

РЕШЕНИЕ

№ 192

гр. София, 11.01.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, V ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 09.12.2022 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Пламен Горелски

ЧЛЕНОВЕ: Антони Йорданов

Димитрина Петрова

при участието на секретаря Илияна Янева и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **10524** по описа за **2021** година докладвано от съдия Пламен Горелски, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на Глава десета, Раздел II (чл. чл. 179 – 184) от Административнопроцесуалния кодекс.

Делото е образувано по жалби от: М. П. П., В. А. Н., като председател на Синдикална организация „Автономна работническа конфедерация, В. Р. М., Т. И. И., Я. Д. П., Ж. К. Р., К. П. Г.-Б., като към него са присъединени адм. дело № 10583/2021 г. и адм. дело № 12165/2021 г.

Заявено е от всички жалбоподатели оспорване изцяло, на издадена от министъра на Министерство на здравеопазването ЗАПОВЕД № РД-01-856/19.10.2021 г. С нея, на основание чл. 61, ал. 2, чл. 63, ал.ал. 4, 6 и 11, чл. 63в от Закона за здравето, чл. 73 от Административнопроцесуалния кодекс, във връзка с Решение № 629 на Министерския съвет, от 26 август 2021 г. за удължаване срока на обявената с Решение № 325/14.05.2020 г. на Министерския съвет извънредна епидемична обстановка и предложение от Главния държавен здравен инспектор са въведени временни противоепидемични мерки на територията на Република България, считано от 21.10.2021 г.

Жалбоподателите В. Р. М., Т. И. И., Я. Д. П., Ж. К. Р. не се явяват. Подадената от тях жалба се поддържа от адвокат М. П., като пълномощник и в качеството му на жалбоподател. Адвокатът не заявява претенция за възстановяване разноски за водене на делото. Представил е писмена защита.

Жалбоподателят В. А. Н., в качеството си на представляващ синдикалната организация „Автономна работническа конфедерация“ – юридическо лице с нестопанска цел поддържа жалбата и не претендира възстановяване на разноски.

Жалбоподателят К. П. Г.-Б., след редовно призоваване не се явява и не е представлявана.

Ответникът – министър на Министерство на здтавеопазването е представляван от юрисконсулт, който: оспорва жалбите; не представя нови писмени доказателства и не заявява желание за юрисконсултско възнаграждение.

Прокурорът при Софийска градска прокуратура дава мотивирано заключение за правилност и законосъобразност на оспорваната заповед.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - ГРАД, в настоящия състав, след като обсъди доводите на страните и наличните по делата писмени доказателства, приема следното. Жалбите са процесуално допустими, като подадени против общ административен акт, в срока по чл. 179, предл. първо АПК.

За оспорването Съдът е съобщил надлежно, по реда на чл. 181 АПК, с Определение № 5519/11/07/2022 г.

Жалбоподателите М. П. П., В. А. Н., като председател на Синдикална организация „Автономна работническа конфедерация, В. Р. М., Т. И. И., Я. Д. П., Ж. К. Р. твърдят, че Заповед № РД-01-856/19.10.2021 г. 1. е нищожна; 2. нарушава Закона за защита от дискриминация и Закона за хората с увреждания, тъй като т. 31, т. 29: създават условия за осъществяване на дискриминация, по смисъла на чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. по признак „лично положение“, характеристиката на лицата като „ваксинирани с ваксина против COVID-19“, „преболедували COVID-19“ и „неваксинирани и неболедували COVID-19 и подлежащи на тестване по метода на полимеразно верижна реакция за COVID-19 или бърз антигенен тест“; разделят българските граждани на три групи, въз основа на този признак; правата на всяка от тези групи са очевидно неравни; фаворизирани и привилегирани са гражданите от групата на ваксинираните, а другите групи са подложени на по-неблагоприятно третиране; нарушават чл. 5 с.з., в частта за подбуждане към дискриминация; нарушават чл. 13, ал. 1; чл. 14, ал.1 и ал. 2 с.з.; 3. заповедта, в т.т.29, 31 противоречи на чл. 63 ЗЗ, тъй като предвижданията в нея мерки нямат противоепидемичен характер и с нищо не подпомагат общественото здраве, даже напротив, тоест противоречат на нормативно определената цел на извънредната епидемична обстановка по ал. 1 и на самото понятие за епидемични мерки - не е спазено изискването административният акт да е съобразен с целта на закона, което го прави незаконосъобразен, противоречащ на морала и добрите нрави, създаващ сериозни рискове пред държавния суверенитет и сигурност; 4. заповедта, в Част VII е незаконосъобразна, понеже „в нашето право няма установено задължение за доносителство за престъпление“; 5. т.т. 29, 31 нарушават: основни човешки права; КТ, Закона за висшето образование, Конституцията (чл. 52, ал. 4), Закона за здравето, в частта за свижданията, Регламент (ЕС) 2021/953 на ЕП и на Съвета, от 14.06.2021 г., „относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) с цел улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19).

