

# РЕШЕНИЕ

№ 5112

гр. София, 27.07.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, VII ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ**, в публично заседание на 31.03.2023 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** Ралица Романова

**ЧЛЕНОВЕ:** Георги Терзиев

Пенка Велинова

при участието на секретаря Елица Делчева и при участието на прокурора Цветослав Вергов, като разгледа дело номер **191** по описа за **2022** година докладвано от съдия Ралица Романова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 63, ал. 10 от Закона за здравето (ЗЗ).

Образувано е по жалба на В. Н. С., ЕГН: [ЕГН], чрез пълномощник адв. Д. С., срещу Заповед № РД-01-968/26.11.2021 г. и Заповед № РД-01-973/26.11.2021 г., изменена и допълнена със Заповед № РД-01-991/02.12.2021 г., издадени от министъра на здравеопазването на Република България.

С определение от 16.02.2022 г. съдът е разделил производството по делото, като за разглеждане по настоящото дело е останала жалбата срещу Заповед № РД-01-968/26.11.2021 г. на министъра на здравеопазването, с която са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България, считано от 01.12.2021 г. до 31.03.2022 г.

Жалбоподателят изразява искане да бъде прогласена нищожността на заповедта, като издадена при липса на компетентност или порочна до степен да е нетърпима за демократичния и правовия ред в България. Алтернативно, иска да се отмени заповедта, като излага съображения за незаконосъобразността ѝ, изразяваща се в противоречие с материалния закон, необоснованост, противоречие с целите на закона и съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Претендира разноски.

Ответникът – министърът на здравеопазването, чрез процесуалния си представител юрисконсулт Т., оспорва жалбата като недопустима, алтернативно – като неоснователна. Представя писмени бележки, в които изразява становище по същество. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Представителят на Софийска градска прокуратура поддържа становище за неоснователност на жалбата.

Съдът, в настоящия състав, след като обсъди доводите на страните и приложените писмени доказателства, приема следното от фактическа и правна страна.

С оспорената заповед, на основание чл. 63, ал. 4 и 11 и чл. 63в от Закона за здравето и чл. 73 АПК, са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България, считано от 01.12.2021 г. до 31.03.2022 г.

Заповедта е действала до 31.03.2022 г., а след тази дата е изтекъл срокът на нейното действие.

Административен съд София - град, след като обсъди изложените в 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-01-968/ 26.11.2021 г., издадена от министъра на здравеопазването, с която са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България за периода от 01. 12. 2021 г. до 31. 03. 2022 г.

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.

С разпоредбата на чл. 184 от АПК законодателят е посочил, че за неуредените случаи в Раздел II „Оспорване на общи административни актове“ се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуални административни актове.

Жалбата е процесуално допустима, като подадена от лице с правен интерес от оспорването – оспорващият е сред адресатите на обжалваната 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 заповедта на министъра на здравеопазването или преустановяване на нейното действие. Обжалвания общ административен акт има своето действие във времето, през което спорът за законосъобразността и валидността му не се погасява с прекратяване на неговото действие в хода на съдебния процес. В случая не се констатира хипотеза на чл. 156 от АПК, в която отеглянето на акта има действие равнозначно на правно състояние все едно, че не е бил издаван, при което продължава производството по предявени иски за обезщетение – чл. 156, ал. 4 АПК ако са били предявени за съвместно разглеждане и поправяне на последиците по време на неговото действие. Допустимостта на оспорването следва и от обстоятелството, че съдът следи служебно за нищожността на акта и без да е имало такова искане-чл. 168, ал. 2 АПК, поради което дължи произнасяне с установителен характер за действителността на обжалвания акт. Ако се установи нищожност тя е изначална от издаване на обжалвания акт и правото да се иска обявяването ѝ не е ограничено със срок.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна, поради следните аргументи:

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 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.

С Решение № 826 на Министерския съвет от 25. 11. 2021 г. извънредната епидемична обстановка е удължена от 1 декември 2020 г. до 31 март 2022 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 на здравеопазването 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. 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 протиепидемична мярка на територията на цялата страна.

