

# РЕШЕНИЕ

№ 2368

гр. София, 06.04.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, IV ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в**  
публично заседание на 27.05.2022 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Галин Несторов**

**ЧЛЕНОВЕ: Вяра Русева**

**Мария Шишкова**

при участието на секретаря Мая Георгиева и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **4649** по описа за **2021** година докладвано от съдия Мария Шишкова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 – чл. 184 от Административно – процесуалния кодекс (АПК) във вр. чл. 63, ал. 10 от Закона за здравето (ЗЗ).  
Образувано е въз основа на Определение 5772 от 13.05.2021 г., постановено по адм. дело № 4810/2021 г. по описа на Върховен административен съд, Шесто отделение, с което на Административен съд – София - град (АССГ) е изпратена по подсъдност жалба вх. № 4445 от 01.04.2021 г., депозирана от председателя на Управителния съвет на Сдружение „Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация“, ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление [населено място], [улица] срещу т. I, т. 11 и т. 12, т. II и т. III на Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. издадена от министъра на здравеопазването на Република България.  
С определение от 08.10.2021 г., постановено по настоящото адм. дело 4649/2021г. (л. 64 - 65 от делото), поради идентичност на предмета на оспорване – т. I, т. 12, т. II и т. III на Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. издадена от министъра на здравеопазването на Република България, на основание чл. 144 от АПК във вр. чл. 126 от ГПК, е присъединено адм. дело 5081/21 г. на АССГ, X. кас. състав, образувано също въз основа на изпратена по подсъдност жалба вх. № 4363 от 31.03.2021 г., депозирана от представляващия „Май Бар енд Ивентс Мениджър“ ЕООД, ЕИК[ЕИК] - управителя Я. М. (Определение № 6202 от 25.05.2021 г. на ВАС, Шесто отделение – л. 41-42 от адм. дело 4436/2021 г. по описа на ВАС).

Като заинтересована страна в производството е конституирано „КА ЕМ – Варна“ ООД, ЕИК[ЕИК], представлявано от процесуалния представител на управителите В. Й. и М. К. – адв. Б. П., САК.

В жалбата на „Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация“ (л. 6 - 17 от адм. дело 4810/2021 г. на ВАС), са изложени подробни съображения за неправилност и незаконосъобразност на оспорените части на Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г., издадена от министъра на здравеопазването, с която са въведени временни противоепидемични мерки на територията на цялата страна, за периода 22.03.2021 г. – 31.03.2021 г. Твърди се, че същата противоречи на материалния закон и на целите на закона, издадена е при липса на компетентност и съществено нарушение на административно-производствените правила. Сочи се нарушение на процедурата по чл. 63, ал. 4 от ЗЗ – липса на предложение на главния държавен здравен инспектор. Изложени са и аргументи за незаконосъобразност на становището, на което се е позовал административният орган - липса на мотиви и допуснати нарушения на принципите за истинност (чл. 7 от АПК), съразмерност (чл. 6 от АПК), равенство (чл. 8 от АПК), последователност и предвидимост (чл. 13 от АПК). В този аспект се сочи, че при изготвяне на доклада, главният държавен инспектор не е анализирал възможността защитеният от закона обществен интерес да бъде постигнат при незначително засягане правата на адресатите на предложените противоепидемични мерки. Поставя се акцент върху изминалия значителен период от време – повече от една година, по време на който са били предприети различни по вид превантивни мерки за ограничаване разпространението на заразните заболявания и конкретно на COVID-19, което според жалбоподателя предполага значително по-щадящо ограничаване на правата и законните интереси на гражданите, включително и на упражняващите стопански дейности, по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма. Цитирани са относими Решения на Конституционния съд - № 10 от 23.07.2020 г. по к. дело 7/2020 г.; Р. 20 /1998 г. по к. д. 16/1998 г.; Р. 15/2010 г. по к. д. 9/2010 г.; Р. 2/2011 г. по к. д. 2/2011 г.; Р. 7/2016 г. по к. д. 8/2015 г.; Р. 3/2019 г. по к. д. 16/2018 г., според които ограничаването на конституционно защитените основни права на гражданите може да се допусне единствено при кумулативно наличие на:

- легитимна цел – за да се съхранят висши конституционни ценности,
- основание, установено със закон в рамките на предвиденото ограничение в Конституцията,
- спазване на принципа за пропорционалност на преследваната цел. Подробно е мотивирано становище за липса на пропорционалност при въвеждане на оспорените противоепидемични мерки – твърди се, че предложението на главния държавен здравен инспектор не съдържа конкретна мотивирана медицинска преценка за развитието на вируса, която да е съответна на актуалната епидемична обстановка, но въпреки това е възприета безрезервно от министъра на здравеопазването и безмотивно са определени конкретните противоепидемични мерки, без да е отчетена значителната степен на приложената чрез тях държавна принуда. Тезата за противоречие с материалния закон е обоснована и с несъответствието на оспорената заповед със Закона за туризма и подзаконовите актове по прилагането му, включително и с приетата с Решение № 65 от 02.02.2018 г. на Министерския съвет - Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма. Сочи се, че действащата нормативна уредба е приета в изпълнение на правомощието на държавата по чл. 52, ал. 3 от Конституцията да насърчава развитието на спорта и на туризма. Акцент се поставя