Жалбоподателят К. П. Г.-Б. оспорва изцяло заповедта (жалбата-в адм. дело № 11741/2021 г., по описа на ВАС), като нецелесъобразна, относно изключенията за притежателите на „зелен сертификат“ и незаконосъобразна, предвид „скритата цел“ да

бъде ваксинирано населението с ваксини, които не са преминали съответните изпитания.

Жалбите са неоснователни.

Заповед № РД-01-856/19.10.2021 г. е издадена от компетентен административен орган - министъра на Министерство на здравеопазването, предвид чл. 63, ал. 4 от Закона за здравето. Съгласно разпоредбата (в редакцията ДВ, бр.44/2020 г.), „при обявена извънредна епидемична обстановка по ал. 1 министърът на здравеопазването въвежда със заповед временни противоепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област“. Нормата на чл. 168, ал. 1 АПК, приложима по силата на препращащата разпоредба на чл. 184 АПК задължава Съда да обсъди и провери, освен посочените от оспорващия основания, и законосъобразността на оспорената част от наредбата, като цяло. Приложенията в административната преписка доказателства дават основание на Съда да приеме, че общият административен акт е издаден при наличие на условията по чл. 73 АПК. Заповедта съответства изцяло и на изискванията за форма, регламентирани с чл. 59, ал. 2, вр. ал. 1 АПК. Мотивите за издаване на заповедта се съдържат в цитираното в нея предложение от Главния държавен здравен инспектор. Оспорваната заповед е и материално законосъобразна.

С решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., по предложение на Министерския съвет и на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България, вр. с разрастващата се пандемия от COVID-19 е обявено извънредно положение върху цялата територия на страната, считано от 13.03.2021 г., до 13 април 2020 г. (ДВ, бр.22/2020 г.). С последващи решения на Министерския съвет, сред които и Решение № 629/26.08.2021 г. извънредното положение е удължавано, предвид епидемичното разпространение на COVID-19 и съществуващата непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. С основното решение на МС, на министъра на МЗ е възложено да въведе, по предложение на главния държавен здравен инспектор временни противоепидемични 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. С процесната Заповед № РД-01-856/19.10.2021 г. Министърът е въвел конкретно описани в нея противоепидемични мерки, считано от 21.10.2021 г., свързани (обобщено) с преустановяване на: посещенията в центровете за подкрепа на личностно развитие, детски центрове, клубове и други, предоставящи организирани групови услуги за деца; провеждането на конгресно-конферентни мероприятия, изпити и други мероприятия с такъв характер; провеждането на тиймбилдинг и други организирани групови мероприятия в трудови колективи; провеждането на всички масови мероприятия, като музикални и други фестивали; груповите посещения в центрове, школи и други обекти за танцово и музикално изкуство; присъствието на учебен процес във висшите училища; присъствените учебни занятия в училищата, във всички

