

РЕШЕНИЕ

№ 6662

гр. София, 06.11.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХХ ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 13.10.2023 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Стефан Станчев

**ЧЛЕНОВЕ: Боряна Бороджиева
Лилия Йорданова**

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **189** по описа за **2022** година докладвано от съдия Стефан Станчев, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и сл. от АПК във връзка с чл. 63, ал. 10 от Закона за здравето.

Образувано е по жалба на М. Н. П. срещу Заповед № РД-01-973/ 26. 11. 2021 г., издадена от министъра на здравеопазването, с която са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България за периода от 01. 12. 2021 г. до 31. 03. 2022 г.

В жалбата се излагат подробни аргументи за незаконосъобразност на оспорения акт, като се иска неговата отмяна.

Съдът е изпълнил всички искания на жалбоподателката, която поради отделено отстояние отот столицата, иска от съда да ѝ се представят преписи от административната преписка.

Ответникът - министърът на здравеопазването не изпраща процесуален представител. Претендира присъждане на юрк. възнаграждение.

Представителят на С. градска прокуратура изразява становище за неоснователност на жалбата.

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

Административен съд – София град, след като обсъди изложените в жалбите основания прецени събраните по делото доказателства и служебно, на основание чл.

168, ал. 1 във връзка с чл. 146 и чл. 184 от АПК, провери изцяло законосъобразността на оспорения административен акт, намира следното:

Предмет на оспорване е Заповед № РД-01-973/ 26. 11. 2021 г., издадена от министъра на здравеопазването, с която са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България за периода от 01. 12. 2021 г. до 31. 03. 2022 г.

Оспорената заповед е общ административен акт, предвид разпоредбата на чл. 65 от АПК, съгласно която общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове. В този смисъл са и Определение № 8610/06. 10. 2022 г., постановено по адм. дело № 8058 от 2022 г. по описа на Върховния административен съд, с което е отменено определение № 1230/15. 02. 2022 г., както и определение 3180/27.03.2023 г., постановено по адм. дело № 2768/2023 г. по описа на ВАС, с което е отменено определение 790/27.01.2023 г., постановени по делото от тричленния състав на Административен съд – София град.

С разпоредбата на чл. 184 от АПК законодателят е посочил, че за неуредените случаи в Раздел II „Оспорване на общи административни актове“ се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуални административни актове.

Жалбата е процесуално допустима, като подадени от лица с правен интерес от оспорването – оспорващо лице е сред адресатите на обжалваната заповед, която има действие на територията на цялата страна. Със същата са въведени ограничителни мерки, които обективно имат засягащо адресатите си действие. Правният интерес от оспорването не е отпаднал с отмяната на процесната заповед на министъра на здравеопазването. Този въпрос е окончателно разрешен с определение № 8587/06. 10. 2022 г., постановено по адм. дело № 8928 от 2022 г. по описа на Върховния административен съд, с което е отменено Определение № 5819/21. 07. 2022 г., постановено по адм. дело № 609/2022 г. по описа на Административен съд – София град. От окончателния характер на съдебния акт /чл. 235, ал. 2 във връзка с ал. 1 от 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 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК/.

Разгледани по същество, жалбите са неоснователни, поради следните аргументи:

Заповедта е издадена от компетентен орган - министъра на здравеопазването. Компетентността на органа произтича от чл. 63, ал. 4 от Закона за здравето. Съгласно посочената норма при обявена извънредна епидемична обстановка по ал. 1 министърът на здравеопазването въвежда със заповед временни противоепидемични 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 от 13 март 2020 г. до 13 април 2020 г. /ДВ, бр. 22/20 година/. С последващи решения на Министерския съвет извънредното положение е удължавано, предвид епидемичното разпространение на COVID-19 и съществуващата непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите.

С Решение № 826 на Министерския съвет от 25. 11. 2021 г. извънредната епидемична обстановка е удължена от 1 декември 2020 г. до 31 март 2022 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 от 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 от 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 от АПК за уведомяване за предстоящо издаване на общ административен акт и чл. 69 от АПК за обезпечаването на участието на заинтересованите лица в производството не обосновават порок на административнопроизводствените правила.

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, както и фактически съображения за нейното издаване. Въведените мерки с оспорената заповед представляват протиепидемична мярка на територията на цялата страна.

Както изрично е посочено в оспорваната заповед, същата е издадена по Предложение на Главния държавен инспектор от 2. 12. 2021 г., поради което и мотивите, изложени в предложението/доклад се приемат за такива по оспорвания акт.

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 от Конституцията 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 се съдържа легална дефиниция за понятието „извънредна епидемична обстановка по чл. 63, ал. 1“ – такава 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 К. съд /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 закрила 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 от 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 защитавания 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 влизашите 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.“

Общозвестен факт е, че още през февруари и март 2020 г. от Съвета на Европа и Световната здравна организация са постановявани актове, с които се признава, че широкото разпространение на нови заразни болести като COVID-19 е потенциална заплаха за здравето в световен мащаб, а взрива на заболяването е определен като "спешна ситуация за общественото здраве с международно значение" /в този смисъл Заключения на Съвета относно COVID-19 /2020/С 57/04/, "Подготовка на работното място за COVID-19" от 27.02.2020 г. на С./. 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 от 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 приеме за необходимо местата, където хората са в непосредствена близост, да се затворят или да се ограничи достъпът до тях, ако не може да се организира оставането им отворени, без да представляват заплаха за човешкия живот.

