

# РЕШЕНИЕ

№ 2071

гр. София, 28.03.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XVII ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ,**  
в публично заседание на 04.03.2022 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Ирина Кюртева**

**ЧЛЕНОВЕ: Геновева Йончева**

**Красимира Проданова**

при участието на секретаря Милена Чунчева и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **6218** по описа за **2021** година докладвано от съдия Ирина Кюртева, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179-чл.184 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, вр. чл.63, ал.1 от Закона за здравето /ЗЗ/.

Образувано е въз основа на Определение № 7609/ 23.06.2021г. на ВАС по адм. дело № 3626/ 2020г. и по жалбите на М. М. С. и Д. Н. Р. срещу Заповед № РД-01-197/ 11.04.2020 г. на министъра на здравеопазването, с която, в допълнение на Заповед №РД-01-124/13.03.2020г., изм. и доп. с осем броя предходни заповеди на министъра, е създадена т.9, гласяща: “Всички лица, които се намират в закрити или на открити обществени места/ в т.ч. транспортни средства за обществен превоз, търговски обекти, паркове, църкви, манастири, храмове, зали, улици, автобусни спирки и др./ са длъжни да имат поставена защитна маска за лице за еднократна или многократна употреба или друго средство, покриващо носа и устата / в т.ч. кърпа, шал и др./ За целите на тази мярка обществени са и местата, и пространствата, които са свободно достъпни, и/или са предназначени за обществено ползване/ в т.ч. всички места, на които се предоставят обществени услуги.“

Заповедта се обжалва като неправилна, незаконосъобразна и постановена в нарушение на установените правила и закони в страната. Твърди се, че в грубо нарушение на закона, обжалваната заповед създава задължение за всички български граждани постоянно да носят защитни маски за лице, намирайки се в закрити и открити

публични места на основание чл.63, ал.1 от Закона за здравето /ЗЗ/. В противоречие с чл.63, ал.4 ЗЗ, оспорената заповед не предвиждала осигуряването на защитни средства, но пък предвиждала санкции в огромни размери при неизпълнението ѝ. Сочи се, че обжалваната заповед е изцяло немотивирана и в противоречие със Закона за ограничаване носене на облекло, прикриващо или скриващо лицето, както и че е издадена без правно основание. Искането е да бъде отменена процесната заповед.

В проведеното съдебно заседание жалбоподателят М. М. С., редовно призован, не се явява и не изпраща процесуален представител.

Жалбоподателят Д. Н. Р., редовно призован, не се явява, представлява се от адв.Т. Р., която поддържа жалбата, представя писмени бележки, в които излага подробно становище по същество на спора. Поддържа незаконосъобразност на Заповед № РД-01-197/11.04.2020г. на министъра на здравеопазването, като издадена в противоречие с материалноправните норми и процесуалноправните разпоредби, поради което моли същата да бъде отменена по посочените в жалбата мотиви, както и в мотивите, изложени в писмена защита. Претендира присъждане на разноски.

Ответникът-Министър на здравеопазването, редовно призован, представлява се от юрк.В. Т., която оспорва жалбата, като поддържа подробните аргументи, изложени в писмен отговор на жалбите. Моли същите да бъдат отхвърлени като неоснователни и недоказани. Представя писмени бележки в подкрепа на твърденията си. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Представителят на Софийска градска прокуратура, прокурор Д., изразява становище за неоснователност и недоказаност на жалбите. Счита оспорената заповед за правилна и законосъобразна, издадена при спазване на материално процесуалните норми Административен съд-София град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 и чл.184 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното:

От фактическа страна:

По делото е установено, че Заповед № РД-01-197 от 11.04.2020 г. на министъра на здравеопазването е издадена на основание чл. 63, ал.1 от Закона за здравето /ЗЗ/, чл. 73 от АПК, чл.2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020г. и във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната и Решение от 03.04.2020г. на Народното събрание на Република България за удължаване на срока на обявеното извънредно положение и препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020г. на министър-председателя на Република България.

В качеството ѝ на общ административен акт, тя със своята т.9 допълва Заповед № РД-01-124 от 13.03.2020 г., изм. и доп. със Заповед № РД-01-131 от 17.03.2020 г., Заповед № РД-01-139 от 19.03.2020 г., Заповед № РД-01-144 от 22.03.2020 г. Заповед № РД-01-154 от 26.03.2020 г., Заповед № РД-01-168/30.03.2020г, Заповед № РД-01-169/31.03.2020г., Заповед № РД-01-172/02.04.2020г. и Заповед № РД-01-195/10.04.2020г., предписващи различни мерки за социална дистанция, и задължава всички лица, когато се намират в закрити или на открити обществени места да имат поставена защитна маска за лице.

Със Заповед № РД-01-263/14.05.2020г., на основание чл.63, ал.4, б и 11 и чл.63в от Закона за здравето, чл.73 от АПК и във връзка с обявената с Решение № 325 на МС от

14.05.2020г. извънредна епидемична обстановка и предложение на главния държавен инспектор за въвеждане на мерки на територията на страната, Министъра на здравеопазването, с т. IV от заповедта е отменил изрично оспорената заповед № РД-01-197/11.04.2020г.

При тези фактически установявания, съдът обуславя следните правни изводи:

Жалбата е допустима.

Налице са положителните условия, съответно липсват пречките, свързани със съществуването и упражняването на субективното публично право на жалба-чл.159, вр.чл.181 АПК.

Жалбата е насочена срещу общ административен акт, който може да бъде оспорен съдебно и при спазване на преклузивния едномесечен срок по чл.179 АПК-заповедта е издадена на 11.04.2020г., а жалбата срещу нея на М. М. С. е подадена на 12.04.2020 г., а на Д. Н. Р.-на 27.04.2020г.

Подадена е от лица с правен интерес от оспорването-жалбоподателите са сред адресатите на оспорената заповед, която има действие на територията на цялата страна. С т.9 от заповедта е въведена ограничителна мярка, която обективно има засягащо адресатите си действие-създава задължение спрямо всички физически лица за носене на защитна маска на лицето в закрити или на открити обществени места. Допълнително жалбоподателите твърдят, че въведената със заповедта мярка ги засяга пряко и непосредствено, поради липса на налични защитни маски в търговската мрежа, както и на средства за закупуването им, а в същото време предвиждала санкции в огромни размери при неизпълнението ѝ. Подробни аргументи за наличието на правен интерес от оспорване на процесната заповед, са изложени в Определение № 5564/10.05.2021г. по адм. дело № 470/2021г. на ВАС, Петчленен състав, втора колегия. Разгледани по същество, жалбите са неоснователни.

Заповедта е издадена от компетентен орган-министъра на здравеопазването. Компетентността на органа произтича от чл.63, ал.1 ЗЗ /в редакцията, действаща към момента на издаването ѝ-11.04.20 година- ДВ, бр. 28 от 2020 г., в сила от 24.03.2020 г./.. Съгласно посочената норма, при възникване на извънредна епидемична обстановка министърът на здравеопазването въвежда противоепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион. Със Заповедта са въведени противоепидемични мерки, включващи задължение за всички граждани да поставят защитна маска за лице или друго средство, което покрива носа и устата на обществени места като средство за предпазване от предаването на капчици, което би допринесло за ограничаване на разпространението на корона вирус на територията на страната по време на намалената социална изолация, предвид предстоящите празнични и почивни дни

С решение на Народното събрание от 13.03.2020 г. 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, считано от 13 март 2020 г. до 13 април 2020 г. /ДВ , бр.22/20 година/. С Решение от 03.04.2020 година на Народното събрание , извънредното положение е удължено до 13 май 2020 година /ДВ, бр.33/20 година/.

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 за нейното издаване. Като фактически съображения за

нейното издаване, в Заповед №РД-01-139/19.03.2020 г. на министъра на здравеопазването /една от заповедите, които се изменя и допълва с процесната заповед, л.49-адм.дело №3877/20г. по описа на ВАС/ са посочени „препоръки на националния оперативен щаб, създаден със Заповед №Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя.“ Като фактически основания за издаването ѝ съдът цени и изложеното в заповед РД-01-168/30.03.2020г. /друга от заповедите, които се изменя и допълва с процесната заповед, л.37-адм.дело №3877/20г. по описа на ВАС/ във връзка с допуснатото ѝ предварително изпълнение, а именно „осигуряване живота и защита здравето на гражданите, като мерките се предприемат с цел ограничаване на разпространението на епидемията от COVID-19, която представлява тежка извънредна ситуация, свързана с общественото здраве в национален и световен мащаб.

Безспорно е, че указанията на Националния оперативен щаб не са оформени в нарочно създаден за целта документ. Ноторно известен факт е обаче, а същият е установим и от публично достъпни, вкл. и към настоящия момент източници, че към момента на издаването на процесната заповед брифингите на Националния оперативен щаб са ежедневни.

Съгласно чл.73 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.

По делото не съществува съмнение, че предпоставките на чл.73 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 АПК за уведомяване за предстоящо издаване на общ административен акт и чл.69 АПК за обезпечаването на участието на заинтересованите лица в производството не обосновават порок на административно производствените правила.

Материално правното основание за издаване на оспорената заповед е чл.63, ал.1 ЗЗ, в приложимата редакция ДВ. бр.28 от 24 март 2020г, съгласно който при възникване на извънредна епидемична обстановка министърът на здравеопазването въвежда противоепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион. В случая такава извънредна епидемична обстановка е обявена с Решение на Народното събрание от 13.03.2020г., а въведената мярка с т.9 от заповедта представлява противоепидемична мярка, въведена на територията на цялата страна.

Извън приложената национална материално правна норма на чл.63, ал.1 ЗЗ следва да се има предвид, че 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, 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 социална 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 се счита за необходимо местата, където хората са в непосредствена близост да се затворят или да се ограничи достъпа до тях, ако не може да се организира оставането им отворени, без да представляват заплаха за човешкия живот.

Както сочи и КС / 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 /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, ал. 1 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 конституционно правната 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.“

В случая въведената с т.9 от процесната заповед мярка с оглед на своето естество не е силно засягаща или ограничаваща правото на личен живот на хората. Нито един от изложените от жалбоподателите факти не обуславят извод, че спрямо тях мярката е била непропорционална. Вярно е, че към този момент е налице недостиг в търговските вериги на предпазни защитни маски, но със заповедта не се установява задължение маската да бъде медицинска или относно начина ѝ на производство, или конкретния материал, от който да бъде направена, нещо повече-изрично е посочено, че маската може да бъде еднократна или многократна употреба или друго средство, покриващо носа и устата, в това число кърпа, шал и др. Според съда всяко физическо лице, без да е необходимо да полага прекомерни усилия, е могло да изработи или пригоди от материали, с които разполага, защитна маска за лице или да използва други подръчни средства за покриване на носа и устата.

Вярно, е че към момента на въвеждане на мярката експертите споделят различни мнения за ползата от използването на предпазни маски на открити и закрити пространства, каквито доводи навежда процесуалния представител на жалбоподателя Р.. Факт е обаче, че защитните маски за лице са ползвани като защитно средство още по времето на световната пандемия от грип /инфлуенца/, обхванала целия свят през 1918 г. / станал известна с названието „испански грип“/. Вярно е, че въведената мярка се изразява и в задължението за носене на защитни маски и на открито, но съдът уточнява, че 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 отреагира за защита живота и здравето на хората. Неочакваният, неизвестен и непредсказуем характер на пандемията води до това да се признае по-голяма свобода на преценка на държавата как да реагира, при условие, че несъмнено са се налагали незабавни мерки. Да се оспорва задължението за носене на предпазни маски за лице, дори и при минимална полза от тях, противоречи на правото на живот. Правото на живот е неотменимо и принадлежи на всяко човешко същество и освен грижата за собствения живот, всеки трябва да не застрашава живота на другите .

При съобразяване на гореизложените съображения съдът обуславя извод, че въведената с процесната заповед мярка е материално законосъобразна и не е прекомерна спрямо конкретната обективна обществена ситуация към момента на въвеждането ѝ, от една страна, и конкретните факти спрямо жалбоподателя, изтъкнати от него с жалбата до съда, от друга. Затруднението за закупуване на защитна маска за лице и неосигуряването на такива от държавата към момента на издаването на заповедта не обуславя непропорционалност на мярката по изложените по-горе съображения на съда. По изложените съображения, съдът намира жалбите за неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.3 АПК правото на разноски

е възникнало само за ответника. То е своевременно упражнено, като до приключване на устните състезания е поискано присъждането им. /чл.81 ГПК, вр.чл.144 АПК/. Защитата на ответника е осъществена от юрисконсулт, чието възнаграждение, предвид обема и качеството на реално осъществената защита, както и фактическата и правна сложност на делото съдът определя в минимален размер от 100 лева- чл.37 от Закона за правната помощ, вр. чл. 24 от Наредбата за заплащане на правна помощ.

Мотивиран от горното и на основание чл.172, ал.2, предл пето, вр.чл.184 АПК, АССГ- XVII тричленен състав

## Р Е Ш И:

**ОТХВЪРЛЯ** жалбите на М. М. С. и Д. Н. Р. срещу Заповед № РД-01-197/11.04.2020 г. на министъра на здравеопазването, с която, в допълнение на Заповед №РД-01-124/13.03.2020г., изм. и доп. с осем броя предходни заповеди на министъра, е създадена т.9, гласяща: “Всички лица, които се намират в закрити или на открити обществени места/ в т.ч. транспортни средства за обществен превоз, търговски обекти, паркове, църкви, манастири, храмове, зали, улици, автобусни спирки и др./ са длъжни да имат поставена защитна маска за лице за еднократна или многократна употреба или друго средство, покриващо носа и устата / в т.ч. кърпа, шал и др./.

**ОСЪЖДА** М. М. С. и Д. Н. Р. да заплатят на Министерството на здравеопазването сумата в размер на 100 /сто/ лева, представляваща юрисконсултско възнаграждение.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба в 14 дневен срок от получаване на съобщението чрез Административен съд София – град пред Върховния административен съд на Република България.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:1.**

**2.**