

# РЕШЕНИЕ

№ 6511

гр. София, 04.11.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХІХ ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ,**  
в публично заседание на 07.10.2022 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Катя Аспарухова**

**ЧЛЕНОВЕ: Мария Ситнилска**

**Елка Атанасова**

при участието на секретаря Валентина Христова и при участието на прокурора Тони Петрова, като разгледа дело номер **11263** по описа за **2021** година докладвано от съдия Мария Ситнилска, 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. чл. 63а от Закона за здравето (ЗЗ).

Образувано е по жалбата на И. К. Х. против заповед № РД-01-890/03.11.2021 г. на министъра на здравеопазването, с която считано от 04.11.2021 г. до 30.11.2021 г., са въведени временни противоепидемични мерки, на основание чл. 61, ал. 2, чл. 63, ал. 4, ал. 5 и ал. 6 и ал. 11 и чл. 63в от ЗЗ и чл. 73 от АПК, и във връзка с Решение № 629/26.08.2021 г. на Министерския съвет за удължаване на срока на обявената с Решение № 325/14.05.2020 г. на Министерския съвет извънредна епидемична обстановка. Излагат се доводи за нищожност, поради необнародване на оспорения административен акт в Държавен вестник, което по аргумент от чл. 5, ал. 5 от Конституцията във връзка с чл. 37, ал. 1 от Закона за нормативните актове във връзка с чл. 78, ал. 2 от АПК е абсолютно задължително за всички нормативни актове по чл. 75, ал. 1 от АПК, какъвто характер има оспорения административен акт, с оглед неговото многократно и продължително действие. Алтернативно, като общ административен акт намира оспорената заповед за незаконосъобразна, като издадена в нарушение на материалния закон и процесуалните правила. Излага съображения за допуснато нарушение на чл. 73 от АПК и издаване на оспорената заповед по предвидения във визираната норма облекчен режим, без излагане на конкретни мотиви, изпълващи законния състав, което по същността си съставлява злоупотреба с

право. Счита за нарушени и принципа за законност по чл. 4, ал. 2 от АПК и принципа за съразмерност по чл. 6 от АПК. Посочва, че в хода на административното производство не е извършена оценка за пропорционалност на приложената административна мярка и за съответствието ѝ с целта на закона. Твърди, че оспорената заповед противоречи и на ОРЗЛД, като в подкрепа на това си твърдение прилага становище на КЗЛД. Създаването на привилегии за малка част от обществото, основани на наличието на поставена ваксина срещу COVID-19 е квалифицирано от оспорващата като дискриминация. Въведените с оспорената заповед ограничения на правото на труд, достъп на гражданите до обществени места, както и недопустимата принуда да участват в медицински експерименти с ваксини не са сред ограниченията, които министърът на здравеопазването може да наложи. Претендира прогласяване на нищожност на оспорената заповед, алтернативно отмяната ѝ като незаконосъобразен административен акт.

Ответникът - министърът на здравеопазването чрез процесуалния си представител изразява становище за недопустимост на жалбата, алтернативно намира същата за неоснователна по съображения изложени в депозираните по делото писмени бележки.

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 релевираните с жалбата 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:

Предмет на оспорване е заповед № РД-01-890/03.11.2021г., изменена и допълнена със заповед № РД-01-915/09.11.2021 г на министъра на здравеопазването, с която считано от 04.11.2021 г. до 30.11.2021 г., са въведени временни противоепидемични мерки на основание чл. 61, ал. 2, чл. 63, ал. 4, ал. 5 и ал. 6 и ал. 11 и чл. 63в от ЗЗ и чл. 73 от АПК, и във връзка с Решение № 629/26.08.2021 г. на Министерския съвет за удължаване на срока на обявената с Решение № 325/14.05.2020 г. на Министерския съвет извънредна епидемична обстановка.

Тази заповед е отменена със заповед № РД-01-973 от 26.11.2021 г. на министъра на здравеопазването, считано от 01.12.2021 г.

Противно на изложеното в жалбата оспорената заповед е 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 определение №3110/04.04.2022 г., постановено по адм. дело № 2628 от 2022 г. по описа на Върховния административен съд, с което е отменено определение № 444/19.01.2022 г., постановено по адм. дело № 11263/2021 г. по описа на Административен съд София-град.