В конкретния казус спорът се свежда до това дали въведените със заповедта ограничения поставят в неблагоприятно положение гражданите, които не желаят да се ваксинират, или пък да правят Р. или бърз антигенен тест. 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 реагира за защита на

живота и здравето на хората. Вярно е, че в началото на пандемията експертите споделят различни мнения за ползата от ваксините, както и поради краткия срок на тяхното изпитване, не е ясно какви са техните странични действия. Впоследствие, и към момента на издаване на процесната заповед, в някои държави от ЕС ваксинацията е задължителна за определени рискови групи граждани. Световната здравна организация приема, че ползите от ваксините са много повече, в сравнение с негативните последици от тях.

Към момента на издаване на оспорената заповед страната ни се намира в условията на извънредна епидемична обстановка, чиято продължителност трае доста дълъг период от време, през който действат редица противоепидемични и ограничителни мерки. В този период и за избягване струпването на множество хора на едно място, заведения, театри и други публични места, са или изцяло затваряни, или работят с намален капацитет, като безсъмнено се търпят загуби от тези ограничения. В този смисъл и след появата на ваксини против COVID-19 и след установяване, че след преболедуване се придобива имунитет срещу вируса, държавата търсейки баланс между интересите на отделни групи граждани, от една страна въвежда противоепидемични мерки, а от друга предвижда изключения от тях. Поради това и въвежда т.нар. зелен /санитарен/ паспорт. Наличието на такъв паспорт предполага или ваксиниране, или преболедуване от COVID-19, както и наличие на направен съответно до 72 часа Р. или до 48 бърз антигенен тест. Тези изключения съдът приема като пропорционално засягане на правата на гражданите, с цел търсене на баланс между отделните групи интереси. Не е възможно да се даде приоритет на никой конкретен интерес. Българските здравни власти са следвали препоръките, огласени в съобщенията от Европейския център за превенция и контрол на заболяванията, като са дали възможност на гражданите да избират от една от три възможности - дали да се ваксинират, или да направят един от двата вида тестове, с които да удостоверят отрицателен резултат. Невъвеждането на такива изключения означава, че ще останат важещи само ограничителните мерки и правата на гражданите отново ще бъдат засегнати.

По ясен и недвусмислен начин в закон са уредени хипотезите, при които е възможно и допустимо ограничаване упражняването на правата на гражданите. 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. Дадената възможност в чл. 63, ал. 4 - 7 от Закона за здравето 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 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.

Противно на оплакването за немотивиран административен акт, съдът не го споделя и следва да се посочи, че основанийето за издаване на тази и други превантивни заповеди във връзка с пандемичната обстановка са по предложение на държавен здравен инспектор. С цел прекъсване на механизма на предаване на инфекциите от болестта е необходимо да се въведат ограничителни мерки по отношение на струпването на групи хора,, свързано с провеждането на различни обществени дейности и/или мероприятия, посещения на обекти с обществено значение. В продължение на това, необходимостта от въвеждане на ограничителни, но временни мерки се налага от разпространението на заразата. Тази необходимост е наложена от появяващи се и затихващи пикове на заболяемостта, непрекъснати мутации на вируса, които не могат да бъдат своевременно овладени. Тъй като и досега няма и едва ли ще има универсално медикаментозно лечение, единствено приемливото е да се издаде заповед за ограничаване някои социални дейности. Последното което е да се ограничава правото на труд на жалбоподателката, както се твърди в жалбата. Безотговорното поведение на държавната администрация би довело до значителни здравни последици с отслабване имунната система на отделни индивиди и лесното и неограничено разпространение на заразата. Мотивираността на заповедта е от противопоставена слаба имунизационна активност на населението, което независимо, че е право на личен избор потенциално създава увеличаване на заразяемостта по отношение на големи групи хора.

Да се твърди, че мерките по оспорваната заповед не са превантивни, а дискриминационни е в условие на превратно тълкуване на дискриминацията като понятие. Дискриминация е правене на разлика към или спрямо даден индивид или група с третирането или възприемането му на базата на класа, категория, раса, етнос, религиозна принадлежност, сексуална ориентация, биологичен вид или нещо друго вместо спрямо неговите лични качества. В случая, заповедта не прави разлика по отношение на различни социални слове с прилагането ѝ. Приложимостта ѝ е временна и спрямо всички, още повече тази заповед няма санкционен характер, а с оглед ограничаване заразата се въвеждат мерки, които дали са ефективни или не са целесъобразни за превенция и ограничаване на възможностите за разпространение на заболяемостта, която както жалбоподателката поосочва, ако в началото е била десет хиляди случая за определено време, по време на издаване на заповедта, намалена в пъти за същото време. Не се сочи, че считано от обявяване на протиепидемичната обстановка са издаване и предходни заповеди за въвеждане на ограничителни временни мерки, следствие от които е намаляване на общата заболяемост и разпространение на заразата.

Издадената заповед отговаря и на целта на закона - да се ограничават временно права и свободи на гражданите с цел защита на общественото здраве и защита живота и здравето на гражданите, като водеща цел в борбата с COVID-19.

При съобразяване на гореизложеното, съдът обуславя извод, че въведените с процесната заповед мерки и съответно изключенията от тях са материално законосъобразни и не са доказано прекомерни спрямо конкретната обективна обществена ситуация към момента на въвеждането им.

Поради това жалбите следва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

Основателно е искането на представител на ответника за присъждане на юрк. възнаграждение, което съдът определя в размер на 200 лева.

Предвид изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 във връзка с чл. 184 от АПК,

Административен съд - София град, XX- ти тричленен състав

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на М. Н. П. от [населено място] срещу Заповед № РД-01-973/ 26. 11. 2021 г., издадена от министъра на здравеопазването.

ОСЪЖДА М. Н. П. от [населено място], ЕГН [ЕГН] да заплати на Министерство на здравеопазването сумата 200 (двеста) лева, разноски.

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.