

# РЕШЕНИЕ

№ 5110

гр. София, 27.07.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, III ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ**, в публично заседание на 07.07.2023 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** Десислава Корнезова

**ЧЛЕНОВЕ:** Боряна Петкова

Полина Величкова

при участието на секретаря Зорница Димитрова и при участието на прокурора Цветослав Вергов, като разгледа дело номер **7258** по описа за **2022** година докладвано от съдия Полина Величкова, 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. 13 от Закона за здравето.

Образувано е по жалба на З. К. М. срещу Заповед № РД-01-226/ 18. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ и срещу Заповед № РД-01-226/1/ 22. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ.

В жалбата се излагат подробни аргументи за незаконосъобразност на Заповед № РД-01-226/ 18. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ и на Заповед № РД-01-226/1/ 22. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ, като се иска тяхната отмяна.

В съдебното заседание жалбоподателката М. се явява лично, като поддържа жалбата и моли същата да бъде уважена.

Ответникът - директорът на СРЗИ се представлява от адв. Г., която излага аргументи за неоснователност на жалбата и моли за нейното отхвърляне.

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:

Със Заповед № РД-01-226/ 18. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България за период от 30 /тридесет/ дни, считано от 19. 07. 2022 г. Със Заповед № РД-01-226/1/ 22. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ е изменена Заповед № РД-01-226/ 18. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ, като са направени допълнения от 25. 07. 2022 г., като в т. 1.1. от Заповед № РД-01-226/ 18. 07. 2022 г. е добавен изразът „в транспортни средства за обществен превоз /трамваен, тролейбусен, автобусен, метро влакове и маршрутни таксите/“, както и „задължително носене на защитна маска в обектите по т. 1.1. не се отнася за деца под 6 години“.

Всяка от оспорените заповеди представлява 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 е и съдебната практика на Върховния административен съд – напр. Определение № 3110/04. 04. 2022 г., постановено по адм. дело № 2628 от 2022 г. по описа на Върховния административен съд. Следва да се съобрази и изричната разпоредба на чл. 63, ал. 14 от АПК, съгласно която заповедите по ал. 4, 7, 10 и 11 са 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.

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 подадена от лице с правен интерес от оспорването – оспорващото лице е сред адресатите на обжалваните заповеди, които имат действие на територията на област С. - град. Със същите са въведени ограничителни мерки, които обективно имат засягащо адресатите си действие. Оспорваните заповеди са издадени от компетентен орган - Директорът на СРЗИ. Компетентността на органа произтича от чл. 63, ал. 11 от ЗЗ, съгласно която временни противоепидемични мерки, посочени в ал. 10, може да се въвеждат и със заповед на директора на съответната регионална здравна инспекция, съгласувано с главния държавен здравен инспектор за територията на отделна област, община или населено място за определен период от време в съответствие с мерките и сроковете, определени в националния план по, ал. 3а. Съгласно ал. 10 на същата норма, с цел преодоляване на последиците след отмяната на обявена извънредна епидемична обстановка по ал. 1 и/или предотвратяване на последващо епидемично разпространение на заразна болест по чл. 61, ал. 1, както и за контрол на епидемичния риск министърът на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор може със заповед да въвежда временни противоепидемични мерки за територията на страната или за отделна област за определен период от време в съответствие с мерките и сроковете, определени в националния план по чл. 63, ал. 3а от ЗЗ.

Спазено е изискването за форма и съдържание на административните актове. Заповедите са издадени в писмена форма, разпоредителната воля на органа е ясно обективизирана и е посочено правното основание за тяхното издаване. Същите се основават на Националния оперативен план за справяне с пандемията, изготвен съгласно чл. 63, ал. 3а от ЗЗ, приет с Решение на МС.

Съгласно чл. 73 АПК, на който се позовава Директорът на РЗИ при издаването на процесните заповеди, 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.

По делото не съществува съмнение, че предпоставките на чл. 73 АПК са осъществени - към момента на тяхното издаване е обявен Национален оперативен план на МС, поради епидемия от силно заразна болест /COVID-19/ и установена повишена заболяемост в областта, 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. Неотнормим е редът за обнародване в Държавен вестник на нормативни административни актове по чл. 78, ал. 2 от АПК, посочен като нарушен в жалбата. Оспорените заповеди по своята правна същност не представляват подзаконов административен акт. В чл. 63, ал. 14 от ЗЗ е посочен редът за оповестяване на заповедта, а именно чрез публикуване на интернет страницата на Министерството на здравеопазването, съответно на интернет страницата на регионалната здравна инспекция, което е било надлежно изпълнено в настоящия казус. Въведените мерки с оспорените заповеди представляват противоепидемична мярка на територията на област С. - град.

По отношение на материалната законосъобразност на обжалваните заповеди, съдът установи следното:

Член 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи /ЕКПЧ/, уреждащ правото на живот, е фундаментална разпоредба на Конвенцията и регламентираното право е неотменимо. Същият задължава държавите да установят законодателна рамка и да прилагат регулаторни рамки за опазване на живота. Следователно, съгласно ЕКПЧ, държавите следва да предприемат адекватни мерки за защита на населението от разпространение на COVID-19. Цитираната в жалбата като нарушена разпоредба на чл. 2 от Конвенция за защита на правата на човека и на човешкото достойнство във връзка с прилагането на постиженията на биологията и медицината, визираща приоритет на интереса и благополучието на човека над интереса на обществото или този на науката, е неприложима в настоящия казус. Конвенцията регламентира обществените отношения, възникнали във връзка с използване на постиженията на биологията и медицината, каквито защитните маски, физическата дистанция, филтри в специализираните институции, дистанционна форма на работа и услуги в електронна среда не представляват.

К. съд в свое Решение № 10 от 23. 07. 2020 г. по к. д. № 7/2020 г. се е произнесъл по отношение на съответствието на разпоредби на чл. 63 от ЗЗ с конституционно гарантираните права на български граждани, като е постановил, че съгласно чл. 4, ал.

2 от Конституцията се гарантира животът, а според чл. 52, ал. 3, 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, 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, ал. 1 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. 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. /.

Както посочва КС в цитираното решение, в случая с разпространението на новия коронавирус, бедствието е предизвикано от заразна болест, която е достигнала до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. На 14. 07. 2022 г. от МС е бил приет Национален оперативен план на Република България за справяне с пандемия от COVID-19, публикуван на сайта <https://www.mh.government.bg/>, съобразно който са предвидени пет етапа на разпространение на болестта със съответните мерки за всеки от тях, като динамиката на заетостта на болничните легла се проследява на национално и областно ниво въз основа на математически модел за комплексен предиктивен анализ и оценка на риска за натоварването на болничната система, в който водещи критерии са 14-дневна заболяемост, % заетост на интензивните COVID легла и % заетост на неинтензивните COVID легла. Безспорно е установено, видно от писмо от министъра на здравеопазването /л. 61 - л. 63 от делото/, че област С. - град към 14. 07. 2022 г. е навлязла в етап 1 от Националния план.

От писмо на главния секретар на Министерството на здравеопазването се установява, че към 18. 07. 2023 г. индексът /броят на регистрираните потвърдени случаи на COVID на 100 000 население/ е 5, 63, а към 21. 07. 2022 г. - 5, 77 /л. 59 от делото/. Следователно са били налице материалните предпоставки за издаване на заповед, с която се налагат противоепидемични мерки за ограничаването на заболяването, като същите съответстват на вида и тежестта на предвидените в плана на съответния етап и са ограничени със срок.

Съобразно плана основна цел на провеждането на протиепидемични мерки в условията на пандемия от COVID-19 е максимално ограничаване на възможностите за разпространяване на причинителя - S.-CoV-2 в обществото, с което да се постигне забавяне на хода на пандемията и намаляване на нейната интензивност и свързаните с това брой заразени, заболели с тежко протичане, ниво на хоспитализация и леталитет. 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 бъдат съхранени човешкият живот и здравето на гражданите, и е от общ интерес - належаща обществена нужда от опазване на народното здраве. 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.“ В настоящия казус предвидените мерки са ориентирани към осъществяването на протиепидемични грижи в областта на здравеопазването за ограничаване на разпространението на заразната болест и съответстват на принципа на пропорционалност, тъй като с оспорените разпоредби не се надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигане на легитимните цели, преследвани от ЗЗ. Мерките, свързани с употреба на защитно средство и спазване на физическа дистанция, отговарят на изискването за справедлив баланс между защитимите интереси и засягането на субективни права в степен пропорционална на преследваната от закона цел.

Твърденията на жалбоподателката, че носенето на предпазни маски е безполезно, понеже същите не осигурявали защита, не са подкрепени с научни доказателства. Действително, съществуват множество експертни мнения от епидемиолози и вирусолози през значителния период от време, през който в страната са били обявени първоначално извънредно положение и впоследствие извънредна епидемична обстановка /отпаднала от 1 април 2022 г./, които разкриват съществени различия в мнението на експертите, относно това в каква степен посочените средства предпазват гражданите от заразяване с вируса. Освен това, както е посочил К. съд в решението си, "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." Ноторен факт е, че с цел ограничаване разпространението на епидемията /пандемията/ от COVID-19 в държавите членки на Европейския съюз и в световен мащаб са предприети съответни мерки за опазване на здравето и живота на гражданите, включително и посочените в процесните заповеди защитни средства на лицето и физическа дистанция. На сайта на Световната здравна организация -

<https://www.who.int>, е посочено, че маските са ключова мярка за намаляване на предаването и спасяване на животи. Носенето на добре пригодени маски трябва да се използва като част от цялостен подход, включващ и поддържане на физическа дистанция, осигуряване на добра вентилация на вътрешните пространства, редовно почистване на ръцете и др. В зависимост от вида, маските могат да се използват или за защита на здрави хора, или за предотвратяване на по-нататъшно предаване, или и двете.

Следва да се отбележи, че твърденията в жалбата, че маските са опасни за здравето на този, който ги носи и на околните лица, поради насищане с патогени на пространството зад маската, не са подкрепени с каквито и да било доказателства, поради което не следва да бъдат съобразени при прценка на законосъобразността на процесните актове.

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 взривът на заболяването е определен като "спешна ситуация за общественото здраве с международно значение" /в този смисъл Заключения 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 /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.

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. 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. Държавната интервенция тук е не само конституционно търпима, тя е обществено потребна и социално оправдана от легитимната цел на закона.

По отношение на последното твърдение в жалбата, установяващо

незаканосъобразност на оспорените актове, понеже същите не съдържали посочена санкция, съответно липсвала възможност за издаване на АУАН при евентуалното му нарушаване, съдът намира същото за относимо към изпълнението на заповедта, съответно за ирелевантно към предметната проверка на настоящото съдебно производство. За пълнота следва да се посочи, че административните наказания са предвидени в закон и по-конкретно в чл. 209а, ал. 1 от ЗЗ, който предвижда "глоба" за лице, което 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.

Издадените заповеди отговарят 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.

Горните аргументи мотивират съда да приеме, че жалбата е неоснователна, поради което следва да бъде отхвърлена.

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

#### **РЕШИ:**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на З. К. М. срещу Заповед № РД-01-226/ 18. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ и срещу Заповед № РД-01-226/1/ 22. 07. 2022 г. на директора на СРЗИ.

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.**