върху еднаквата закрила, гарантирана от основния закон на най-висшите ценности за гражданите на едно общество - тяхното здраве, и развитието на спорта и туризма. Твърди се, че министърът на здравеопазването не разполага с правомощия, включително и с предоставените му със Закона за здравето - да въвежда промени в стратегията за развитие на туризма, както и да решава въпроси от значение за тенденциите за развитие на туризма или за спиране на неговото устойчиво развитие, какъвто смисъл се твърди да е вложен в противоепидемичните мерки, с които макар и временно се спира дейността на лицата по чл. 124 от Закона за туризма, а едновременно с това се лишават гражданите от правото да посещават фитнес центрове, спортни зали и клубове, плавни басейни, балнеолечебни центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове, заведения за хранене и развлечения и места за настаняване, предоставящи пълен обем от гарантираните със закон пакети от услуги, включващи ресторантьорско обслужване, достъп до спортни и балнеолечебни съоръжения и дори казина и игрални зали. Твърди се, че правният ефект на оспорените противоепидемични мерки води до промяна в обхвата на туристическите услуги, които се предлагат в туристическите обекти от различните категории и обезмисля категоризацията. Противоречието на Заповедта с целите, визирани в Закона за здравето, Закона за туризма и Конституцията е обосновано с невъзможност да се ползва административната услуга, за която са платени такси за категоризация на обектите, които упражняват дейност, по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма. Като пряка вреда от въведените противоепидемични мерки се сочи „ликвидирането“ на растежа на туристическия отрасъл като цяло в резултат на временното, но за неизвестен период, дерогиране на действащата нормативна уредба в Закона за туризма, приетата Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма и Наредбата за изискванията към категоризираните места за настаняване и заведения за хранене и развлечения. Изложени са съображения за претърпени конкретни имуществени загуби от Сдружението - жалбоподател, а и от неговите членове, които се сочат като пряко произтичащи от действието на заповедта - невъзможност за осигуряване на средства за покриване на финансовите нужди на организацията и на членовете ѝ, поради неплащане на членствените вноски. Така е мотивирано искането за отмяна на оспорените части на Заповедта.

С допълнителна молба от 07.06.2021 (л. 10 от делото), депозирана от процесуалния представител на Сдружение „Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация“ – адв. Я. М., е уточнено, че правният интерес на Сдружението да обжалва част от въведените със заповедта на министъра на здравеопазването противоепидемични мерки в периода 22.03.2021 г. – 31.03.2021 г. произтича от статута на организацията – създадена, за да брани правата и законните интереси на членовете си пред държавни органи и институции при осъществяване на търговската им дейност. Като ноторно известен факт се сочат претърпените загуби и вреди от извършващите стопанска дейност, по смисъла на чл. 124 и чл. 125 от Закона за туризма, в резултат на приложените с оспорвания административен акт противоепидемични мерки, както и негативното им въздействие спрямо конституционно гарантираните права и законни интереси на всички частноправни субекти.

В жалбата, депозирана от управителя на „Май Бар енд Ивентс Мениджър“ ЕООД – Я. М. (л. 3 - 10 от адм. дело 4436/2021 г. по описа на ВАС) и в допълнителната молба от 28.06.2021 г. (л. 9 от адм. дело № 5081/2021 г. по описа на АССГ), са изложени

съображения за нищожност и незаконосъобразност на оспорените части от Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. на министъра на здравеопазването - т. I, т. 12, т. II и т. III. Твърдят се допуснати съществени нарушения на административно – производствените правила и на основните принципи на административния процес по чл. 6, чл. 7, чл. 8 и чл. 13 от АПК, както и несъответствие с гарантираните и защитени от Конституцията основни права на гражданите, включително с целите на Закона за здравето и нормативните актове, регламентиращи осъществяване на туристически дейности в категоризирани заведения за хранене и развлечения. Прави се искане за отмяна на оспорените части от заповедта на министъра на здравеопазването, обосновано с нарушение на изискванията на чл. 63, ал. 9 от Закона за здравето, доколкото се твърди, че оспорените противоепидемични мерки като незаконосъобразни не подлежат на изпълнение от държавните и общинските органи.

