

РЕШЕНИЕ

№ 3147

гр. София, 11.05.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХХІ ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ,
в публично заседание на 21.04.2023 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Силвия Димитрова

ЧЛЕНОВЕ: Евгения Баева

Елена Попова

при участието на секретаря Евгения Стоичкова и при участието на прокурора Цветослав Вергов, като разгледа дело номер **10440** по описа за **2021** година докладвано от съдия Евгения Баева, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалбата на Сдружение „Българска асоциация на заведенията“ със седалище и адрес на управление [населено място] и В. К. С. от [населено място], срещу Заповед № РД-01-856/19.10.2021 година, изменена със Заповед № 861/21.10.2021 година на Министъра на здравеопазването.

Жалбоподателите твърдят, че заповедта е издадена при допуснати съществени процесуални нарушения, при неправилно приложение на материалния закон и в противоречие с целта му. Твърдят, че при издаване на оспорената заповед не са спазени изискванията на Глава Пета, Раздел II от АПК, тъй като не е извършено уведомяване за предстоящото издаване на общия административен акт, не е осигурено право на достъп до информация по преписката, не са определени форми на участие на заинтересованите лица в производството, не са обсъдени предложенията и възраженията, не са изяснени фактите. Твърдят, че не е налице хипотезата на чл. 73 от АПК, тъй като не е налице „неоложен случай“. Твърдят, че разпространението на болестта COVID-19 е от началото на 2020 година, поради което органът е следвало да изпълни процедурата, за да защити интересите на гражданите и организациите. Твърдят, че дори и да се приеме, че случаят е неотложен, то разпоредбата на чл. 73 от

АПК е тълкувана разширително. Твърдят, че заповедта не е мотивирана, тъй като не са изложени данни за заболяемостта, обосновка за необходимостта от конкретните мерки и анализ на икономическите последици от наложените мерки. Отделно от това твърдят, че заповедта е в противоречие с основни принципи, а именно чл. 6, чл. 12, чл. 13 от АПК, както и основни права, защитени от Конституцията на Република България, като правото на труд и правото на свободно придвижване. Молят съда да постанови решение, с което да отмени оспорената заповед. Претендират направените пред инстанцията съдебно-деловодни разноски.

В съдебно заседание жалбоподателят Сдружение „Българска асоциация на заведенията“ със седалище и адрес на управление [населено място], чрез процесуален представител, поддържа жалбата.

В съдебно заседание жалбоподателят В. К. С. от [населено място] поддържа жалбата.

Ответникът, чрез процесуален представител, оспорва жалбата. Твърди, че заповедта е издадена от компетентен орган, при спазване на процесуалните правила, правилно приложение на материалния закон и в съответствие с целта му. Моли съда да постанови решение, с което да отхвърли жалбата.

Прокурорът дава заключение за незаконосъобразност на оспорената заповед. Моли съда да постанови решение, с което да я отмени.

Съдът, след преценка на представените по делото доказателства, доводите и възраженията на страните в производството, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Със Заповед № РД-01-856/19.10.2021 година, изменена със Заповед № РД-01-861/21.10.2021 година Министерът на здравеопазването на Република България е въвел временни противоепидемични мерки на територията на Република България, считано от 21.10.2021 година, с които переустановява :

1. Посещенията в центровете за личностно развитие, детски центрове, клубове и други, предоставящи организирани групови услуги за деца, като изключение се допуска само по отношение на центровете за специализирана образователна подкрепа.;
2. Провеждането на конгресно-конференции мероприятия, семинари, симпозиуми, обучения, конкурси, изпити и други мероприятия с такъв характер.;
3. Провеждането на тимбилдинг и други организирани групови мероприятия с такъв характер в трудови колективи.;
4. Провеждането на всички масови мероприятия, като музикални и други фестивали, събори, фолклорни инициативи и други с такъв характер.;
5. Груповите посещения в центрове, школи и други обекти танцово и музикално изкуство.;
6. II. учебен ден във висшите училища.;
7. Присъствените учебни занятия в училищата във всички общини с достигната 14-дневна заболяемост над 750 на 100 000 население.;
8. Присъствените учебни занятия на 50% от паралелките в училищата с

достигната 14-дневна заболяемост между 500 и 750 на 100 000 население. Присъственото обучение се осъществява по график, утвърден от министъра на образованието и науката.;

