

РЕШЕНИЕ

№ 54

гр. Ловеч, 06.04.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

РАЙОНЕН СЪД – ЛОВЕЧ, II СЪСТАВ, в публично заседание на двадесет и първи септември през две хиляди двадесет и първа година в следния състав:

Председател: **ГЕОРГИ Б. ХРИСТОВ**

при участието на секретаря **НАТАША СТ. БОГДАНОВА**
като разгледа докладваното от **ГЕОРГИ Б. ХРИСТОВ** Административно наказателно дело № 20214310200448 по описа за 2021 година

Производство по реда чл.59 и сл. от ЗАНН.

С наказателно постановление № 22 от 14.04.2021 г. на директор на РЗИ Ловеч, е наложено на ЗДР. П. Д. от гр.Ловеч, ул.”*****”, ЕГН : ***** , административно наказание на основание чл.209а, ал.1 от Закона за здравето – глоба в размер на 300 лева, за нарушение на т.1.7. от Заповед № РД-01-51/26.01.2021 г. на Министъра на здравеопазването, издадена на основание чл.63, ал.4 и ал.11 и чл.63в от Закона за здравето.

Недоволен от постановлението останал жалбоподателят Д., който чрез адвокат С.Л. от АК Ловеч го е обжалвал и моли да бъде отменено, като незаконосъобразно. Сочи, че издаденото срещу Д. НП не е съобразено с материалния закон, а също са допуснати и съществени процесуални нарушения, които са довели до нарушаване правото му на защита. Твърди, че не е извършено деяние, което да е противоправно и общественоопасно. Претендира, че по случая е налице маловажност по смисъла на чл.28 от ЗАНН.

В съдебно заседание жалбоподателят З.Д., редовно призован, се явява лично. В хода на съдебното следствие дава обяснения, като заявява, че има много мъчителна кашлица, която се влошава, когато сложи маска. Твърди, че не може да диша с маската. Сочи, че е искал да обясни това на служителката от РЗИ, но тя вече му пишела акта в полицейския автомобил.

Процесуалният представител на жалбоподателя – адвокат С.Л. поддържа жалбата и

пледира за отмяна на наказателното постановление, като се присъдят на жалбоподателя направените по делото разноси. Изтъква няколко основания за отмяна на обжалваното НП, като незаконосъобразно. Като първо сочи, че в АУАН и НП не е посочено мястото на извършване на нарушението. Акцентира на обстоятелството, че единият свидетел въобще не може да посочи къде са спрели автомобила на жалбоподателя, а другият сочи само бул. „България“, без да става ясно до кой номер се е случило. Счита, че не може като място на извършване на нарушението да се сочи самият автомобил, тъй като той е мобилен и може да се намира навсякъде. На следващо място изтъква затрудненото дишане от страна на жалбоподателя и с това обстоятелство обосновава наличието на предпоставки за определяне случая като маловажен и приложението на чл.28 от ЗАНН. Изтъква, че в това отношение наказващият орган не е събрал всички доказателства, които са били от значение за правилното прилагане на закона.

На трето място, като довод за незаконосъобразност на обжалваното НП процесуалният представител изтъква неправилната правна квалификация на описания в обстоятелствената част случай. Соци, че използвания в цитираната в НП заповед на министъра на здравеопазването термин „обществен превоз“ препраща към дадената в § 1, б. „м“ от ДР на Закона за автомобилните превози легална дефиниция за обществени транспортни средства, но тази квалификация липсва в постановлението.

В съдебното заседание, в което е бил даден ход на съдебните прения, въззиваемата страна, редовно призовани, не изпращат представител. В предходно заседание се представляват от адвокат И.Колева от АК Ловеч, която оспорва жалбата. В хода на съдебните прения по делото не са изразили становище.

От събраните по делото писмени доказателства и от показанията на свидетелите П. Т. Анг., Г. Цв. Г. и Ф. Н. М., както и от изложеното в жалбата и в съдебно заседание от страните, съдът прие за установена следната фактическа обстановка :

Във връзка с получен сигнал за неспазване на въведените със заповед № РД-01-51/26.01.2021 г. на Министъра на здравеопазването противоепидемични мерки, на 27.03.2021 г. в гр.Ловеч, свидетелката П.А. – инспектор в дирекция „Обществено здраве“ при РЗИ Ловеч и свидетелят Г. Цв. Г. – мл.автоконтрольор в сектор ПП при ОДМВР Ловеч, извършили проверка на лек автомобил за таксиметров превоз с рег.№ *****, управляван от ЗДР. П. Д. от гр.Ловеч. При проверката установили, че Д. няма поставена на лицето маска за еднократна или многократна употреба, като същевременно превозвал двама пътника, които имали поставени такива маски.