Както изрично е посочено в оспорваната заповед, същата е издадена по Предложение

на Главния държавен инспектор от 02. 12. 2021 г., поради което и мотивите, изложени в предложението/доклад се приемат 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“ – такава 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 К. 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 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 от ЗЗ, даващи основание за обявяване на извънредна епидемична обстановка, предполагат предприемане на

действия от изпълнителната власт на високо равнище на закрила. Предвид специфичния обект на тази закрила - живота и здравето на гражданите, конкретните мерки за нейното осигуряване следва да се основават на научни факти и всяко ново тяхно последващо развитие /.../ 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 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 от ЕКПЧ задължава държавите да установят законодателна рамка и да прилагат регулаторни рамки за опазване на живота /Lopes de Sousa Fernandes срещу П., решение на Голямата камера от 19 декември 2017 г./. Регулаторните задължения по член 2 изискват правителствата да прилагат регулаторни рамки, за да се гарантира

въвеждането и спазването на подходящи насоки и процедури за здравословни и безопасни условия, за да се предотврати разпространението на COVID-19. Тези насоки могат да съдържат съвети за осигуряване на социално дистанциране, да изискват поставянето на разделителни предпазни прегради, там където хората са в непосредствена близост или да направят задължително носенето на лицеви маски на определени места. Като алтернативна възможност в зависимост от равнището на риск може да приеме за необходимо местата, където хората са в непосредствена близост, да се затворят или да се ограничи достъпът до тях, ако не може да се организира оставането им отворени, без да представляват заплаха за човешкия живот.

Към момента на издаване на оспорената заповед Република България се намира в условията на извънредна епидемична обстановка, като действат редица протиепидемични 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, като безсъмнено се търпят загуби от тези ограничения. Българските здравни власти са следвали препоръките, огласени в съобщенията от Европейския център за превенция и контрол на заболяванията, като са въвели задължението за поставяне на защитна маска на за лице в закрити помещения, с цел охраняване здравето на присъстващите в помещенията лица и ограничаване на разпространението на заболяването.

По ясен и недвусмислен начин в закон са уредени хипотезите, при които е възможно и допустимо ограничаване упражняването на правата на гражданите. Основанието, на което основните права на гражданите могат да бъдат ограничавани, е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение, ограничаването е временно, преследва легитимна цел – да бъде съхранен човешкият живот и здравето на гражданите, и е от общ интерес – належаща обществена нужда от опазване на здравето на населението. Дадената възможност в чл. 63, ал. 4 - 7 от Закона за здравето за ограничаване упражняването на определени права съответства на принципа на пропорционалност, тъй като с оспорените разпоредби не се надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигане на легитимните цели, преследвани от разглежданата правна уредба. Ограниченията при упражняването на някои права на гражданите са необходими с цел ограничаване разпространението на заразната болест и нейното овладяване и са съразмерни на преследваната цел – опазване на живота и здравето на гражданите. Правото на свободно придвижване, икономическата свобода и правото на труд не са абсолютни и отстъпват пред необходимостта да се осигури постигането на приоритетната цел – гарантиране на живота и закрила на здравето на гражданите. Държавната интервенция тук е не само конституционно търпима, тя е обществено потребна и социално оправдана от легитимната цел на закона.

Издадената заповед отговаря и на целта на закона - да се ограничават временно права и свободи на гражданите с цел защита на общественото здраве и защита живота и здравето на гражданите, като водеща цел в борбата с COVID-19.

При съобразяване на гореизложеното, съдът обуславя извод, че въведените с

процесната заповед мерки и съответно изключенията от тях са материално законосъобразни и не са доказано прекомерни спрямо конкретната обективна обществена ситуация към момента на въвеждането им.

Поради това жалбата следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

Предвид изхода на спора, в тежест на жалбоподателя следва да бъдат поставени заявените от ответника разноски, под формата на юрисконсултско възнаграждение, които на основание чл. 78, ал.8 АПК, във връзка с чл.24 от Наредбата за заплащане на правната помощ и чл. 144 АПК съдът определя в размер на 100,00 лева.

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

## **Р Е Ш И:**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на В. Н. С. срещу Заповед № РД-01-968/26.11.2021 г., издадена от министъра на здравеопазването на Република България.

**ОСЪЖДА** В. Н. С., ЕГН: [ЕГН] да заплати на министъра на здравеопазването на Република България сумата от 100,00 (сто) лева разноски по делото, представляващи юрисконсултско възнаграждение.

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.**