9. Присъствените учебни занятия на 50% от паралелките в училищата в общините с достигната 14-дневна заболяемост между 250 и 500 на 100 000 население, при отсъствие на над 20% от учениците в съответното училище и/или поставяне под карантина на над 30 % от паралелките. Присъственото обучение се осъществява по график, утвърден от директора на училището.;

10. Решението за преминаване в обучение в електронна среда от разстояние по т. 7-9 се взема от Министъра на образованието и науката при условията и по реда на чл. 105, ал. 6 и 115, ал. 1, 4 и 5 от Закона за предучилищното и училищното образование.;

11. Учебните занятия в училищата и детските градини при присъствено обучение се осъществяват при спазване на Насоките за обучение и действия в условията на извънредна епидемична обстановка в училищата и детските градини, утвърдени от Министъра на образованието и науката и Министъра на Здравеопазването и публикувани на интернет страницата на Министерство на образованието и науката.;

12. Всички ученици от пети до дванадесети клас, както и целия педагогически и непдагогически персонал в училищата носят защитна маска за лице по време на престоя обучението им в училищата.;

13. Часовете по физическо възпитание спорт се провеждат на открито.;

14. При провеждането в присъствена форма на групови извънкласни дейности и занимания, дейности по интереси, занимални и други, организирани в училищна среда не се допуска смесване на ученици от различни паралелки.;

15. Провеждането на присъствени групови занимания за възрастни в езикови центрове, образователни центрове и други обучителни центрове и школи.;

16. Провеждането на присъствени групови занятия за деца в езикови центрове, образователни центрове и други обучителни центрове и школи се допуска при осигуряване на физическа дистанция от най-малко 1,5 м. и не повече от 5 човека в помещение, носене на защитни маски за лице, хигиена на ръцете, редовно проветряване на всеки час и дезинфекция.;

17. Посещенията на музеи, галерии, кина, театри, циркови представления, концерти и други сценични прояви на закрито.;

18. Провеждането на колективни спортове на закрито, с изключение на тренировки и състезания за картотекирани състезатели към лицензирани спортни федерации.;

19. Провеждането на спортни състезания за картотекирани състезатели към лицензирани спортни федерации се допуска без публика.;

20. Посещенията на фитнес центрове, спортни зали и клубове, плувни басейни и комплекси, балнеолечебни (медикул СПА) центрове, СПА центрове, уелнес центрове таласотерапевтични центрове.;

21. Посещенията в заведенията за хранене и развлечения по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма, включително и тези към местата за настаняване.;

22. Провеждането на събирания от частен характер (кръщенета, сватби и др.) се допуска с участието на не повече от 15 лица на закрито и 30 лица на открито.

23. Всички физически и юридически лица, които са собственици или управляват търговски, административни или други обекти, които предоставят услуги на гражданите, създават организация за контрол на броя на клиентите в съответния обект, като не допускат повече от 1 човек на 8 кв.м.;

24. На всички пазари, тържища, базари и изложения на открито се създава организация за еднопосочно движение, осигуряване на контрол на влизащите лица и допускане на не повече от 1 човек на 8 кв.м. и осигуряване на физическа дистанция от най-малко 1,5 м. между посетителите. Работещите и посетителите са длъжни да носят защитна маска за лице.;

25. Посещенията в търговските центрове тип МОЛ, магазините с нетна търговска площ над 300 кв.м., базарите и изложенията на закрито. Изключение се допуска по отношение на магазините, които предлагат предимно хранителни стоки, аптеките, дрогериите, оптиките, зоомагазините, банките, доставчиците на пощенски и куриерски услуги, застрахователите, доставчиците на платежни услуги и офисите на телекомуникационните оператори, независимо дали са самостоятелни обекти или са разположени в търговски център тип МОЛ.;

26. Провеждането на организирани екскурзии и групови посещения на туристически обекти в страната.;

27. Работодателите и органите по назначаването да организират работния процес на работниците/служителите в дистанционна форма (работа от разстояние/надомна работа), където е възможно, като допускат присъствена работа на най-много 50 % от персонала.;

28. Работодателите и органите по назначаване във всички администрации по смисъла на чл. 1 от Закона за административния процес организират работния процес на работниците/служителите, като : а) установят работно време с променливи граници и начало на работния ден между 7,30 и 10,00 часа, освен ако в зависимост от характера на работата това не е възможно.; б) разпоредят работа от разстояние на най-малко 50% от персонала, освен ако в зависимост от характера на работата това не е възможно.;

29. Работодателите в лечебните заведения за болнична помощ, комплексните онкологични центрове, диализните центрове, хосписите и домовете за възрастни хора организират работния процес, като допускат до работа само служители с валидни документи за ваксинация, преболеждане или изследване по смисъла на Заповед № РД-01-733/27.08.2021 година на Министъра на здравеопазването.;

30. Свижданията в лечебни заведения, с изключение на свижданията на пациенти в терминален стадий, както и свижданията в специализираните институции за предоставяне на социални услуги и в тези за социални услуги от резистентен тип за деца и възрастни.;

31. Въведените противоепидемични мерки по т. 2,4,5,6,15,17,19,20,21,25 и 26 може да не се прилагат при следните условия : а) 100 % от персонала в съответния обект/лицата, заети с мероприятията са ваксинирани или преболедували COVID-19 или разполагат с отрицателен резултат от проведено преди влизане в обекта/мероприятието изследване, удостоверено с валидни документи за ваксинация, преболеждане или изследване по смисъла на Заповед № РД-01-733/27.08.2021 година на Министъра на здравеопазването и б) ръководителят на обекта/организаторът на мероприятията е взел решение и е създал необходимата организация за допускане в обекта, съответно на мероприятията само на лица, които : аа) са ваксинирани или преболедували COVID-19, удостоверено с валидни документи за ваксинация или за преболеждане по смисъла на Заповед № РД-01-733/27.08.2021 година на Министъра на здравеопазването; или бб) представят отрицателен резултат от проведено 72 часа преди влизане в обекта/мероприятието изследване по метода на полимеразно верижна

реакция за COVID-19 или бърз антигенен тест (до 48 часа преди влизане в обекта/мероприятието), удостоверено чрез валиден документ съгласно Заповед № РД-01-733/27.08.2021 година на Министъра на здравеопазването.; в) условията по б. „аа“ и „бб“ не се прилагат по отношение на лица до 18 годишна възраст.

Заповедта е обявена на сайта на Министерство на здравеопазването government.bg на 19.10.2021 година.

Жалбата е подадена на 21.10.2021 година в срока по чл. 179 от АПК.

Жалбоподателят Сдружение „Българска асоциация на заведенията“ оспорва заповедта в частта по т. 1, 2, 21, 25 и 31, като обосновава извод за наличие на правен интерес с целите си, посочени в Устава.

Жалбоподателят В. К. С. от [населено място] оспорва заповедта изцяло, като твърди, че като родител, гражданин, работодател, член на различни организации с образователна цел ограниченията, създадени със заповедта пряко и косвено засягат правата и законните му интереси.

Твърдението за наличие на правен интерес дава право на жалбоподателя да търси съдебна защита на засегнати права, свободи и законни интереси. Съдебната практика и теорията винаги са били трайни в разбирането, че правният интерес трябва да е пряк, личен и непосредствен. Твърдението за наличието на засегнати права, обаче, не е достатъчно, за да обоснове наличието на правен интерес. Доказването на твърденията за наличие на правен интерес обосновава наличието на такъв и прави допустима търсената защита.

Съдът намира, че твърденията за наличието на правен интерес за оспорване на заповедта от жалбоподателя В. К. С. са недоказани. Жалбоподателят не е представил доказателства, че е родител на деца, които имат необходимост да посещават центрове за личностно развитие, детски центрове, клубове и други, предоставящи организирани групови услуги за деца. Не е представил доказателства, че е организатор/участник на конгресно-конферентни мероприятия, семинари, симпозиуми, обучения, конкурси, изпити и други мероприятия с такъв характер, респ. че организирани такива не са проведени, поради наложените ограничения. Не е представил доказателства, че е част от трудов колектив и че организирани мероприятия от него или такива, в които е участник не са проведени в периода на действие на заповедта. Не е представил доказателства, че е организатор, респ. участник в масови мероприятия, като музикални и други фестивали, събори, фолклорни инициативи и други подобни. Не е представил доказателства, че е посещавал центрове, школи и други обекти за танцово и музикално изкуство. Не е представил доказателства, че е приет във висше учебно заведение. Не е представил, че е посещавал групови занятия за възрастни в езикови центрове, образователни центрове и други обучителни центрове и школи. Не е представил доказателства, че е планирал посещения в музеи, галерии, кина, театри, циркови представления, концерти и други сценични прояви на закрито. Не е представил доказателства, че практикува колективен спорт на закрито, че е картотекиран състезател към лицензирана спортна федерация, както и че са били планирани състезания. Не е представил доказателства, че е посещавал фитнес центрове, спортни зали и клубове, плувни басейни и комплекси, балнеолечебни центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове. Не е представил доказателства, че е посещава заведения за хранене и развлечения, че е планирал такива, които не са осъществени, поради наложените ограничения. Не е представил доказателства за предстоящи/планирани събирания от частен характер

