

# РЕШЕНИЕ

№ 466

гр. Варна, 04.04.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**РАЙОНЕН СЪД – ВАРНА, 2 СЪСТАВ**, в публично заседание на двадесет и трети ноември през две хиляди двадесет и първа година в следния състав:

Председател: Димо Цолов

при участието на секретаря Иванка Й. Друмева  
като разгледа докладваното от Димо Цолов Административно наказателно дело № 20213110202648 по описа за 2021 година

за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.59 и следващите от ЗАНН и е образувано по жалба от К. СТ. Г., ЕГН \*\*\*\*\*, срещу Наказателно постановление №439а-139 от 10.08.2020 г., издадено от Директор на ОД МВР Варна, с което за нарушение по чл.209а, ал.1 от Закон за здравето (33), на въззивника е наложено административно наказание глоба в размер 300.00 лв.

Въззивникът твърди, че НП е незаконосъобразно, неправилно и издадено при допуснати съществени процесуални нарушения и моли, същото да бъде отменено.

Въззиваемата страна оспорва жалбата и моли съда, да остави същата без уважение като потвърди оспореното НП като правилно и законосъобразно.

Съдът, като прецени събраните доказателства, поотделно и в тяхната съвкупност, прие за установено от фактическа страна следното:

На 13.04.2020 г. около 17.50 ч., по време на въведеното със Заповед №РД-01-197 от 11.04.2020 г. за допълнение на Заповед №РД-01-124 от 13.03.2020 г. на Министър на здравеопазването изискване за носене на защитни маски на открити обществени места, въззивникът К. Г. се намирала на паркинг пред бл.404, вх.5 в кв. „Владислав Варненчик“, където полицейски екип – свид. Н.Я. и Г.С., възприели, че тя няма поставена защитна маска, при което свид. Н. Я. съставил спрямо нея АУАН №778402 от 13.04.2020 г., в който било отразено, че на същата дата и място, въззивникът няма поставена защитна маска или друго предпазно средство, покриващо носа и устата, с което е нарушила т.9 от Заповед №РД-01-124, допълнена със Заповед №РД-01-197 на Министър на здравеопазването.

Срещу съставения АУАН №778402 от 13.04.2020 г. въззивникът К. Г. подала жалба вх.№439000-8122 от 14.04.2020 г., по която, комисия, назначена от Началник на Трето РУ при ОД МВР, след запознаване с оспорения АУАН и с докладни от свид. Н. Я. и от мл.

инспектор Г. С., изразила становище за неоснователност на възражението.

На 10.08.2020 г. наказващият орган издал срещу въззивника процесното НП №439а-139, в което описал, че на съответната дата и място, въззивникът се намира на открито обществено място и не е поставила защитна маска за лице за еднократна или многократна употреба или друго средство, покриващо носа и устата, с което не изпълнила въведени със Заповед №РД-01-197 от 11.04.2020 г. за допълнение на Заповед №РД-01-124 от 13.03.2020 г. на Министър на здравеопазването противоепидемични мерки, и приел, че с описаното поведение въззивникът е нарушила чл.209а ЗЗ и наложил предвиденото наказание глоба в минималния установен размер 300.00 лв.

Визираната фактическа обстановка се установява по категоричен начин както от кредитираните като безпристрастно дадени в резултат на непосредствени възприятия на свид. Н. Я., така и от приобщените документи – НП №439а-139 от 10.08.2020 г., АУАН №778402 от 13.04.2020 г., писмо изх.№439000-8524 от 22.04.2020 г., писмо изх.№439000-8678 от 23.04.2020 г., справка изх.№439р-10235 от 22.04.2020 г., жалба вх.№439000-8122 от 14.04.2020 г., докладна записка №439р-9917 от 16.04.2020 г., докладна записка №439р-9914 от 16.04.2020 г., Заповед №365з-1952 от 24.03.2020 г.

При така установената фактическа обстановка, съдът направи следните правни изводи:

Относно допустимостта на жалбата:

Жалбата е подадена от надлежна страна в законоустановения срок и е приета от съда за разглеждане.

Относно компетентният орган:

НП е издадено от компетентен орган – Директор на ОД МВР Варна, на основание чл.209а, ал.4 ЗЗ. АУАН също е съставен от компетентно лице съгласно Заповед №365з-1952 от 24.03.2020 г. на Директор на ОД МВР Варна.

Относно процесуалната законосъобразност на оспорения административен акт:

При съпоставяне на направените в АУАН и в НП описания на твърдяното нарушение се констатира, че в АУАН не се съдържа отразяване за основен елемент от фактическия състав на твърдяното нарушение, доколкото не е посочено въззивникът К. Г. да се е намирала на открито обществено място. Действително, описано е, че без поставена маска тя е установена на паркинг пред жилищна сграда, но именно на такова обществено всяко лице би могло да се намира не на открито, а в дадено превозно средство. И след като липсва изрично посочване в АУАН, че местонахождението на въззивника е било на открито място, този съществен елемент от фактическия състав на твърдяното нарушение не може да се счита за надлежно отразен в АУАН. Въпреки това, в НП се съдържа изрично фактическо твърдение, липсата на поставена защитна маска на лицето и носа на въззивника К. Г. да е установено на открито обществено място и по този начин се е стигнало до добавяне на ново непосочено в АУАН фактическо твърдение. Действително, съобразно чл.53, ал.2 ЗАНН, НП се издава и когато е допусната нередовност в акта, стига да е установено по безспорен начин извършването на нарушението, самоличността на нарушителя и неговата вина. Но в случая е налице добавяне на ново, непосочено в АУАН и съответно – непредявено на въззивника, фактическо твърдение за осъщественост на конкретен основен елемент от фактическия състав на твърдяното нарушение, без чието наличие именно извършването на нарушението не може да се счита за безспорно установено. Нещо повече, дори съответното, непосочено обстоятелство да е удостоверено категорично от останалите, приобщени по преписката доказателства, доколкото административно-наказателното производство е строго формално именно като гаранция за спазване правото на защита на санкционираните лица, включването на нови фактически твърдения за елемент от фактическия състав на твърдяното нарушение

едва в НП е недопустимо именно защото лишава или ограничава лицето от възможността да реализира пълноценно своите права чрез адекватни възражения срещу всяко съставомерно обстоятелство още в началната фаза на производството чрез съответно възражение. Поради това именно, за наказващият орган не е било налице основание за се ползва от правомощието по чл.53, ал.2 ЗАНН за отстраняване на конкретния процесуален пропуск.

Също така, съдът констатира, че при издаване на оспореното НП е допуснато и друго процесуално нарушение, изразяващо се в несъответствие между направената в обстоятелствената част фактическа констатация за наличие на извършено от лицето М.В. Д. нарушение по чл.209а, ал.1 ЗЗ и постановеното в заключителната част на същия акт налагане на наказание глоба в размер 300.00 лв за нарушение по чл.209, ал.1 ЗЗ за друго лице – въззивникът К. Г.. С това нарушение, доколкото е налице вътрешно несъответствие в становището на наказващия орган за личността на подлежащия на санкциониране субект, внасящо неяснота в съдържанието на НП, също е нарушено правото на защита на въззивника.

Доколкото водят до ограничаване правото на защита на въззивника, така констатираните процесуални нарушения са от категорията на съществените, поради което представляват самостоятелно основание за отмяна на оспореното НП.

Относно материално-правната законосъобразност на обжалвания административен акт:

При приетата от съда за установена фактическа обстановка е категорично установено само, че въззивникът К. Г. не е носила защитна маска на паркинга пред бл.404, вх.5 в кв. „Владислав Варненчик“ като яснота, дали това се е случило на открито или докато е пребивавала в МПС наличните доказателства не внасят и са в състояние да формират само предположение. Въпреки това, с оглед изричните твърдения на въззивника както по предявеното още на 14.04.2020 г. възражение срещу съставения АУАН, така и чрез въззивна жалба вх.№365000-27597 от 01.07.2021 г., тя по същество потвърждава обстоятелството, че към момента на проверката е била на открито, при което следва да се направи извод, че не е спазила въведеното към датата 13.04.2020 г. изискване със Заповед №РД-01-197 от 11.04.2020 г. за допълнение на Заповед №РД-01-124 от 13.03.2020 г. на Министър на здравеопазването, за носене на маска на открито.

Но, въпреки тази констатация, настоящият съдебен състав намира, че поведението на въззивника в конкретния случай, би следвало да се третира като маловажен случай по смисъла на чл.28 ЗАНН. Данните по делото не сочат, нарушението да е осъществено в близост на други лица. Липсват и данни за каквито и да други предходни нарушения на въведените противоепидемични мерки от въззивника, при което следва да се приеме, че твърдяното поведение на въззивника не представлява абсолютно неспазване и игнориране на процесната заповед на министър на здравеопазването, а е само инцидентна проява. Не е отчетена и младежката възраст на нарушителя, както и факта, че към датата на твърдяното нарушение тя е била все още ученик, което се явява съществено смекчаващо отговорността обстоятелство. Действително, в НП наказващият орган е посочил, че нарушението не представлява маловажен случай по смисъла на чл.28 ЗАНН, като се сочи, че неизпълнението на въведените мерки представлявало предпоставка за разпространение на заразна болест и било опасно за здравето на нарушителя и на околните. Но съдът намира, че в конкретния случай от поведението на въззивника, който се е намирал на обезлюдено място, не са могли да произтекат такива вредни последици, както и че наказващият орган не е отчел променената нормативна и обществена оценка за конкретната неизпълнена от въззивника противоепидемична мярка. Същата имаше несъмнено краткосрочно действие само в първоначалния епидемичен период, при изключително ниско ниво на разпространение на заразното заболяване, а в последствие не само бе отменена, но и не бе налагана повече дори в периода на последвалите действително високи пикове на

разпространение на епидемията. Нещо повече – тази именно мярка бе отчетена от цялото общество и от всички публични институции, включително от въвелият я държавен орган, като напълно неадекватна, погрешна и безполезна. Да се третира при тези обстоятелства поведението на въззивника не като маловажно, а като действителна опасност за здравето на обществото, съдът намира за неправилно и несъстоятелно.

С оглед на това съдът намира, че твърдяното нарушение е следвало да се третира като ненаказуем маловажен случай по смисъла на [чл.28 ЗАНН](#) което също е самостоятелно основание за отмяна на оспореното НП и поради материално-правна незаконосъобразност.

Наред с изтъкнатото дотук, съдът счита за налични и други основания, сочещи незаконосъобразност на процесното НП, подробно застъпени в Решение №286 от 18.01.2021 г. на АС Велико Търново по к.а.н.д. №10283/2020 г., към чиито аргументи настоящият състав изцяло се придържа.

Разпоредбата на [чл.209а, ал.1 ЗЗ](#), в приложимата към процесния период редакция предвижда административно наказание "глоба" за нарушаване или неизпълнение на въведени от министъра на здравеопазването или от директор на регионална здравна инспекция противоепидемични мерки по [чл.63, ал.1](#) или [ал.2 ЗЗ](#). С нормата на [чл.63, ал.1 ЗЗ](#), също в приложимата към процесния период редакция (преди ДВ бр.44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.), в правомощие на министъра на здравеопазването е вменено, при възникване на извънредна епидемична обстановка да въвежда противоепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион. Аналогични по смисъл разпоредби ([чл.209а, ал.1](#) и [чл.63, ал.4 ЗЗ](#)) са действащи към момента на издаване на процесното НП, неговото обжалване, а също и към датата на постановяване на настоящото решение. Видно е, че нормите на [чл.63, ал.1](#) и [чл.209а, ал.1 ЗЗ](#) са бланкетни, а установяването на конкретните противоепидемични мерки, като правила на поведение, целящи опазване живота и здравето на населението, е предоставено в правомощията на министъра на здравеопазването. Съответно на това, посредством въведените от органа на изпълнителната власт забрани се определят и елементите от изпълнителните състави на деянията, подлежащи на санкция на основание [чл.209а ЗЗ](#). През процесния период не е била действаща разпоредбата на [чл.63, ал.11 ЗЗ](#) (ДВ, бр.44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.), изрично определяща заповедите на министъра на здравеопазването за въвеждане на временни противоепидемични мерки, като общи административни актове.

При така маркираната правна уредба, действаща към момента на извършване на твърдяното нарушение, следва да се изясни, какъв по характер акт е заповедта на министър на здравеопазването, въвеждаща основанието за налагане на конкретната санкция.

Заповед №РД-01-124 от 13.03.2020 г. на министър на здравеопазването, издадена на основание [чл.63, ал.1 ЗЗ](#) безспорно не представлява индивидуален административен акт по смисъла на [чл.21 АПК](#), при което следва да се разгледат останалите два възможни варианта – дали тя е общ или нормативен акт.

Съгласно легалната дефиниция на [чл.65 АПК](#), 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 издават такива актове. Настоящият състав намира, че Заповед №РД-01-124 от 13.03.2020 г. на министър на здравеопазването, не изпълва цитираната дефиниция. Същата има за свои адресати неограничен брой от лица, но не и еднократно правно действие, което е видно от т.V. Освен това актът въвежда абстрактни хипотези, с многократно проявление, обвързващи адресатите със съответно задължително поведение, при всяко настъпване на визираните в тях факти и обстоятелства. Еднократното действие на общия административен акт следва да е свързано с конкретната фактическа обстановка в обективната действителност, спрямо която е насочено властническото въздействие на

компетентния орган, а не да урежда абстрактно обществени отношения. То може да се проявява по различен начин – чрез осъществяване на определено действие, чрез изтичането на определен срок, през който се осъществяват множество действия по изпълнение на акта, но поражда правните си последици еднократно, което отличава общия административен акт от нормативния такъв. Тъй като се издават в изпълнение на нормативен акт (както и индивидуалните административни актове), общите административни актове нямат собствена хипотеза, а изпълняват диспозитива на съответната правна норма при наличието на фактите и обстоятелствата от хипотезиса на същата. Именно поради това, съгласно доктрината и съдебната практика, разпоредба на общ административен акт поначало не може да попълва бланкетна правна норма, включително и такава, с която се санкционира поведението на даден субект.

От друга страна, съгласно дефиницията в [чл.75, ал.1 АПК](#), нормативните административни актове са подзаконови административни актове, които съдържат административно-правни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Настоящият съдебен състав намира, че Заповед №РД-01-124 от 13.03.2020 г. на министъра на здравеопазването отговаря именно на тази дефиниция, независимо от наименованието на акта. Заповедта е издадена на основание законова разпоредба (към него момент [чл.63, ал.1 ЗЗ](#)), във връзка с приложението на същата, има за свои адресати всички пребиваващи на територията на Република България, без ограничение по място и относно кръга на лицата, срещу които се прилага. Разпоредбите на заповедта имат многократно правно действие, тъй като създават задължение за всички субекти непрекъснато да спазват противоепидемичните изисквания и мерки за срок, който с т.V. на същата заповед се допуска да бъде неограничено променян в зависимост от неподлежащото дори на хипотетично терминиране „развитие на епидемичната обстановка“. Изброените характеристики определят съответната заповед на министър като нормативен административен акт, съгласно цитираната по-горе дефиниция по [чл.75, ал.1 АПК](#).

Съгласно [чл.5, ал.5 от Конституцията на Република България](#), всички нормативни актове задължително се публикуват като условие за влизането им в сила, а в [чл.37, ал.1 ЗНА](#) е предвидено, че законите, постановленията на Министерския съвет и нормативните актове на министрите и на ръководителите на други ведомства, се обнародват в Държавен вестник. Изискване за обнародване в ДВ на нормативните административни актове, освен тези на общинските съвети, е въведено и с разпоредбата на [чл.78, ал.2 АПК](#). Тъй като Заповед №РД-01-124 от 13.03.2020 г. на министъра на здравеопазването не е била обнародвана в ДВ, а както се посочи към него момент не е действала разпоредбата на [чл.63, ал.11 ЗЗ](#), при което съдът намира, че към 13.04.2020 г. въпросната заповед не е породила своето правно действие ([чл.5, ал.5 КРБ](#)). Доколкото към датата на твърдяното нарушение заповедта не е била в сила, тя не може да служи като основание на правоприлагащия орган за санкциониране на поведение, несъответстващо на предписаното в нейните норми.

В обобщение на горното, независимо дали ще се приеме, че Заповед №РД-01-124 от 13.03.2020 г. на министър на здравеопазването е общ административен акт или нормативен такъв, и в двата случая наказателното постановление е незаконосъобразно. Както се посочи, разпоредбите на общ административен акт не могат да попълват хипотезиса на бланкетна материално-правна или санкционна законова норма. От друга страна, имайки характер на нормативен административен акт, процесната заповед не е влязла в сила, което обуславя нейната неприложимост за процесния период.

Крайнният извод, който се налага е за незаконосъобразност на процесното НП, поради постановяването му в нарушение на закона.

Водим от гореизложеното, съдът

## **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯВА** Наказателно постановление №439а-139 от 10.08.2020 г., издадено от Директор на ОД МВР Варна, с което за нарушение по чл.209а, ал.1 ЗЗ, на К. СТ. Г., ЕГН \*\*\*\*\*, е наложено административно наказание глоба в размер 300.00 лв, на основание чл.63, ал.2, т.1, вр. ал.3, т.1 ЗАНН.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване пред Административен съд гр. Варна в 14-дневен срок от съобщаването до страните.

**Съдия при Районен съд – Варна:** \_\_\_\_\_