

РЕШЕНИЕ

№ 6043

гр. София, 20.10.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, IX ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 23.09.2022 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Зорница Дойчинова

ЧЛЕНОВЕ: Диляна Николова

Геновева Йончева

при участието на секретаря Светла Гечева и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **6671** по описа за **2022** година докладвано от съдия Диляна Николова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.179 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е на основание Определение № 7184/15.07.2022г., постановено по адм.д. № 4050/2020г. по описа на Върховния административен съд, с което е прекратено производството по делото и са изпратени по подсъдност на Административен съд София-град жалбите на М. А. Ш., М. М. С., З. К. С., И. В. Ю., В. И. В. и С. Ц. Г. срещу Заповед № РД-01-236/24.04.2020г. на министъра на здравеопазването, с която на основание чл.63, ал.1 от Закона за здравето /ЗЗдр/, чл.73 АПК, чл.2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020г., и във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID - 19 на територията на страната и Решение от 3 април 2020г. на Народното събрание 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 е наредено в т.2 от Заповед № РД-01-197/11.04.2020г. на министъра на здравеопазването думите „26.04.2020г. включително“ да се заменят с „13.05.2020г. включително“.

Жалбоподателят М. А. Ш. моли за отмяната на заповедта като незаконосъобразна – издадена при неправилно приложение на закона и в нарушение на установените

правила. Твърди, че създаденото с оспорената заповед задължение за носене на предпазни маски е безпредметно, тъй като хирургическите маски не могат да защитят срещу инфекцията, маската не само не филтрира по-малки частици аерозол, но и въздухът преминава през страните на маската докато се вдишва и издишва. Закриването на устата и носа с шалове, кърпи и други подобни покривала, според публикации и интервюта с инфекционисти, публикувани в медиите, според оспорващата е не само безполезно, но и вредно. Поради това според нея няма как административен акт да съдържа това определение за предпазно средство. Въвеждането на подобна мярка намира за злоупотреба с право и грубо нарушава правата на гражданите. Посочва, че самата тя страда от алергии и носенето на маска засилва това нейно страдание. Оспорената заповед намира за немотивирана и издадена без правно основание при данните, че към датата на подаване на жалбата заразените в цялата страна са 1171, както и с оглед това, че за да е налице епидемия следва да има 200 заразени/болни на всеки 10 000 души. В съдебно заседание, редовно призована, не се явява и не се представлява.

Жалбоподателят М. М. С. намира оспорената заповед за противоречаща, както на българското, така и на европейското законодателство. Твърди, че заповедта създава за него задължение, което той не може да изпълни поради липса на средства. Невъзможността да си закупи предпазна маска сочи, че го принуждава да не излиза от дома си, пречатства и възможността да се снабди с хранителни продукти. По тези съображения моли за отмяната на оспорения акт. В съдебно заседание, редовно и своевременно призован, не се явява и не се представлява.

Жалбоподателят З. К. С. моли за отмяната на обжалваната заповед като незаконосъобразна – издадена при неспазване на изискването за форма на административния акт, в противоречие с материалноправните разпоредби и в нарушение на административнопроизводствените правила. Твърди, че със заповедта не са създадени условия за изпълнението ѝ, като по този начин тя е превърната в средство за репресии срещу българските граждани. Информация до този момент /подаването на жалбата/ за ефективността от носенето на предпазни маски като средство за защита сочи, че не е налична. Въпреки изявлението на премиера, че ще бъдат осигурени безплатно предпазни маски за социално слабите лица, такива не били налични, което налагало оставането на жалбоподателя у дома. В съдебно заседание, редовно и своевременно призован, не се явява и не се представлява.

