие между нормата на чл.63 ал.11 ЗЗдр.,визирайки чл. 63 ал.14 ЗЗдр. с дефиницията по чл.65 от АПК, т.е. с общите правила, но следва да се приеме, че това противоречие с оглед преследваните със съответната мярка,цели се явява нормативно съвместимо.

Именно в този контекст, ВАС е имал възможността многократно да се произнесе, че

заповедите на министъра на здравеопазването по чл. 63, ал. 10 от Закона за здравето, по своя характер представляват общ административен акт/виж Определение № 10632 от 20.10.2021 г. на ВАС по адм. д. № 10269/2021 г., Определение № 7736 от 29.06.2021 г. на ВАС по адм. д. № 5785/2021 г., Определение № 12029 от 24.11.2021 г. на ВАС по адм. д. № 11380/2021 г., Определение № 1001 от 26.01.2021 г. на ВАС по адм. д. № 763/2021 г., Определение № 12122 от 26.11.2021 г. на ВАС по адм. д. № 11530/2021 г. и др./

На следващо място и съгласно посоченото решение № 10 от 23 юли 2020 г., по конст.дело № 7/2020 г., К. съд във връзка с приложението на чл.63 ал.4 от Закона за здравето и при извършване на преценката за допустимото ограничаване упражняването на права и при извършване на теста за пропорционалност на атакуваните законови разпоредби на чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ е достигнал до следното заключение:

„Основанието, на което основните права на гражданите могат да бъдат ограничавани, е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение, ограничаването е временно, преследва легитимна цел – да бъде съхранен човешкият живот и здравето на гражданите, и е от общ интерес – належаща обществена нужда от опазване на народното здраве.

Държавата има позитивно задължение да предприема мерки, за да гарантира човешкия живот (чл. 28), както и да опази здравето на гражданите, когато съществува опасност за това (чл. 52, ал. 3 от Конституцията), а Основният закон изрично посочва народното здраве сред интересите, чието опазване или закрила може да изисква налагане на ограничаването при упражняване на определени права. Като оставя въпроса за йерархическото подреждане на отделните ограничения отворен, К. съд прави извод, че отделни конституционни текстове, а и цялостният дух на Конституцията отдават приоритет на правата на личността (Решение № 10/1995 г. по к. д. № 8/1995 г., Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г.).

Дадената възможност в чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ за ограничаване упражняването на определени права съответства на принципа на пропорционалност, тъй като с оспорените разпоредби не се надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигане на легитимните цели, преследвани от разглежданата правна уредба. Ограниченията при упражняването на някои права на гражданите, предвидени в чл. 63, ал. 5 и ал. 6 ЗЗ, са необходими с цел ограничаване разпространението на заразната болест и нейното овладяване и са съразмерни на преследваната цел – опазване на живота и здравето на гражданите. Правото на свободно придвижване, икономическата свобода и правото на труд не са абсолютни и отстъпват пред необходимостта да се осигури постигането на приоритетната цел – гарантиране на живота и закрила на здравето на гражданите. Държавната интервенция тук е не само конституционно търпима, тя е обществено потребна и социално оправдана от легитимната цел на закона (Решение № 8/2016 г. по к. д. № 9/2015 г.). Закрилата на здравето на гражданите като публично благо е без съмнение легитимната, конституционно дефинирана (чл. 52, ал. 3, предл. първо от Конституцията) цел на ЗЗ (чл. 1 и чл. 2).

Заповедите по ал. 4 и ал. 7 на чл. 63 ЗЗ подлежат на обжалване пред съответния административен съд по реда на АПК. При оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган е разполагал с такава и спазил ли е изискването за законосъобразност на административните актове (чл. 169 АПК). Съдебната власт има правомощието да

контролира не само дали актът е издаден законосъобразно (чл. 145 АПК), но и дали са спазени изискванията за целесъобразност – актът следва да е съобразен с целта на закона – условие за неговата законосъобразност на основание чл. 146, т. 5 АПК. Приложимият закон е ЗЗ, а законодателят е определил ясно в чл. 1 целта му – опазване здравето на гражданите. Съдът, който упражнява контрол върху издадения акт, се произнася при съдебната проверка и по чл. 6 АПК, озаглавен „Съразмерност“, като основен принцип в Глава втора на АПК. В трайната съдебна практика на административните съдилища нарушението на принцип от Глава втора се приравнява на материална незаконосъобразност на акта (нарушение на чл. 146, т. 4 АПК).“

Гореизложеното дава основание да се заключи, че процесните заповеди представляват общ административен акт, какъвто може да се издава при преследване на специфична законова цел, поради което спорът във връзка със законосъобразността на оспорваното НП следва да се анализира и разгледа по същество.

По силата на чл. 2 ал.1 от ЗАНН, деянията, които съставляват административни нарушения, и съответните за тях наказания, се определят със закон или указ.

От своя страна, текста на чл. 209а ал.1 от Закона за здравето предвижда, че който наруши или не изпълни въведени от министъра на здравеопазването или от директор на регионална здравна инспекция противоепидемични мерки по чл. 63, ал. 4, 7, 10 или 11 и чл. 63а, ал. 1 или 2, освен ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 300 до 1000 лв., а при повторно нарушение – от 1000 до 2000 лв.

В този смисъл, от формална страна, законоустановеността на наказанието е налице. Въпроса е дали такава е налице и по смисъла на своята същност. И дали самото наказание е определено и наложено законосъобразно.

Липсата на съдебна проверка на условията за всички условия за законосъобразност на наказателното постановление, извън вече посоченото, предполага отмяна на съдебното решение и връщане на делото на първоинстанционният съд за продължаване съдопроизводствените действия и произнасяне по същество.

Поради това и на основание чл.221 ал.2 предл. второ от АПК, Административен съд София – град X. касационен състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение № 598 от 17.02.2022г. по н.а.х.д. № 202111110212531 по описа на Софийски районен съд за 2021г.

ВРЪЩА делото на същият съд за продължаване на съдопроизводствените действия, съобразно указаното с мотивите на настоящето решение.

РЕШЕНИЕТО е окончателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

- 1.
- 2.