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 ПРОЦЕСУЛАНО ДОПУСТИМА, като подадена от лице с правен интерес от оспорването - оспорващата е сред адресатите на оспорената заповед, която има

действие на територията на цялата страна. Със същата са въведени ограничителни мерки, които обективно имат засягащо адресатите си действие. Правният интерес от оспорването не е отпаднал с отмяната на процесната заповед на министъра на здравеопазването. Този въпрос е окончателно разрешен с определение №3110/04.04.2022 г., постановено по адм. дело № 2628 от 2022 г. по описа на Върховния административен съд, с което е отменено определение № 444/19.01.2022 г., постановено по адм. дело № 11263/2021 г. по описа на Административен съд София-град. От окончателния характер на съдебния акт (чл. 235, ал. 2 във връзка с ал. 1 от АПК) следва, че той е задължителен по разрешения с него въпрос по конкретното дело не само за по-долния съд, но и за съда, който го е постановил, и за всички съдилища, учреждения и общини в Република България (чл. 296 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК).

Разгледана по същество жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

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 протиепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област.

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, считано 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, като с Решение № 855 на Министерския съвет от 25.11.2020 г. е удължено, считано от 1 декември 2020 г. до 31 януари 2021 г. Със същото е възложено на Министъра на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор да въведе временни протиепидемични 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 Р. 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.

Съгласно чл. 73 от 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. 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. Предвид това доводите на оспорващата в тази насока са неоснователни.

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 протоепидемична 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 считат за такива по оспорвания акт.

Актът е и материално законосъобразен.

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“ - 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 Конституционния 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 /ревизирана/, според която 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 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.“

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 взрива на заболяването е определен като "спешна ситуация за общественото здраве с международно значение" (в този смисъл Заключения на Съвета относно COVID-19 (2020/С 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 ЕКПЧ задължава държавите да установят законодателна рамка и да прилагат регулаторни рамки за опазване на живота /L. de S. 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. Като алтернативна възможност в зависимост от равнището на риск може да смете 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.

В конкретния казус спорът се свежда до това дали въведените със заповедта ограничения поставят в неблагоприятно положение гражданите, които не желаят да се ваксинират, или пък да правят Р. или бърз антигенен тест. Действително, 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. Вярно е, че в началото на пандемията експертите споделят различни мнения за ползата от ваксините, както и поради краткия срок на тяхното изпитване, не е ясно какви са техните странични действия. В следствие, и към момента на издаване на процесната заповед, в някои държави от ЕС ваксинацията е задължителна за определени рискови групи граждани. Световната здравна организация

приема, че ползите от ваксините са много повече, в сравнение с негативните последици от тях.

Към момента на издаване на оспорената заповед, страната ни се намира в условията на извънредна епидемична обстановка, чиято продължителност трае доста дълъг период от време, през който 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. Т.е., търпят се загуби от тези ограничения. В този смисъл, и след появата на ваксини против COVID-19 и след установяване, че след преболедуване се придобива имунитет срещу вируса, държавата търсейки баланс между интересите на отделни групи граждани, от една страна въвежда противоепидемични мерки, а от друга предвижда изключения от тях. Поради това и въвежда т.нар. зелен /санитарен/ паспорт. Наличието на такъв паспорт предполага или ваксиниране, или преболедуване от COVID-19, както и наличие на направен съответно до 72 часа Р. или до 48 бърз антигенен тест. Тези изключения съдът приема като пропорционално засягане на правата на гражданите, с цел търсене на баланс между отделните групи интереси. Не е възможно да се даде приоритет на никой конкретен интерес. Българските здравни власти са следвали препоръките, огласени в съобщенията от Европейския център за превенция и контрол на заболяванията, като са дали възможност на гражданите да избират от една от три възможности, дали да се ваксинират, или да направят един от двата вида тестове, с които да удостоверят отрицателен резултат. Невъвеждане на такива изключения означава, че ще останат важещи само ограничителните мерки и правата на гражданите отново ще бъдат засегнати.

При съобразяване на изложеното, настоящият съдебен състав обосновава извод, че въведените с процесната заповед мерки и съответно изключенията от тях, оспорвани от жалбоподателя в настоящото производство, са материално законосъобразни и не са доказано прекомерни спрямо конкретната обективна обществена ситуация към момента на въвеждането им, от една страна, и конкретните факти спрямо жалбоподателя, изтъкнати от него с жалбата до съда, от друга.

Предвид това, жалбата следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

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

**Р Е Ш И:**

ОТХВЪРЛЯ жалбата на И. К. Х. против заповед № РД-01-890/03.11.2021 г. на министъра на здравеопазването.

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.