Жалбоподателят И. В. Ю. оспорва заповедта с искане за нейната отмяна. На първо място твърди, че тя е в пряко нарушение на правото, гарантирано на гражданите на страните-членки по чл.21 ДФЕС на свободно придвижване. Твърди, че оспорената заповед е немотивирана като в обстоятелствената ѝ част липсват изложени съображения относно това по какъв начин с изпълнението ѝ се осигурява живота и защита здравето на гражданите при условие, че не е ясно как се разпространява вирусът, по какъв начин и защо се приема, че с предварителното изпълнение на заповедта се ограничава разпространението на епидемията, защо се приема, че последиците от несвоевременното изпълнение на акта ще бъдат значителни и трудно поправими при положение, че не е изяснен механизмът на разпространение на вируса. На следващо място жалбоподателят твърди, че за него заповедта е неизпълнима, тъй като в аптеките няма налични предпазни маски за лице. Намира за несериозно създаването на възможност за използване на кърпи, шалове и пр. вместо предпазни маски. Сочил, че липсват статистически данни за усложняване на епидемичната

обстановка в страната. В съдебно заседание моли за уважаване на жалбата по изложените в нея съображения. Претендира присъждането на разноски по списък, приложен с молба от 20.07.2020г., представена във ВАС.

Жалбоподателите В. И. В. и С. Ц. Г. молят за отмяната на оспорената заповед по съображения, аналогични на вече изложените. В съдебно заседание, редовно и своевременно призовани, не се явяват и не се представляват.

Ответникът, чрез юрк.Т. в съдебно заседание, моли жалбите да бъдат оставени без разглеждане като недопустими поради липса на правен интерес от оспорването, тъй като с изтичането на определения в заповедта срок на действие се прекратяват правата и задълженията разпоредени с нея, като по този начин жалбоподателите получават резултата, който очакват при евентуално уважаване на жалбите. В условията на евентуалност моли жалбите да бъдат отхвърлени като неоснователни по съображения, изложени в писмени бележки, които представя.

Представителят на Софийска градска прокуратура изразява становище за основателност на жалбите.

Административен съд София-град, IX троен състав, като се запозна с изложеното в жалбите, становищата на страните и приложените по делото доказателства, намира, че жалбите, с които е сезиран са допустими, а разгледани по същество – неоснователни, по следните съображения:

По жалба на М. А. Ш. срещу Заповед № РД-01-236/24.04.2020г. на министъра на здравеопазването във Върховния административен съд /ВАС/ е образувано адм.д. № 4050/2020г. Към това дело за съвместно разглеждане и постановяване на общ съдебен акт са присъединени производствата по адм. дело № 4051/2020г. по описа на ВАС, образувано по жалба на М. С.; адм. дело № 4809/2020г. по описа на ВАС, образувано по жалба на З. С.; адм. дело № 6136/2020г. по описа на ВАС, образувано по жалба на И. Ю. и адм. дело № 6942/2020г. по описа на ВАС, образувано по жалба на В. В. и С. Г..

Оспореният акт носи белезите на общ административен акт по смисъла на чл.65 АПК, с еднократно правно действие, с който се създават задължения и непосредствено се засягат права и законни интереси на неопределен брой лица. Жалбите са подадени в установения от чл.179 АПК едномесечен срок от съобщението за издаването на акта, при наличие на пряк и непосредствен интерес от оспорването, като процесуалноправна предпоставка за допустимост. Макар обжалваната заповед да е издадена с определен срок на действие, изтекъл към настоящия момент, за оспорващите е налице правен интерес от обжалването, обратно на твърденията на ответника, тъй като евентуалната незаконосъобразност на акта при иск за вреди от него не би могла да се установява преюдициално от съда, разглеждащ иск за обезщетение – арг. чл.204, ал.3 и чл.156, ал.4 АПК, а допустимостта на иска е предпоставена от отмяната на административния акт по съответния ред – ал.1 на чл.204 от кодекса. Предвид това не е налице основанието за прекратяване на настоящото производство по чл.159, т.4 АПК.

При установена допустимост на жалбите, съдът дължи разглеждането им по същество. Съгласно разпоредбата на чл.168, ал.1 вр. чл.184 АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл.146.

Като извърши дължимата проверка, съдът в настоящия му състав приема, че

оспорената заповед е издадена от компетентен административен орган в пределите на предоставената му власт. Компетентността на министъра на здравеопазването произтича от разпоредбата на чл.63, ал.1 ЗЗдр /в редакцията, действаща към датата на издаването ѝ - 24.04.2020г. - бр.34 от 9 април 2020г./. Съгласно посочената норма, при възникване на извънредна епидемична обстановка министърът на здравеопазването въвежда противоепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион.

С Решение на Народното събрание от 13.03.2020г. 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 за цялата територия на Република България, считано от 13 март 2020г. до 13 април 2020г. /ДВ, бр.22/2020г./. С Решение от 03.04.2020г. на Народното събрание, извънредното положение е удължено до 13 май 2020г. /ДВ, бр.33/2020г./.

На основание посочената разпоредба /чл.63, ал.1 ЗЗдр/ и във връзка с обявеното извънредно положение, от министъра на здравеопазването е издадена Заповед № РД-01-124/13.03.2020г., с която са въведени противоепидемични мерки. Заповедта е изменена и допълнена с последващи заповеди на ответника №№ РД-01-131/17.03.2020г., РД-01-139/19.03.2020г., РД-01-144/22.03.2020г., РД-01-154/26.03.2020г., РД-01-168/30.03.2020г., РД-01-169/31.03.2020г., РД-172/02.04.2020г., РД-01-195/10.04.2020г. и РД-01-197/11.04.2020г. С последната заповед, изменяйки предходните, е въведено задължение за гражданите, като част от въведените в страната противоепидемични мерки, когато се намират в закрити или на открити обществени места /в т.ч. транспортни средства за обществен превоз, търговски обекти, паркове, църкви, манастири и др./, 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./, като заповедта е в сила от 12.04.2020г. до 26.04.2020г., включително. С оспорената заповед е изменена Заповед № РД-01-197/11.04.2020г. като думите „26.04.2020г. включително“ се заменят с думите „13.05.2020г. включително“, т.е. до края на обявеното извънредно положение. Посоченото съдържание на административния акт го определя именно като акт по чл.63, ал.1 ЗЗдр, съответно издаването му е компетентността на министъра на здравеопазването.

При издаването на оспорената заповед е спазено изискването за форма и съдържание на административния акт, регламентирано в чл.59 АПК, вр. чл.184 АПК - заповедта е издадена в писмена форма и съдържа задължителните реквизити, посочени в ал.2 на посочената разпоредба. Задължението, което се създава с оспорената заповед, е описано ясно и точно в разпоредителната част на акта, поради което не възниква съмнение или неяснота във волята на административния орган. По същество с оспорената заповед не се създават нови, различни задължения за гражданите от вече създадените със Заповед № РД-01-197/11.04.2020г. и предхождащите я, а се променя срока на действие на задължението, въведено с последната. Следва да се посочи, че задължението за носене на предпазна маска, въведено със Заповед № РД-01-197/11.04.2020г. на министъра на здравеопазването, е било предмет на оспорване пред съда. По жалби на физически лица срещу Заповед № РД-01-197/11.04.2020г. в Административен съд София-град е образувано адм.д. № 6218/2021г., производството по което е приключило с постановяването на Решение № 2071/28.03.2022г., с което те са отхвърлени като неоснователни. Решението е влязло в

сила на 29.04.2022г. Производството по настоящото дело е било спряно с Определение от 18.11.2020г., постановено по адм.д. № 4050/2020г. по описа на ВАС до произнасянето по това дело с влязъл в сила съдебен акт. Предвид това възраженията за законосъобразността на разпореденото задължение за носене на предпазна маска, наведени в жалбите, не следва да бъдат обсъждани, тъй като те са били предмет на разглеждане по посоченото делото. Както се посочи по-горе, оспорената заповед има за предмет единствено удължаване на срока на действие на предходния акт, разпореждащ това задължение. Влизането в сила на постановеното по адм.д. № 6218/2021г. решение преклудира всички възражения относно законосъобразността на задължението за носене на предпазни маски, а целесъобразността на приложените мерки е изключена от обхвата на съдебния контрол за законосъобразност, по арг. от чл.129, ал.2 АПК.

Обратно на твърденията в жалбите, заповедта не страда от порока липса на мотиви, наличието, на който би обусловило нейната незаконосъобразност. Видно от съдържанието на административния акт същият се основава на решението на Народното събрание на Република България от 03.04.2020г., с което е удължен срока на обявеното извънредно положение в страната, както и на препоръките на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020г. на министър-председателя на Република България. Тези препоръки нямат характера и силата на административен акт, подлежащ на изпълнение, вкл. със средствата на държавната принуда. Общеизвестен факт е обаче, че към момента на издаването на оспорената заповед брифингите на Националния оперативен щаб са ежедневни като на тях се оповестява публично развитието на корона вирусната инфекция в страната, броя на заразените, броя на хоспитализираните и броя на починалите лица. Съгласно разпоредбата на чл.73 АПК, посочена като едно от правните основания за издаване на обжалваната 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. Извън съмнение е по делото, вкл. с оглед последвалото развитие на епидемичната обстановка в страната, че към датата на издаване на оспорената заповед предпоставките на чл.73 АПК са били налице. Предвид това, заповедта е издадена и при отсъствие на допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, а именно изискването за предварително уведомяване за предстоящото издаване на акта, регламентирано в чл.66 АПК и обезпечаване участието на заинтересованите лица в административното производство, в съответствие с изискването по чл.69 АПК.

Заповедта е съответна и на материалноправните разпоредби. Както се посочи по-горе, материалноправното основание за издаване на оспорената заповед е чл.63, ал.1 ЗЗдр в приложимата към 24.02.2020г. редакция. Посоченото дотук, както и общеизвестните факти обосновават наличието на посоченото правно основание.

В допълнение следва да се посочи, че ограничаването на основни права на гражданите във връзка с възникналата извънредна ситуация е било предмет на обсъждане от Конституционния съд по к.д. № 7/2020г. В постановеното по това дело Решение № 10/23.07.2020г. К. съд приема, че „...При наличие на

обявена извънредна епидемична обстановка е ясно, че е застрашено не само конституционно гарантираното право на живот и здраве на всеки човек, но и на определена общност. Това състояние застрашава по изключително сериозен начин не само посочените права, но може да засегне и други основни права и свободи - право на влизане на територията на държавата, правото на свободно придвижване в нея, правото на посещение на определени обществени места, правото на труд и др. Когато възникне такава обстановка, е безспорно, че гражданите са призвани да отдадат предимство на защитата на ценностите от най-висш порядък пред защитата на техните граждански права и свободи. Причината за това е, че рискът от погубване на човешкия живот и увреждане на човешкото здраве е заплаха за всички други човешки права и свободи, както и за демократичния ред. За да изпълни позитивните си задължения по чл.28 и чл.52, ал.3 от Конституцията, държавата е в правомощието си да предприеме всяко активно действие за гарантиране на живота и здравето на гражданите.....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 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.“

Съдът в решението си по адм.д. № 6218/2021г. е приел, че въведената нова т.9 със Заповед № РД-01-197/11.04.2020г. на министъра на здравеопазването мярка с оглед на своето естество не е силно засягаща или ограничаваща правото на личен живот на гражданите. Процесната заповед единствено удължава срока на действие на въведената с тази заповед мярка до приключване на обявеното от Народното събрание извънредно положение. В този смисъл не е налице нарушение на принципа на пропорционалност, още повече, че предходната заповед предоставя различни възможности за изпълнение на задължението /поставяне на кърпи, шалове и др. пред устата и носа вместо предпазна маска за еднократна или многократна употреба/ и не

поставя като условие за изпълнението на задължението носенето единствено на предпазна маска тип „медицинска“. Съответно липсата на такава /независимо дали за еднократна или многократна употреба/ в аптеките, не създава пречки за свободното придвижване на гражданите до работните им места, болници, магазини за хранителни продукти и пр.

С оглед изложеното съдът в настоящия му състав намери оспорената заповед за законосъобразен административен акт по отношение, на който не е налице някое от отменителните основания по чл.146 АПК. Този извод обуславя отхвърляне на жалбите като неоснователни.

При този изход на спора разноски на жалбоподателите не се следват. Право на присъждането им има ответника, но доколкото такава претенция не е заявена до края на устните състезания, съдът не може да ги присъди служебно.

Водим от горното и на основание чл.172, ал.2 вр. чл.184 АПК, Административен съд София-град, IX троен състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбите на М. А. Ш., М. М. С., З. К. С., И. В. Ю., В. И. В. и С. Ц. Г. срещу Заповед № РД-01-236/24.04.2020г. на министъра на здравеопазването.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му, чрез Административен съд софия-град пред Върховния административен съд.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

1.

2.