В Молбата за присъединяване, депозирана от процесуалния представител на управителите на „КА ЕМ – Варна“ ООД – адв. Б. П. от САК (л. 26 - 28 от делото), се сочи, че дружеството е наемател на хотелски комплекс „К. П.“ в [населено място], поради което е сред кръга на засегнатите от въведените ограничителни противоепидемични мерки с оспорената от Сдружение „Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация“ Заповед, издадена от министъра на здравеопазването. Твърди се, че в периода на прилагане на оспорените противоепидемични мерки, въведени със заповедта на министъра на здравеопазването, „КА ЕМ – Варна“ ООД е претърпяло значителни вреди в резултат на сериозния спад на реализираните приходи от упражняването на дейностите - хотелиерство и ресторантьорство. Приложени са и копия на счетоводните документи, удостоверяващи твърдения негативен резултат. Изложени са подробни съображения за липса на мотиви, с които е обоснована необходимост от прилагане именно на оспорените противоепидемични мерки, доколкото те засягат съществено търговската дейност на дружеството. С тези аргументи е мотивирано искане за конституиране на дружеството като страна в административното производство и отмяна на оспорените части на заповедта на министъра на здравеопазването.

В проведеното съдебно заседание Сдружение „Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация“ се представлява от адв. Я. М., която поддържа искането в жалбата за отмяна на оспорената част от заповедта на министъра на здравеопазването, по изложените подробни съображения в нея и в допълнителната молба уточнение от 07.06.2021 г. (л. 10 от адм. дело 4649/2021 г. по описа на АССГ),

Процесуалният представител на жалбоподателя „Май Бар енд Ивентс Мениджър“ ЕООД – адв. Д. поддържа направеното искане в жалбата и моли съда да го уважи като основателно. Претендира направените по делото разноски.

Заинтересованата страна „КА ЕМ – Варна“ ООД, ЕИК[ЕИК] не се представлява в съдебното заседание.

Ответникът – министърът на здравеопазването, представляван от юрк. И. оспорва жалбите и поддържа подробно изложените аргументи в представените писмени бележки (л. 66 - 67 от делото). Счита, че жалбите следва да бъдат отхвърлени като неоснователни и недоказани. Прави възражение за прекомерност на адвокатските възнаграждения на процесуалните представители на жалбоподателите и на заинтересованата страна.

Представителят на Софийска градска прокуратура е на становище, че оспорената заповед е издадена от компетентен орган, при правилно приложение на материалния

закон и спазване на административно-производствените правила и целта на закона, поради което не са налице основания за отмяната ѝ.

Административен съд – София-град в настоящия състав след като обсъди приложените към делото доказателства, в контекста на становището на страните и служебно, на основание чл. 168, ал. 1 във вр. чл. 146 и чл. 184 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалваните части на административния акт, и прие за установено от фактическа и правна страна:

Жалбите са процесуално допустими. Насочени са срещу части на общ административен акт, който подлежи на съдебно оспорване, при спазване на преклузивния едномесечен срок по чл. 179 от АПК – заповедта е публикувана на сайта на Министерство на здравеопазването на 18.03.2021 г., а жалбите са подадени съответно на 01.04.2021 г. и на 31.03.2021 г. Молбата на „КА ЕМ – Варна“ ООД за присъединяване към жалбата на Сдружение „Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация“ е депозирана на 31.08.2021 г., след изтичане на едномесечния срок от обнародване на обявлението по чл. 181, ал. 1 от АПК (ДВ, бр. 52 от 22.06.2021 г.). Съобразена е с изискванията на чл. 182, ал. 3 от АПК.

Жалбите, както и молбата за присъединяване са подадени от лица с правен интерес от оспорването. Същите са сред адресатите на оспорената заповед, която има действие на територията на цялата страна, съгласно чл. 63, ал. 11 от Закона за здравето. Въведените противоепидемични мерки в т. I.11 и т. I.12 от Заповедта засягат пряко и непосредствено правните интереси на жалбоподателите и заинтересованата страна – доколкото ограничават посещенията в самостоятелните и прилежащите към места за настаняване балнеолечебни (медикул СПА) центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове, както и на всички заведения за хранене и развлечения, по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма. Правният интерес от оспорването не е отпаднал с отмяната на процесната заповед на министъра на здравеопазването, както се твърди в писмените бележки на процесуалния му представител. В този смисъл е и задължителното, съгласно чл. 235, ал. 2 от АПК, за настоящата инстанция, Определение № 2246 от 09.03.2022 г. по адм. дело 1496/2022 г. по описа на ВАС, Шесто отделение, с което е прието, че доколкото оспорената заповед не е оттеглена от органа, който я е издал и е проявила своето действие в рамките на посочения в нея срок като позитивен акт с правно значение за нейните адресати, създавайки съответни правни последици за тях, съдът пред който делото е висящо, следва да се произнесе по нейната законосъобразност.