общини с достигната 14-дневна заболяемост над 750 на 100 000 население; присъствените учебни занятия на 50% от паралелките в училищата, в общините с достигната 14-дневна заболяемост между 500 и 750 на 100 000 население; присъствените учебни занятия на 50% от паралелките в училищата, в общините с достигната 14-дневна заболяемост между 250 и 500 на 100 000 население, при отсъствие на над 20% от учениците в съответното училище и/или поставяне под карантина на над 30% от паралелките; присъствени групови занятия за възрастни в езикови центрове, образователни центрове и други обучителни центрове и школи; посещенията на музеи, галерии, кина, театри, циркови представления, концерти и други сценични прояви на закрито; провеждането на колективни спортове на закрито, с изключение на тренировки и състезания за картотекирани състезатели към лицензирани спортни федерации; посещенията на фитнес центрове, спортни зали и клубове, плувни басейни и комплекси, балнеолечебни (медикъл СПА) центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове; посещенията в заведенията за хранене и развлечения, по смисъла на чл. 124 от Закона за туризма, включително и тези към местата за настаняване; посещенията в търговските центрове тип МОЛ, магазините с нетна търговска площ над 300 кв м, базарите и изложенията на закрито; провеждането на организирани екскурзии и групови посещения на туристически обекти в страната; свижданията в лечебни заведения, с изключение на свижданията на пациенти в терминален стадий, както и свижданията в специализираните институции за предоставяне на социални услуги и в тези за социални услуги от резидентен тип за деца и възрастни. Въведени са и изключения, с цел ограничаване неблагоприятното засягане на определени сфери на дейност, както и задължения за органите по назначаване държавните служители във всички администрации и за работодателите в лечебните заведения. С т. 29, съдържанието на която изрично се оспорва рРаботодателите в лечебните заведения за болнична помощ, комплексните онкологични центрове, диализните центрове, хосписите и домовете за възрастни хора са задължени да организират работния процес, като допускат до работа само служители с валидни документи за ваксинация, преболедуване или изследване, по смисъла на Заповед № РД-01-733 от 27.08.2021 г. на министъра на здравеопазването. Според т. 31, на която също е обърнато специално внимание от жалбоподателите М. П. П., В. А. Н., като председател на Синдикална организация „Автономна работническа конфедерация, В. Р. М., Т. И. И., Я. Д. П., Ж. К. Р., „въведените противоепидемични мерки по т. 2, 4, 5, 6, 15, 17, 19, 20, 21, 25 и 26 може да не се прилагат при следните условия: а) 100% от персонала в съответния обект/лицата, заети с мероприятиято са ваксинирани или преболедували Ковид-19 или разполагат с отрицателен резултат от проведено преди влизане в обекта/мероприятието изследване, удостоверено с документи за ваксинация, преболедуване или изследване, по смисъла на Заповед № 733 от 27.08.2021 г. на министъра на здравеопазването и б) ръководителят на обекта/организаторът на мероприятиято е взел решение и е създал необходимата организация за допускане в обекта, съответно на мероприятиято само на лица, които: аа) са ваксинирани или преболедували СОУГО-19, удостоверено с валидни документи за ваксинация или за преболедуване по смисъла на Заповед № РД-01-733 от 27.08.2021 г. на министъра на здравеопазването или бб) представят отрицателен резултат от проведено до 72 часа преди влизане в обекта/мероприятието изследване по метода на полимеразно верижна реакция за СОУЮ-19 или бърз антигенен тест (до 48 часа преди влизане в

обекта/мероприятието), удостоверено чрез валиден документ съгласно Заповед № РД-01-733 от 27.08.2021 г. на министъра на здравеопазването; в) условията по букви „аа“ и „бб“ не се прилагат по отношение на лица до 18 годишна възраст“.