С оглед на констатираното при проверката, свидетелката П.А., в присъствието на свидетеля Г.Г., в качеството му на очевидец, съставила на ЗДР. П. Д. АУАН № 250 от 27.03.2021 година. Актът бил съставен и в присъствието на жалбоподателя Д.. В акта свидетелката А. посочила установените при проверката обстоятелства, като приела, че Д. се намирал в обществено закрито място – транспортно средство за обществен превоз, без да има поставена защитна маска за лице за еднократна или многократна употреба. Приела, че

по този начин Д. е нарушил т.1.7. от Заповед № РД-01-51/26.01.2021 г. на Министъра на здравеопазването, на основание чл.63, ал.4 и ал.11 и чл.63в от Закона за здравето.

По така съставеният му АУАН жалбоподателят Д. вписал като възражение, че току що е бил потеглил с колата и не успял да си постави навреме маската. Подписал акта и получил препис от него.

Няма данни, в срока по чл.44, ал.1 от ЗАНН жалбоподателят Д. да е представил пред директора на РЗИ Ловеч писмени възражения.

На 14.04.2021 г., въз основа на акта за нарушение, директорът на РЗИ Ловеч издал обжалваното наказателно постановление № 22. В обстоятелствената част на НП наказващият орган посочил, че при извършената на 27.03.2021 г. проверка, Здравчо П. Д. - шофьор на такси с рег.№ ОВ 8185 ВТ се намирал на закрито обществено място, в т.ч. транспортно средство за обществен превоз, без да има поставена маска за лице за многократна или еднократна употреба, като превозвал 2 броя пътници, които са били с поставена маска за еднократна и многократна употреба.

Наказващият орган приел, че по този начин З.Д. е нарушил т.1.7 от Заповед № РД-01-51/26.01.2021 г. на Министъра на здравеопазването, издадена на основание чл.63, ал.4 и 11 и чл.63в от Закона за здравето. Наложил на жалбоподателя Д. предвидената в чл.209а, ал.1 от ЗЗ санкция „глоба“, в минималния предвиден размер от 300 лева.

От тази фактическа обстановка и разглеждайки жалбата от правна страна съдът прие следното :

По делото не са ангажирани доказателства кога е било връчено наказателното постановление на З.Д.. Представена е единствено покана за доброволно изпълнение /л.8/, но от същата не може да се установи получена ли е от Д. (както и НП № 22) и ако е получена кога е станало това. Поради това, спазването на 7-дневния срок за обжалване на наказателното постановление (съгласно действащата към този момент редакция на нормата на чл.59, ал.2 от ЗАНН), съгласно трайно установената съдебна практика, следва да се тълкува в полза на наказаното лице и съдът приема, че същият е спазен. Жалбата е подадена също така от надлежно легитимирано лице, доколкото З.Д. е посоченият като нарушител лице в обжалваното НП, поради което е допустима за разглеждане.

АУАН е съставен от компетентно за това лице, съгласно разпоредбата на чл.209а, ал.3 от ЗЗ. Компетентността на наказващия орган също произтича по силата на закона – чл.209а, ал.4 от ЗЗ.

Съдът приема за категорично установено, че при проверката на 27.03.2021 г. жалбоподателят, като водач на таксиметров автомобил, се е намирал вътре в него, превозвайки двама пътници, без обаче да си е поставил защитна маска на лицето. Тези обстоятелства се доказват от показанията на свидетелите А. и Г., чиито показания са последователни и взаимно си кореспондират. Съдът няма основания да не ги кредитира като обективно и безпристрастно дадени, още повече, че и жалбоподателят не оспорва факта за непоставената предпазна маска на лицето. Не отрича този факт в обясненията си в хода на

съдебното следствие, посочил го е и във възражението си по съставения му АУАН. Изтъкнатото от него в хода на съдебното следствие по делото обстоятелство, че не може да носи маска, тъй като вследствие на заболяването си се задушава (за което е представил доказателство – ЕР № 0881 от 060/21.04.2010 г., л.18-19), не попада във визираните в т.І.9. от Заповед № РД-01-51/26.01.2021 г. на МЗ изключения, но пък е смекчаващо отговорността обстоятелство и основание в преценката дали случаят е маловажен.

При разглеждането на делата по оспорени НП районният съд винаги е инстанция по същество – чл.63, ал.1 от ЗАНН. Това означава, че следва да се провери законността, т.е. дали правилно е приложен както процесуалният, така и материалният закон и то независимо от основанията, посочени от жалбоподателя – аргумент от разпоредбата на чл.314, ал.1 от НПК, във връзка с чл.84 от ЗАНН. Въз основа на тези си правомощия настоящият съдебен състав служебно констатира, че във воденото административнонаказателно производство са допуснати нарушения на материалния закон, които обуславят отмяната на оспореното НП.

В разглеждания случай, в обстоятелствената част на наказателното постановление е описано, че вмененото на жалбоподателя Д. нарушение се изразява в това, че като се е намирал на закрито обществено място – транспортно средство за обществен транспорт, не е поставил на лицето си защитна маска за еднократна или многократна употреба, като това му задължение произтичало от въведената противоепидемична мярка по т.І.7. от Заповед № РД-01-51/26.01.2021 г. на министъра на здравеопазването. Въпросната точка от цитираната заповед е посочена като самостоятелно правно основание за квалифициране на установеното нарушение с уточнението, че заповедта е издадена на основание чл.63, ал.4 и ал.11 и чл.63в от Закона за здравето. Съответно, за нарушението с така дадената правна квалификация е приложена санкционната норма на чл.209а, ал.1 от ЗЗ. Разпоредбата на чл.209а, ал.1 от ЗЗ обаче освен санкционна е и бланкетна норма, тъй като предвижда налагане на санкция, но не определя вида на нарушенията подлежащи на санкциониране, а препраща към заповеди на министъра на здравеопазването. ЗАНН обаче не допуска налагането на санкции, ако видът на нарушенията не е определен със закон или подзаконов нормативен акт – чл.2, ал.1 от ЗАНН.

Така констатираното нарушение касаещо правната квалификация на нарушението всъщност е част от един далеч по-съществен въпрос, нуждаещ се от обсъждане, а именно : въпросът за правната природа на посочената в АУАН и НП заповед на министъра на здравеопазването, а и въобще на всички заповеди на здравния министър, с които са били уредени приложимите противоепидемични мерки по време на въведеното извънредно положение в страната, а и в последствие. Още повече, че правните характеристики на тези заповеди на МЗ са в пряка връзка и от значение за вмененото на жалбоподателя нарушение.

С основание стои въпросът дали тези заповеди, между които и посочената в обжалваното НП, имат характеристиките на **общ административен акт (ОАА)** или правната им природа е на **нормативен административен акт (НАА)**, който независимо от разпоредбата на чл.73 от АПК погрешно и неправилно е „облечен“ под формата на заповед.

Съгласно разпоредбата на чл.65 от 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 издадат такива актове. От своя страна, разпоредбата на чл.75, ал.1 от АПК пък дефинира нормативните административни актове, като подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Ясно е, че разликите между двата вида административни актове се състоят в това, че ОАА имат **еднократно правно действие** и засягат неопределен брой лица, докато НАА имат **многократно правно действие** и се отнасят до неопределен и неограничен брой адресати.

Изхождайки от така дефинираните от закона характеристики на ОАА и НАА, то ясно е видно, че заповедите на министъра на здравеопазването, с които се уреждат приложимите противоепидемични мерки, вкл. и тук обсъжданата, се отнасят както до неопределен, така и до неопределяем (неограничен) кръг лица. Адресати на същите са намиращите се по време на действието им на територията на Република България лица (вкл. и чужди граждани), като тези които влизат на територията на страната автоматично стават също адресати на визираните в заповедите мерки, но пък престават да са техни адресати тези, които напускат пределите на страната. Освен това адресатите на заповедите на МЗ трябва да съобразяват поведението си с нея многократно, т.е. всеки път, когато попаднат в съответната правна ситуация. Всичко това придава на тези заповеди характеристиките на НАА. Ето защо настоящият съдебен състав намира, че по своята правна природа и характеристики тези заповеди, с оглед на законовата делегация за издаването им са именно нормативни административни актове, тъй като създават задължения за неопределен и неограничен кръг лица и които следва да бъдат изпълнявани многократно и непрекъснато във времето от тези лица до отмяната или изменението им по реда на чл.79 от АПК. Обсъжданите заповеди на здравния министър, макар и формално да претендират да са общ административен акт (това бе записано и в последните промени в Закона за здравето – чл.63, ал.11 и чл.63а, ал.5 – ДВ, бр.44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.), всъщност са нормативен акт, а като такъв не са минали през задължителното обществено обсъждане и обнародване – чл.18а и чл.39, ал.1, т.4 от ЗНА, чл.78, ал.2 от АПК и нормата на чл.5, ал.5 от Конституцията на Република България. Обстоятелството, че актът е озаглавен „заповед“ не променя неговата правна същност, която се определя от съдържанието му, а не от неговото наименование. В тази връзка, след внимателна и изрична служебна проверка на броевете на Държавен вестник за месеците януари и февруари 2021 г., съдът не установи да е било извършено обнародване на цитираната в НП заповед № № РД-01-51/26.01.2021 г. на министъра на здравеопазването, с която е била въведена посочената противоепидемична мярка по т.І.7. Съответно, налице е проблем с пораждането на правни последици и въвеждането на правни задължения за адресатите □, в частност и за жалбоподателя Д., тъй като не са достигнали до тях. Публикуването □ на интернет страницата на Министерство на здравеопазването, както и информацията за нея разпространена по медиите не може и не замества функцията и целите

на обнародването в ДВ. Т.е. съдът намира, че не е завършен фактическия състав по приемането на този нормативен акт, за да се превърне той в задължителен за всички субекти на територията на страната. Разпоредбите му не могат да служат за въвеждане на права и задължения за гражданите, нито за санкционирането на поведението на последните, при установено поведение, което не съответства на предписаното от нормите на заповедта.

Във връзка с изложеното до тук, следва да се отбележи и че в двата случая НП е за отмяна, защото ако от една страна се приеме, че заповедта на министъра е общ административен акт (ОАА), то следва, че нормите на тази заповед не могат да попълват бланкета на чл.209а, ал.1 от ЗЗ, защото са норми от общ административен акт, като съображенията за това бяха изложени по-горе, относно нормата на чл.2, ал.1 от ЗАНН. Още повече, че в обсъжданият случай, нормата на т.І.7. от заповедта на МЗ е посочена като единствена за правната квалификация на нарушението, а тази по чл.209а, ал.1 от ЗЗ само като приложима санкционна норма, съдържаща вида и размера на санкцията. От друга страна, съдът счита, че имайки характер на нормативен административен акт, нормите на процесната заповед също в случая не могат да послужат за попълване на бланкетната норма на закона, защото въпросният нормативен административен акт не е обнародван в Държавен вестник. Липсата на обнародване, както се посочи подробно и по-горе в изложението, води като правна последица неприложимост на практика на въпросния акт. Лошата законодателна техника и демонстрираното неразбиране на нормотворческия процес от страна на изпълнителната власт е довело на практика до неприложимост на разпоредбата на чл.209а, ал.1 от ЗЗ, тъй като не е съществувал нормативен административен акт, който да е попълвал бланкетното ѝ съдържание.

С оглед на така изложените съображения, настоящият съдебен състав намира, че издаденото срещу ЗДР. П. Д. наказателно постановление на директора на РЗИ Ловеч е незаконосъобразно и като такова следва да бъде отменено, а жалбата се уважи.

При този изход на делото и с оглед претенцията на жалбоподателя да му бъдат присъдени направените по делото разноски, то на основание чл.63д, ал.1 от ЗАНН следва да бъде осъдена Регионална здравна инспекция гр.Ловеч, представлявана от директора, да му заплати на ЗДР. П. Д. направените по делото разноски, представляващи заплатено адвокатско възнаграждение. Същото е в размер от 300 лева, съгласно представения договор за правна защита и съдействие № 46650 от 29.04.2021 г. /л.16/ и следва да бъде присъдено в пълния му размер. Изплатеното възнаграждение не е прекомерно, тъй като е в рамките на определеното по чл.18, ал.4 от Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения.

Водим от горното и на основание чл.63, ал.2, т.1 и чл.63д, ал.1 от ЗАНН съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ НАКАЗАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 22 от 14.04.2021 г. на директор на РЗИ Ловеч, с което е наложено на ЗДР. П. Д. от гр.Ловеч,

ул.”*****”, ЕГН : *****”, административно наказание на основание чл.209а, ал.1 от Закона за здравето – глоба в размер на 300 лева, за нарушение на т. I.7. от Заповед № РД-01-51/26.01.2021 г. на Министъра на здравеопазването, издадена на основание чл.63, ал.4 и ал.11 и чл.63в от Закона за здравето, като **НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО**.

ОСЪЖДА Регионална здравна инспекция гр.Ловеч, представлявана от директора, да заплати на ЗДР. П. Д. от гр.Ловеч, с горните данни, сумата 300 /триста/ лева, представляваща направени по делото разноски.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Административен съд гр.Ловеч в 14 - дневен срок от съобщението до страните.

Съдия при Районен съд – Ловеч: _____