Разгледани по същество – жалбите са неоснователни.

Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. е издадена от министъра на здравеопазването (л. 14-18 от адм. дело 4436/2021 г. по описа на ВАС, л. 19-23 от адм. дело 4810/2021 г. по описа на ВАС), на основание чл. 61, ал. 2, чл. 63, ал. 4, ал. 6 и ал. 11 от Закона за здравето във вр. чл. 73 от АПК във връзка с Решение № 72 на Министерския съвет от 26 януари 2021 г. за удължаване (за осми път) на срока на обявената с Решение № 325 на Министерския съвет от 14 май 2020 г. извънредна епидемична обстановка, удължена с Решения на Министерски съвет № 378 от 12 юни 2020 г., № 418 от 25 юни 2020 г., № 482 от 15 юли 2020 г., № 525 от 30 юли 2020 г., № 609 от 28 август 2020 г., № 673 от 25 септември 2020 г., № 855 от 25 ноември 2020 г. и по предложение на главния държавен здравен инспектор.

С оспорените ѝ части в периода 22.03.2021 г. до 31.03.2021 г. се въвеждат следните временни противоепидемични мерки :

г. I.11 – преустановяват се посещенията в самостоятелните и прилежащите към места за настаняване балнеолечебни (медикъл СПА) центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове

г. I.12 – преустановяват се посещенията във всички заведения за хранене и развлечения, по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма. Допускат се само доставки или взимане на храна за дома и офиса. Ресторантите на територията на местата за настаняване могат да предоставят храна само за гости на съответното място за настаняване, доставена в съответните стаи (румсървиз).

В т. II на заповедта е предвидено, че: „Министрите съгласно функционалната си компетентност дават указания, след съгласуване с министъра на здравеопазването, за прилагането на въведените с тази заповед мерки в контролираните от тях сфери и създават организация за изпълнението им. Указанията се публикуват на интернет страницата на съответното министерство“, а в т. III – „Кметовете на общини могат да издават заповеди за прилагането на въведените мерки в рамките на техните правомощия. Заповедите се публикуват на интернет страницата на съответната община.“.

Заповедта е издадена въз основа на Доклад от 18.03.2021 г., изготвен от главния държавен здравен инспектор до министъра на здравеопазването (л. 19-27 от адм. дело 4436/2021 г. по описа на ВАС, л. 24-37 от адм. дело 4810/2021 г. по описа на ВАС), в който са анализирани данни на Световната здравна организация (С.) за: новорегистрирани случаи на COVID-19 в световен мащаб, географското разпространение на три от новите варианти на S.-CoV-2 с важно епидемично значение, както и данните за епидемичната обстановка в България към 17.03.2021 г. – регистрирана заболяемост, възрастово разпределение, регистрирана смъртност, хоспитализирани болели, засегнат медицински персонал. Въз основа на този анализ е направено предложение за въвеждане на ограничителни мерки на територията на страната, които да се насочат към недопускане струпване на населението в организирани колективи, работни колективи, и обекти и места за обществено ползване. Целта е - да се прекъсне механизма на предаване на заболяването, така че да намалее новорегистрираните случаи, за да се отчете спад и в общата заболяемост. Уточнено е, че ограничителни -изолационните мерки следва да са насочени спрямо всички възрастови групи, поради „подмладяване“ на инфекцията и засягане на лица от всички възрасти, вкл. новородени. Предложено е въвеждане на ограничителни мерки за период от 10 дни, след което да се извърши анализ на епидемичната обстановка в страната, за да се прецени необходимо ли е да бъде продължено прилагането им.

На 30.03.2021 г. главният държавен здравен инспектор е депозирал пореден Доклад до министъра на здравеопазването, съдържащ анализ на резултатите от въведените временни противоепидемични мерки на територията на РБългария с оспорената Заповед № РД-01-183 от 18.03.2021 г. (л. 38- 43 и л. 49-54 от адм. дело 4810/2021 г. по описа на ВАС). В Доклада е направен анализ и на данните за епидемичната обстановка в страната към 28.03.2021 г. – регистрирана заболяемост, регистрирана смъртност, хоспитализирани болели. Отчетени са и – броя на преболелите лица, броя на ваксинираните, продължаващият процес на имунизирани, включително и на записаните през онлайн платформата за ваксинация, натрупаната значителна „пандемична умора“ сред населението от наложените повече от година ограничителни противоепидемични мерки. Направени са предложения за:

- удължаване на извънредната епидемична ситуация най-малко с още 1 месец до края

на м. май 2021 година,

- удължаване до края на м. април 2021 г. на въведените ограничителни мерки – преустановените присъствени групови занятия в езикови, образователни и др. в учебни центрове, в които става смесване на деца от различни паралелки и училища; преустановените конгресно-конференции мероприятия, семинари, обучения, тимбилдинги, изложения и др. в присъствена форма; недопускане на събирания и тържества от частен характер с над 15 участници; провеждане на спортни мероприятия без публика; преустановяване дейността на заведения за хранене и развлечения на закрито, по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма; недопускане на групови туристически пътувания с организиран транспорт и групови посещения на туристически обекти в страната,

- да се обсъди възможността за поетапно разхлабване на някои от мерките, касаещи дейността на заведения за хранене на открито, дейността на детски ясли и градини, премахване на ограниченията на различни практики и стажове във висшите училища, които не могат да бъдат провеждани в електронна среда, провеждане на културни и развлекателни мероприятия с капацитет не повече от 30%, дейност на игрални зали и казина – до 30% от капацитета им, дейността на балнеолечебни, медикал, уелнес и СПА центрове, фитнес центрове, спортни клубове, плувни басейни и комплекси – до 30% от капацитета им и при пълно спазване на всички разпоредени противоепидемични мерки за дистанция, дезинфекция, ползване на лични предпазни средства и др.

- разхлабването на мерките да става поетапно и постепенно след ежеседмичен анализ на епидемичната обстановка, като основните от тях да се прилагат при отчетен спад на заболеваемостта и регистрирано ниво под 500 на сто хиляди на национално или на регионално ниво.

Въз основа на този Доклад, са издадени последващи Заповеди № РД-01-194 от 30.03.2021 г. (л. 33-37 от адм. дело 4810/2021 г. по описа на ВАС, л. 60-62 от адм. дело 4649/2021 г. по описа на АССГ), и № РД-01-197 от 31.03.2021 г. от министъра на здравеопазването (л. 44-48 от адм. дело 4810/2021 г. по описа на ВАС), с т. V от които, считано от 01.04.2021 г., е отменена изрично оспорената Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. и както се сочи в писмените бележки на процесуалния представител на министъра на здравеопазването, към момента на депозиране на жалбите прилагането на оспорените ограничителни противоепидемични мерки вече е било прекратено.

Описаните релевантни за правния спор факти дават възможност за следните правни изводи:

Заповедта е издадена от компетентен орган – министъра на здравеопазването. С измененията в Закона за здравето ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 24.03.2020 г., на министъра на здравеопазването е делегирана извънредна компетентност (чл. 63 ал. 4) - да въвежда със заповед, на територията на цялата страна или в отделни региони, по време на извънредна епидемична обстановка необходимите временни противоепидемични мерки, по предложение на главния държавен здравен инспектор. Категорично е установено, че към момента на издаване на оспорената Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. на територията на Р България е продължавала да действа обявената с Решение № 325 от 14 май 2020 г. на МС извънредна епидемична обстановка, чийто срок е удължаван последователно 8 пъти, последно за периода 01 февруари 2021 г. - 30 април 2021 г. - с Решение № 72 от 26 януари 2021 г. на Министерския съвет.

Извънредната епидемична обстановка на територията на страната се явява продължение на действалото в периода 13.03.2020 г. - 13.05.2020 г. извънредно положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г. по предложение на Министерския съвет, на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България, удължено с Решение на Народното събрание от 03.04.2020 г., по повод разрастващата се в световен мащаб, а и на територията на страната, епидемия от COVID-19.

Спазени са изискванията за форма и съдържание на оспорения административен акт. Ясно е изразена и волята на административния орган както относно основанията за издаването на заповедта, така и относно конкретните фактически съображения.

С Решение № 72 от 26 януари 2021 г. на Министерския съвет, считано от 01 февруари 2021 г. до 30 април 2021 г. е удължена извънредната епидемична обстановка, поради епидемичното разпространение на COVID-19 и съществуващата непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. На министъра на здравеопазването е възложено „...по предложение на главния държавен здравен инспектор да въведе на територията на страната временни протиепидемични мерки, с цел защита и опазване живота и здравето на гражданите, които са 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.“*

Въз основа на това Решение, министърът на здравеопазването, отчитайки наличието на предпоставките за приложение на разпоредбата на чл. 73 от АПК – неотложност, дължаща се на необходимостта да се предотврати непосредствената опасност за живота и здравето на гражданите поради продължаващото епидемично разпространение на заразна болест - COVID-19, е издал оспорената заповед.

Разпоредбата на чл. 63, ал. 11 от Закона за здравето (ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г. в сила от 14.05.2020 г.) определя заповедите по чл. 63, ал. 4 от ЗЗ като общи административни актове, които се издават, по реда на чл. 73 от АПК. Затова и, неспазването на нормите на чл. 66 и чл. 69 от АПК не обосновава допуснатото съществено нарушение на административно - производствените правила, което предпоставя отмяна на оспорения административен акт.