Задължението на Държавата да закриля здравето на гражданите е вменено с чл. 52, ал. 3 от Конституцията. Това задължение изисква осъществяване на конкретни мерки за защита живота и здравето на гражданите, като съответства и на 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, дефинирани с чл. 63 от Закона за здравето представляват основание за обявяване на извънредна епидемична обстановка, свързано с предприемане действия от страна на изпълнителната власт. Предвид специфичния обект на тази закрила (животът и здравето на гражданите), конкретните мерки за нейното осигуряване следва да се основават на научни факти и всяко ново тяхно последващо развитие. Извънредна епидемична обстановка, по смисъла на чл. 63, 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: 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. Легалното определение на „извънредна епидемична обстановка“, по смисъла на чл. 63, ал. 1 е дадено с §1, т. 45 ДРЗЗ - 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. За процесната заповед, според настоящия съдебен състав всички тези основания са съществували, към датата на издаването ѝ. С нормите на чл. 6 АПК е въведен принципът за съразмерност (пропорционалност) при упражняване властническите правомощия на Държавата и на нейните административни органи. Настоящият състав на Съда приема, че министърът на МЗ е съобразил изцяло Заповед № РД-01-856/19.10.2021 г. с този принцип, тъй като са създадени разпоредби, целящи да ограничат в минимално необходимата степен вредното въздействие на ограничителните мерки, върху регулираните с акта обществени отношения. Именно с тази цел са създадени изключенията за определени

групи. В този смисъл – решения на Конституционния съд на РБ -Решение № 7/1996 г., по к. д. №1/1996 г., Решение № 12/1997 г., по к. д. № 6/1997 г., Решение № 14/2014 г., по к. д. № 12/2014 г. В Решение № 8/2019 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.

През февруари и март 2020 г. Съветът на Европа и Световната здравна организация постановиха актове, с които се признава, че широкото разпространение на нови заразни болести, в частност COVID-19 е потенциална заплаха за здравето в световен мащаб, а взривът на заболяването е определен като „спешна ситуация за общественото здраве с международно значение“ (в този смисъл - Заключение на Съвета, относно COVID-19 (2020/С 57/04), „Подготовка на работното място за COVID-19“ от 27.02.2020 г. на С.). Държавите, според Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи имат общо задължение да предприемат адекватни мерки за защита на населението от разпространение на COVID-19. Член 2 задължава Държавите да установят законодателна рамка и да прилагат регулаторни рамки за опазване на живота. 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 счете за необходимо местата, където хората са в непосредствена близост 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.

Според чл. 168, § 1, Дял X. „Обществено здраве“ от Договора за функциониране на Европейския съюз, *„при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве. Действията на Съюза, които допълват националните политики, са насочени към подобряването на общественото здраве, предотвратяването на болестите и заболяемостта при хората и на източниците на опасност за физическото и психичното здраве. Тези действия*

обхващат също борбата с големите заплахи за здравето, като поощряват научните изследвания относно техните причини, пренасяне и предотвратяване, а също така и здравната информация и просвета, както и наблюдението на сериозните трансгранични здравни заплахи, ранното оповестяване в случай на такива заплахи и борбата с тях“. Въведените с оспорваната Заповед № РД-01-856/19.10.2021 г. временни ограничения на определени права са допустими, от съображения за защита на общественото здраве и обществения ред, и не представляват дискриминационно отношение от страна на Държавата, както считат жалбоподателите. В практиката си Съдът на Европейския съюз многократно е застъпвал такава теза, с мотиви, че „правата не са абсолютни, а трябва да се разглеждат във връзка с тяхната обществена функция; следователно, върху упражняването на тези права могат да бъдат налагани ограничения, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните от Съюза цели в общ интерес и че не представляват, от гледна точка на преследваната цел, непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на така гарантираните права“ (арг. от Решение на Общия съд, от 17.03.2016 г., по дело № Т-817/14; решение на Съда от 22.10.2014 г., по съединени дела С-344/13 и С-367/13.)

