

РЕШЕНИЕ

№ 26157

гр. София, 29.06.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XI ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 05.06.2026 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Веселина Женаварова

ЧЛЕНОВЕ: Георги Тафров
Людмила Коева

при участието на секретаря Иванка Александрова и при участието на прокурора Яни Костов, като разгледа дело номер **11677** по описа за **2021** година докладвано от съдия Веселина Женаварова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и сл. АПК във връзка с чл. 63 и чл. 63а от Закона за здравето (ЗЗ).

Делото е образувано по жалби и молби по чл. 182, ал. 3 АПК за присъединяване към тях от А. Л. М., С. С. Т., С. С. Г., С. И. С., П. П. П., П. Б. К., Б. Д. Н., С. С. П., Н. И. С., М. Н. П.-К., И. А. К., М. В. Б., А. Г. Д., К. И. А., А. С. К., П. Г. Г., И. К. Т., О. Н. С., Т. М. М., П. Й. П., М. В. П., М. Ц. К., Ж. Н. С., А. И. С., Б. В. П., Н. Ю. Я., Я. Б. Д., П. А. Х. и А. М. М. срещу Заповед №РД-01-890/03.11.2021г. на министъра на здравеопазването на Република България, с която считано от 21.10.2021 г., са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България, на основание чл. 61, ал. 2, чл. 63, ал. 4, 6 и 11 и чл. 63в от Закона за здравето, чл. 73 от Административнопроцесуалния кодекс, и във връзка с Решение № 629 на Министерския съвет МС от 26 август 2021 г. за удължаване срока на обявената с Решение № 325 на МС от 14 май 2020 г. извънредна епидемична обстановка, удължена с Решение № 378 на МС от 12 юни 2020 г., Решение № 418 на МС от 25 юни 2020 г., Решение № 482 на МС от 15 юли 2020 г., Решение № 525 на МС от 30 юли 2020 г., Решение № 609 на МС от 28 август 2020 г., Решение № 673 на МС от 25 септември 2020 г., Решение № 855 на МС от 25 ноември 2020 г., Решение № 72 на МС от 26 януари 2021 г., Решение № 395 на МС от 28 април 2021 г., Решение № 426 на МС от 26 май 2021 г. и Решение № 547 на МС от 28 юли 2021 г.

Жалбоподателите изразява искане да бъде прогласена нищожността на заповедта или същата да бъде отменена, като порочна до степен да е нетърпима за демократичния и правовия

ред на България като ограничаваща без обективни предпоставки за отпадане основни човешки права и свободи. Алтернативно, иска да се отмени заповедта, като излага съображения за незаконосъобразността ѝ, изразяваща се в противоречие с материалния закон, необоснованост, противоречие с целите на закона и съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Претендират се направени по делото разноси.

Ответникът – министърът на здравеопазването, р.пр., не изпраща предсметки в съд.з. В представени в течение на производството по делото от процесуалния му представител юрисконсулт Т. писмени становища, оспорва жалбата като недопустима, алтернативно – като неоснователна.

Прокурорът от Софийска градска прокуратура поддържа становище за основателност на жалбите.

Административен съд С.-град, XI тричленен състав, след като обсъди доводите на страните и 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:.

С оспорената Заповед №РД-01-890/03.11.2021г., на основание чл. 63, ал. 4 и 11 и чл. 63в от Закона за здравето и чл. 73 АПК, са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България считано от 04.11.2021г. до 30.11.2021г. Заповедта е общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК, съгласно който 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. 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.

Жалбите са процесуално допустими, като подадени от лица с правен интерес от оспорването – оспорващите са сред адресатите на обжалваната заповед, която има действие на територията на цялата страна. В този смисъл е Определение №6721/06.07.2022г. по адм.д. №5176/2022г. на ВАС-Шесто отделение, с което е отменено определение за прекратяване на настоящото дело. Със Заповедта са въведени ограничителни мерки, които обективно имат засягащо адресатите си действие. Правният интерес от оспорването не отпадна с отмяната на заповедта на министъра на здравеопазването или преустановяване на нейното действие. Обжалвания общ административен акт има своето действие във времето, през което спорът за законосъобразността и валидността му не се погасява с прекратяване на неговото действие в хода на съдебния процес.

По съществото на жалбите, съдът взе предвид следното:

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.

В случая, 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 № 629 на Министерския съвет от 26 август 2021 г. извънредната епидемична обстановка е удължена от 1 септември 2021 г. до 30 ноември 2021г. С решението за обявяване на извънредно положение е възложено на Министъра на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор да въведе временни противоепидемични 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 PCR 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.

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 противоепидемична мярка на територията на цялата страна.

Както изрично е посочено в оспорваната заповед, същата е издадена по Предложение на Главния държавен инспектор от 03. 11. 2021 г., поради което и мотивите, изложени в предложението/доклад се приемат за такива по оспорвания акт.

Съгласно чл. 73 от АПК, на който се позовава министърът на здравеопазването 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.

За да прецени материалната законосъобразност на акта, съдът взе предвид следното:

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 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 /ревидирана/, 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 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.“

Предвид горното, съдът намира, че при обявена с решение на Министерския съвет епидемична обстановка, не следва в производството по обжалване на заповедта на министъра за въвеждане на противоепидемични мерки да се събират доказателства за установяване на същността на причинителя на заболяемостта – дали това е вирус или наночастици, както смятат жалбоподателите.

Общозвестен факт е, че 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 Заключение на Съвета относно COVID-19 /2020/C 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 /L. de S. F. 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.

Към момента на издаване на оспорената заповед Република България се намира в условията на извънредна епидемична обстановка, като 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. Българските здравни власти са следвали препоръките, огласени в съобщенията от Европейския център за превенция и контрол на заболяванията, като са въвели задължението за поставяне на защитна маска на за лице в закрити помещения, с цел охраняване здравето на присъстващите в помещенията лица и ограничаване на

разпространението на заболяването.

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 здравето на населението. 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.

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 жалбата следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

Предвид изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 във връзка с чл. 184 от АПК, Административен съд - София град, XI тричленен състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбите на А. Л. М., С. С. Т., С. С. Г., С. И. С., П. П. П., П. Б. К., Б. Д. Н., С. С. П., Н. И. С., М. Н. П.-К., И. А. К., М. В. Б., А. Г. Д., К. И. А., А. С. К., П. Г. Г., И. К. Т., О. Н. С., Т. М. М., П. Й. П., М. В. П., М. Ц. К., Ж. Н. С., А. И. С., Б. В. П., Н. Ю. Я., Я. Б. Д., П. А. Х. и А. М. М. срещу Заповед №РД-01-890/03.11.2021г. на министъра на здравеопазването на Република България.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:1.

2.