Материално правното основание за издаване на Заповедта е разпоредбата на чл.63, ал. 4 (ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г. в сила от 14.05.2020 г.) във вр. ал. 1 от Закона за здравето. Противно на становището в жалбите, настоящият съдебен състав счита, че оспореният административен акт съдържа изискуемите мотиви за издаването му. В Заповедта изрично е посочено, че се издава въз основа на Решението на Министерския съвет за удължаване на извънредната епидемична обстановка - за периода 01 февруари 2021 г. до 30 април 2021 г. Решението е взето по предложение на министъра на здравеопазването и въз основа на Доклад от главния държавен здравен инспектор.

Към оспорената Заповед също е приложен Доклад (предложение) на главния



държавен здравен инспектор от 18.03.2021 г., който по съдържание отговаря на изискванията на чл. 63, ал. 4 от Закона за здравето – в него са предложени видът, териториалният и възрастов обхват, както и продължителността на противоепидемичните мерки, които следва да бъдат въведени, за да се ограничи разпространението на заболяването на територията на страната.

**Оспорените мерки по т. I.11** – преустановяване на посещенията в самостоятелните и прилежащите към местата за настаняване балнеолечебни (медикъл СПА) центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове **и по т. I.12** - преустановяване посещенията във всички заведения за хранене и развлечения, по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма, с разрешено доставяне на храна до съответните стаи за гости (румсървиз), в място за настаняване на територията, на което има разположени ресторанти, както и доставки или вземане на храна за дома и офиса, **са от вида на посочени в б. “в” на Решение на МС № 72 от 26 януари 2021 г.** за удължаване на извънредната епидемична обстановка.

Същите са **и нормативно уредени в чл. 63, ал. 6, предложение второ и сл. от 33** (ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г. в сила от 14.05.2020 г.). Отговарят и на критериите по чл. 63, ал. 4 от 33 - противоепидемични, с временен характер – за период от 10 дни, приложими на територията на цялата страна.

В мотивите на Решение № 10 от 23 юли 2020 г. по к. д. 7 от 2020 г. (ДВ, бр. 70 от 07.08.2020 г.), К. съд е приел, че *„Оценката на епидемичния риск се определя от множество фактори, като например – тежест на протичане на болестта, наличие на имунитет в популацията, вирулентност и контагиозност на патогена (съотношението между заболелите от дадена заразна болест към броя на изложените на риск от заразяване за определен период от време), начини за предаване на инфекцията, характер и размер на засегнатата популация, хигиенно състояние в засегнатата общност, наличие на ефективни лекарства и ваксини срещу причинителя, здравна инфраструктура и ефикасност на превантивните мерки. Оценката на епидемичния риск е динамичен процес, който в хода на епидемията се проследява и се променя.“*, затова тя трябва да е винаги конкретна *„...както по отношение на всяка от заразните болести, така и за различните периоди на нейното развитие.“*

Приложеният към оспорената заповед Доклад от 18.03.2021 г. на главния държавен здравен инспектор съдържа актуална и обективна оценка на епидемичния риск и представлява изискуемото от закона експертно становище, предполагащо извод за наличие на „непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите“.

В него изрично е посочено, че основна цел на предложените противоепидемични мерки е *„...ограничаване разпространението на COVID-19 на територията на страната“, „...което да доведе до прекъсване механизма на предаване на заболяването, намаляване на новите случаи и спад в отчетената заболяемост.“* Наред с анализа на данните на Световната здравна организация (С.), касаещи трите нови вирусни варианта на S.-CoV-2 с важно епидемично значение, в Доклада е обсъдена и актуалната епидемичната обстановка на територията на страната към 17.03.2021г. Ползваната информация е обективен източник за: нарастващата, регистрирана заболеваемост за последните три 14-дневни периода (посочени са конкретни параметри), сравнена с отчетения по-плавен растеж в началото на новата вълна спрямо предходната епидемична вълна от м. октомври – м. декември 2020 г., въпреки трикратно по-високата първоначална стойност и същественото нарастване на

потвърдените случаи на ден за последните два дни преди изготвяне на доклада, при среден седмичен ръст на заболяемост в страната – 40,5%.

Епидемичното разпространение на COVID-19 в страната и необходимостта от неговото своевременно ограничаване е преценявана и въз основа на изчисленото от Центъра за математическо моделиране на заразни болести (СММІD) към 14.03.2021 г. **ефективно репродуктивно число за България - 1,2**, което варира в интервала от 1 до 1,4. Приведено към данните за възможността един болен да заразява останалите околни, при стойност на ефективното репродуктивно число 1,2 е прието, че 10 души заразяват 12 нови лица. Уточнено е, че се наблюдава ръст на заболяемостта на територията на цялата страна, в сравнение с последния двуседмичен период, като с изключение на една област, в почти цялата страна регионалната заболяемост към този момент е надвишавала 300 на 100 000. Отчетен е седмичен ръст на заболяемост в много райони – над 50 – 60%. Подобни темпове на нарастване са посочени и по отношение на регистрираната смъртност (73% спрямо предходния двуседмичен период). Анализирани са данните за възрастовото разпределение не само на разпространението на заболяването, но и на регистрираните смъртни случаи. Позитивен (намаляващ) тренд е наблюдаван единствено в данните за общия брой заразени медицински лица - едва 3,82% от общия брой на потвърдените случаи на COVID-19.

Изложеното дава основание на настоящия съдебен състав да приеме за неоснователни възраженията в жалбите, че Докладът на главния държавен здравен инспектор не съдържа конкретна мотивирана медицинска преценка, отчитаща текущата епидемична обстановка относно развитието на вируса и прилаганите нормативни и подзаконовни нормативни актове за превенция на разпространението на вируса.

Не е допуснато и твърдяното противоречие с материалния закон.

Въведените ограничения са резултат на обективната, форсмажорна ситуация, предизвикана от заразна болест, разпространявана епидемично и създаваща непосредствена опасност не само за здравето, но и за живота на гражданите. Правото на живот е основно конституционно право на всеки гражданин, което не може да бъде ограничавано дори и при извънредно положение (чл. 57, ал. 3 от Конституцията и чл. 15, § 2 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи). Нещо повече, държавата е задължена да закриля здравето на гражданите (чл. 52, ал. 3 от Конституцията, чл. 2 от КЗПЧОС).

Нормативната уредба в Закона за здравето регламентира реда и условията, при които може да бъде обявена извънредна епидемична обстановка, с цел - защита и опазване живота и здравето на гражданите - непосредствена опасност от епидемично разпространение на заразна болест от вида на изброените в чл. 61, ал. 1. Същите, както и правомощието на министъра на здравеопазването - да въвежда противоепидемични мерки (чл. 61, ал. 4) са нормативно уредени още с приемането на Закона през 2004 г. С измененията и допълненията в разпоредбата на чл. 63 от Закона за здравето (*ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г. в сила от 14.05.2020 г.*), наред с останалите противоепидемични мерки, предвидени в чл. 59, ал. 1, т. 1 – т. 4; чл. 61, ал. 3 и ал. 7, на министъра на здравеопазването е предоставена възможност с новоприетата ал. 6 – временно да ограничава придвижването на територията на страната, както и временно да спира или да ограничава експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на

гражданите.

В този смисъл, приложените в периода 22.03.2021 г. – 31.03.2021 г., в изпълнение на Заповедта на министъра, оспорени в настоящото производство временни противоепидемични мерки **по т. I.11** – преустановяване на посещенията в самостоятелните и прилежащите към местата за настаняване балнеолечебни (медикъл СПА) центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове **и по т. I.12** - преустановяване посещенията във всички заведения за хранене и развлечения, по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма, с разрешено доставяне на храна до съответните стаи за гости (румсървиз), в място за настаняване на територията, на което има разположени ресторанти, както и доставки или вземане на храна за дома и офиса, не само, че са нормативно уредени, но и не противоречат на Конституционната уредба.

В Решение на Конституционния съд № 10 от 23 юли 2020 г. по к. дело 7/2020 г. е посочено, че **„Ограничаването на упражняването на определени права на гражданите по време на извънредно положение е допустимо с изключение на изрично предвидените в чл. 57, ал. 3 от Конституцията“**. На първото място сред изключенията е именно правото на живот (чл. 28 от КРБ). К. съд е отхвърлил искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на новоприетите разпоредби на чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето, като е приел в мотивите на Решението си, че е: **„Очевидно, че не се цели отклоняване от установения ред за управление на държавата, а въвеждане на специален режим на защита, чрез който да се вземат специални мерки, за да се защитят и опазят животът и здравето на гражданите.“**. Направен е извод, че **„Предвидените мерки са ориентирани към осъществяването на медицински, противоепидемични грижи в областта на здравеопазването за ограничаване на разпространението на заразна болест.“**

Що се касае до преценката за пропорционалност, още в мотивите на Решение № 8 от 2019 г. по к. д. № 4/2019 г. К. съд е посочил, че: **„При балансирането превес се дава на интереси при конкретни обстоятелства и съдебни изисквания, поради което не се установяват сигурни и постоянни правила, а точно обратното – подлежат на промяна.“** Като **„необходими с цел ограничаване на разпространението на заразна болест“ с епидемично разпространение, „както и за нейното ограничаване“** са приети предвидените нови противоепидемични мерки в ал. 6 на чл. 63 от Закона за здравето, включващи и временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите. Акцент е поставен на определяемия срок на мерките - **„Неговата максимална продължителност не би могла да надхвърля срока по чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето, нещо повече – трябва да е посочен в конкретната заповед на министъра на здравеопазването, с която се въвеждат.“**

Конкретната преценка на данните за епидемичната обстановка в страната, отразени в Доклада на главния държавен здравен инспектор, според настоящия съдебен състав, обосновано е послужила на административния орган да приеме, че следва да бъдат въведени своевременно противоепидемични мерки с повишен интензитет на ограничения на конституционно гарантирани права за кратък срок (оспорените мерки са прилагани само в рамките на 10 дни), които да дадат адекватен отговор на реалните рискове от погубване на значителен брой човешки животи и увреждане на здравето на заболели и заразени с новите вирусни варианта на S.-CoV-2. Както е посочено и в

мотивите на цитираното Решение № 10/2020 г. на Конституционния съд: „*Когато възникне такава обстановка е безспорно, че гражданите са призвани да дадат предимство на защитата на ценностите от най-висш порядък пред защитата на техните граждански права и свободи.*“, задължение което е конституционно регламентирано в нормата на чл. 61 от Конституцията.

Ето защо, според състава на съда, нито едно от изложените съображения в жалбите, включително и относно търпените от жалбоподателите и заинтересованата страна негативни икономически ефекти (имуществени вреди и/или пропуснати ползи), настъпили в резултат на временно неупражняваната търговска дейност по чл. 124 от Закона за туризма не може да бъде противопоставено на създадената тежка извънредна ситуация, засягаща общественото здраве и живот не само в национален, но и в световен мащаб, която наложи незабавно прилагане на протиепидемични, а впоследствие и на превантивни мерки, за да се избегнат по-значителни и трудно поправими вреди за живота и здравето на хората. Затова и приетата с Решение № 65 от 02.02.2018 г. на Министерски съвет – Актуализирана Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България е с одобрен План за действие само за първия четиригодишен период - 2017 г. – 2020 г., като и към момента не е разработен и приет нов, общ План за действие за следващия период – 2021 г. – 2025 г., в който е следвало да бъдат отчетени резултатите от ежегодните мониторингови доклади и международни оценки. Нещо повече, за процесната 2021 г. задължителното изготвяне на Годишен план за действие, който да е съобразен с програмите за работа на Националния съвет по туризъм, на М. съвет за кадрите в туризма и на Годишната програма за Национална туристическа реклама е ограничено до периода м. юли – м. декември именно заради прилаганите във всички държави протиепидемични и превантивни мерки за ограничаване разпространението и развитието на епидемията от COVID-19.

В този контекст, съдът счита, че прилаганите за период от 10 дни – от 22.03.2021 г. до 31.03.2021 г., нормативно регламентираните в чл. 63, ал. 6 от Закона за здравето протиепидемични мерки, ограничили осъществяваната от жалбоподателите стопанска дейност, не са били непропорционални на защитения чрез тях обществен интерес. Задължението на гражданите да окажат съдействие на държавата и обществото в случай на бедствия, регламентирано в чл. 61 от Основния закон, е фактически и правно обосновано и приложимо към конкретиката на настоящия казус.

Мотивиран от изложеното, съдът счете, че жалбите като неоснователни следва да бъдат отхвърлени. Оспорените с тях протиепидемични мерки, въведени с процесната заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-173 от 18.03.2021 г. са материално законосъобразни, поради което и наложените с тях ограничения са пропорционални на конкретната епидемична обстановка в страната, наложила прилагане на извънредни действия и активности за опазване на основното благо – правото на живот на гражданите.

По изложените съображения и на основание чл. 172, ал. 2, предл. пето във вр. чл. 184 от АПК, Административен съд – София-град, IV тричленен състав

## **Р Е Ш И :**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на Сдружение „Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация“, ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление [населено място],

[улица], депозирана от председателя на Управителния съвет, срещу Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. издадена от министъра на здравеопазването на Република България в частта, с която на територията на РБългария за периода 22.03.2021 г. – 31.03.2021 г. са въведени противоепидемичните мерки по т. I.11 и т. I.12, а с т. II и т. III е указано на министрите и на кметовете на общини, че следва да създадат организация за изпълнението им, която да съгласуват с министъра на здравеопазването.

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на „Май Бар енд Ивентс Мениджър“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], депозирана от управителя, със седалище и адрес на управление [населено място], [улица], срещу Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. издадена от министъра на здравеопазването на Република България в частта, с която на територията на РБългария за периода 22.03.2021 г. – 31.03.2021 г. са въведени противоепидемичните мерки по т. I.12, а с т. II и т. III е указано на министрите и на кметовете на общини, че следва да създадат организация за изпълнението им, която да съгласуват с министъра на здравеопазването.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му на страните, чрез Административен съд – София-град пред Върховния касационен съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.