(сватби, кръщенета и др.). Не е представил доказателства, че е собственик/управител/посетител на търговски, административен или друг обект, който предоставя услуги на граждани, пазари, тържища, базари и изложения, центрове тип МОЛ, магазини с нетна търговска площ над 300 кв.м. Не е представил доказателства, че организатор/посетител на организирани екскурзии и групови посещения на туристически обекти в страната. Не е представил доказателства, че има качеството на работодател. Не е представил доказателства, че е ограничено правото му на свиждане.

Като не е провел необходимото главно и пълно доказване на наведените с жалбата твърдения за наличие на правен интерес от оспорване на заповедта, жалбоподателят не се легитимира като засегнат от заповедта, респ. не е активно легитимиран да я оспори.

Предвид горното производство, в тази част, следва да се прекрати.

Съдът намира, че жалбата на Сдружение „Българска асоциация на заведенията“ срещу заповедта в частта на т. 1, 2, 21, 25 и 31 е допустима. Видно от представения Устав сдружението е професионална организация за защита правата на собствениците на заведения, поради което за тях е налице интерес от оспорването му в посочените части.

В този смисъл съдът съобрази Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 година на Върховния административен съд на Република България, постановено по т. д. № 4/2009 година, докладчик съдията Р. П.. Въпреки, че тълкуванието е дадено за оспорване на подзаконови нормативни актове, същото е относимо и за оспорването на общите нормативни актове.

Съобразно разпоредбата на чл. 63, ал. 4 от ЗЗО (Изм. - ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.) при обявена извънредна епидемична обстановка 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 № 629/26.08.2021 година на Министерския съвет на Република България е удължен срока на обявената с Решение № 325/14.05.2020 година на Министерския съвет извънредна епидемична обстановка на територията на Република България, свързана с епидемичното разпространение на COVID-19 и съществуващата непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, считано от 1 септември 2021 г. до 30 ноември 2021 г.

На 15.10.2021 година Главният държавен здравен инспектор е направил предложение за въвеждане на временни протиепидемични мерки на територията на страната. Предложението е мотивирано с регистрираните към 14.10.2021 година 448,45 случая на заболели от COVID-19 на 100 000 население; седмична положителност на извършените изследвания – 14,43 %; 7 735 лица потърсили болнично лечение. Предложените протиепидемични мерки, изцяло възприети от Министъра на здравеопазването и възпроизведени в оспорената заповед, са мотивирани с необходимостта от ограничаване на епидемичния процес, чрез прекъсване на механизма за предаване на инфекцията.

Със Заповед № РД-01-856/19.10.2021 година, изменена със Заповед № РД-01-861/21.10.2021 година Министърът на здравеопазването на Република България е въвел временни протиепидемични мерки на територията на Република България, считано от 21.10.2021 година. Заповедта е мотивирана с доклада на Главния здравен

инспектор.

Заповедта е общ административен акт, арг. чл. 63, ал. 11 от ЗЗ, поради което за издаването и са приложими правилата по чл. 65 и следващите от АПК.

Съдът намира, че в производството по издаване на оспорената заповед не са спазени разпоредбите на чл. 66 – 69 от АПК за уведомяване за предстоящото издаване на акта и участие на гражданите и организации, които ще бъдат засегнати от акта в производството.

Съобразно разпоредбата на чл. 73 от АПК в случай на неотложност за осигуряване на живота и здравето на гражданите може да не се спазят някои от разпоредбите за уведомяване и участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта.

Съдът намира, че случаят безспорно е неотложен, с оглед обявеното с решение на Министерския съвет на Република България извънредно положение.

Разбирането на съда е, че разпоредбата на чл. 73 от АПК следва да се тълкува според точния и смисъл и че той е, че ограничаването на правото на уведомяване и участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта не може да е абсолютно. У. израз „някои от разпоредбите“ изисква органът, който издава акта, да извърши преценка кои от правилата за уведомяване и участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта могат да не се спазят, като гарантира уведомяване и участие на засегнатите граждани и организации в процеса. Т.е. допустимо е ограничение при извършване на конкретна преценка, но не е допустимо провеждане на административното производство при пълно ограничаване на тези права.

Съдът намира, че това ограничение, би могло да е само досежно начина на уведомяването и сроковете, с оглед необходимостта от вземане на спешно решение. Разпоредбата на чл. 66, ал. 1 от АПК дава възможност за уведомяване посредством средствата за масово осведомяване. Този способ може да бъде използван и за оповестяване на информацията, служеща за издаване на акта. Представянето на становища може да бъде ограничено в много кратък срок.

В конкретния случай издателят на акта не е представил никакви доказателства за уведомяване, респ. за осигурено участие на жалбоподателя в производството по издаване на акта, поради което съдът приема, че правото на жалбоподателя да узнае за започване на процедура за издаване на акт, с който се засягат правата му и за участие в процедурата е нарушено.

Съдът квалифицира това нарушение като съществено, изхождайки от ценностите на демократичното общество. Равенството, свободата, справедливостта, плурализма изискват осигуряване на участие на засегнатите лица във всяко административно производство, в резултат на което техни права и/или законни интереси ще бъдат засегнати.

Лишаването на заинтересованите лице от правото на уведомяване и участие в производството по издаване на общия административен акт следва да се тълкува като проява, нарушаваща устоите на демократичното общество, тъй като те неизменно са основани на зачитане на правата и свободите на гражданите.

Отделно от това съдът намира, че оспорената заповед не е в достатъчна степен мотивирана. Препращането към доклада на Главния държавен здравен инспектор е допустимо средство за мотивиране, съобразно даденото с Тълкувателно решение № 16/31.03.1975 година на Върховния съд на Република България тълкувание, стига в

документа да са изложени достатъчно фактически и правни основания за издаване на акта. В конкретния случай в Доклада на Главния държавен инспектор не се съдържат ясни и обосновани мотиви. Посочването на броя на заболелите лица, седмична положителност на извършените изследвания и броя на лицата, потърсили болнично лечение, при липсата на задълбочен анализ на тези данни, не може да се приеме като мотивировка.

Съдът счита, че обща забрана за определено поведение е радикална мярка, която изисква солидна обосновка. Сериозността на ситуацията, изискваща спешни решения, поставя административния орган в отговорната ситуация, преследвайки легитимната цел за защита живота и здравето на населението да защити и правата и свободите му, да наложи пропорционални ограничения, мотивирайки ги добросъвестно, грижливо и разумно. Като е посочил установените данни, но като не ги е анализирал и като не е обосновал необходимостта от мерките, административният орган е постановил немотивиран акт и е лишил съда от възможността да извърши дължимата проверка за законосъобразност.

С оглед на изложеното съдът намира, че заповедта в оспорените части следва да се отмени.

Ответникът не е направил искане за присъждане на разноски, поради което такива не се присъждат за прекратяване на делото.

С оглед изхода на спора и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК и представените доказателства на жалбоподателя Сдружение „Българска асоциация на заведенията“ със седалище и адрес на управление [населено място] следва да се присъдят направените съдебно-деловодни разноски в размер на 160 лева, от които 10 лева за оспорване на акта и 150 лева за образуването пред Върховния административен съд на Република България производство по подадената частна жалба. Жалбоподателят не е представил доказателства за изплатено адвокатско възнаграждение, поради което такова не се присъжда.

Предвид горното, съдът

РЕШИ:

ПРЕКРАТЯВА производството по адм.д. № 10440/2021 година по описа на Административен съд – София-град по жалбата на В. К. С., ЕГН [ЕГН] от [населено място], [улица], срещу Заповед № РД-01-856/19.10.2021 година, изменена със Заповед № 861/21.10.2021 година на Министъра на здравеопазването.

ОТМЕНЯ Заповед № РД-01-856/19.10.2021 година, изменена със Заповед № 861/21.10.2021 година на Министъра на здравеопазването в частта по т.т. 1, 2, 21, 25 и 31 по жалбата на Сдружение „Българска асоциация на заведенията“ със седалище и адрес на управление [населено място], [улица], ЕИК[ЕИК].

ОСЪЖДА Министерство на здравеопазването на Република България **ДА ЗАПЛАТИ НА** Сдружение „Българска асоциация на заведенията“ със седалище и адрес на управление [населено място], [улица], ЕИК[ЕИК] сумата от **160** (сто и шестдесет) лева, представляваща съдебно-деловодни разноски.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва в прекратителната част - в 7-мо дневен срок с

частна жалба, а в останалата в - 14 дневен срок с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ

:

1.

2.