Общинският съвет, като орган на местното самоуправление на територията на съответната община решава самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в негова компетентност. В изпълнение на предоставените му правомощия Столичният общински съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение - чл. 76, ал. 3 АПК, вр. чл. 8 ЗНА, вр. чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Според чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове „наредбата е нормативен акт, който се издава за **прилагане** на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен“. Член 8 ЗНА позволява на „всеки общински съвет да издава наредби, с които да **урежда** съобразно нормативните актове от по-висока степен **неуредени** от тях обществени отношения с местно значение“. Същите мотиви са относими и към възраженията за регламентирани с сопорваната заповед изключения за лицата, които са „ваксинирани или преболедували Ковид-19, или разполагат с отрицателен резултат от проведено преди влизане в обекта/мероприятието изследване, удостоверено с документи за ваксинация, преболедуване или изследване“. Следва да бъде прието, че към датата на издаване процесната заповед съществуваша немалко научни изследвания, касаещи заразяването и разпространението на вируса, както и различни експертни мнения, вкл., относно ефикасността на ваксините. Понеже към онзи момент обаче, страната ни се намираше в условията на извънредна епидемична обстановка за продължителен период от време, а статистическите данни (необорени) за смъртността от вируса бяха крайно обезпокояващи, вувеждането на описаните

в Заповед № РД-01-856/19.10.2021 г. Ограничителни мерки се явява оправдаващо целта за защита живота и здравето на гражданите. В този смисъл, след появата на ваксини против COVID-19 и след установяване, че след преболедуване се придобива имунитет срещу вируса, наложените ограничителни мерки съответстват на принципа за баланс между интересите на отделни групи граждани и защита здравето и живота на населението, като цяло. Въвеждането на т.нар. „зелен сертификат“ е за да диференцира ваксинираните и преполедувалите, с цел да не бъдат ограничавани отделни права (провеждането на конгресно-конференции мероприятия, изпити и други мероприятия с такъв характер; провеждането на тиймбилдинг и др.) на неограничен кръг от лица. Тези изключения настоящият съдебен състав приема като пропорционални. Същите съображения са валидни и по отношение жалбоподателските твърдения за нарушения на права по КТ, Закона за Здравето, Конституцията. Доколкото „контролните органи“, които има предвид т. VII от заповедта са под юрисдикцията на министъра на МЗ, задължението им да изпращат сигнали до Прокуратурата не е незаконосъобразно. Твърдението на жалбоподателите М. П. П., В. А. Н., като председател на Синдикална организация „Автономна работническа конфедерация, В. Р. М., Т. И. И., Я. Д. П., Ж. К. Р., че със заповедта (т.т. 29, 31) се нарушава забраната, по смисъла на чл. 52, ал. 4 от Конституцията е некоректно и неоснователно. Заповедта не въвежда мерки за задължително лечение или санитарни такива, които да не са допустими, при наличие на „предвидените от закона случаи“. Каза се по – горе, че разпоредбата на чл. 63, ал. 1 от Закона за здравето е предвидила изключенията.

В заключение – издадена от министъра на Министерство на здравеопазването ЗАПОВЕД № РД-01-856/19.10.2021 г. представлява валиден, материално и процесуално законосъобразен общ административен акт, по отношение на който не са налице основанията за отмяна, по смисъла на чл. 146 АПК. Жалбите против тази заповед подлежат на отхвърляне.

По изложените съображения и на основание чл. 172, чл. 172а, вр. чл.чл. 179-184 АПК, Административен съд София – град, V^{-ти} тричленен състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ ОСПОРВАНЕТО по жалбите от М. П. П., В. А. Н. (като председател на Синдикална организация „Автономна работническа конфедерация), В. Р. М., Т. И. И., Я. Д. П., Ж. К. Р., К. П. Г.-Б., против издадената от министъра на Министерство на здравеопазването ЗАПОВЕД № РД-01-856/19.10.2021 г.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния Административен Съд, в четиринадесетдневен срок от съобщението.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: