

# РЕШЕНИЕ

№ 1299

гр. София, 12.04.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**СОФИЙСКИ РАЙОНЕН СЪД, 107-МИ СЪСТАВ**, в закрито заседание на дванадесети април през две хиляди двадесет и втора година в следния състав:

Председател: ЛОРА М. МИТАНКИНА

като разгледа докладваното от ЛОРА М. МИТАНКИНА Административно наказателно дело № 20211110217495 по описа за 2021 година

**Производството е по реда на чл. 58д и сл. ЗАНН.**

Образувано е по жалба, наименована „възражение“, на Г. Г. П. срещу наказателно постановление/НП/ № СО-33-Г-20-04-103/07.01.2021г., издадено от кмета на Столична община, с което на жалбоподателя на основание чл. 209а, ал. 1 от Закона за здравето във връзка с т. I, т. 7 от Заповед № РД-01-609/21.10.2020г. и т. I, т. 22 от Заповед № РД-01-655/13.11.2020г. на министъра на здравеопазването е наложена глоба в размер на 300 лева.

Във възражението се твърди, че жалбоподателят не е бил без маска, а тя не е покривала носа му. Моли се за отмяна на НП.

В съдебно заседание жалбоподателят се явява и заявява, че маската му не е била поставена правилно. Твърди, че между него и клиентите имало разстояние три-четири метра. Заявява, че е готвач и трябва постоянно да пробва храната. Спазвал закона, колкото можел.

Въззиваемата страна се представлява от юрк. Танев, който моли НП да бъде потвърдено. Счита, че събраните доказателства установяват, че жалбоподателят не е бил с маска, покриваща лицето и устата, каквото било изискването на заповедта. Дори жалбоподателят да бил със смъкната маска,

пак въведената мярка не била спазена. Счита, че не са налице основания за приложение на чл. 28 ЗАНН.

**Софийски районен съд, след като взе предвид доводите на страните и след като обсъди събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа страна следното:**

На 19.11.2020г. около 13.40 часа служители на Столичен инспекторат при Столична община извършили проверка на търговски обект – магазин „Промаркет“ в гр. София, ул. „Г. С. Раковски“ № 60. В хода на проверката било установено, че Г. Г. П., намиращ се в търговския обект, няма поставена защитна маска за лице или друго средство, покриващо носа и устата.

Св. Г.С., старши инспектор в Столичен инспекторат към СО, съставила на Г. Г. П., чиято самоличност установила, АУАН № 20-04-103/29.11.20г. за нарушение на чл. 209, ал. 1 ЗЗ.

АУАН е предявен на и подписан от Г.П., който не вписал възражения.

Въз основа на така съставения АУАН е издадено атакуваното НП № СО-33-Г-20-04-103/07.01.2021г., с което на Г. Г. П. на основание чл. 209а, ал. 1 ЗЗ във връзка с т. I, т. 7 от Заповед № РД-01-609/21.10.2020г. и т. I, т. 22 от Заповед № РД-01-655/13.11.2020г. на министъра на здравеопазването е наложена глоба в размер на 300 лева.

Видно от заповед № СОА20-РД09-2654/22.10.20г. актосъставителят е оправомощен да съставя АУАН при констатиране на нарушения на чл. 209а, ал. 1 ЗЗ.

Изложената фактическа обстановка съдът прие за установена въз основа на гласните доказателства, съдържащи се в показанията на свидетелката Г.С., както и въз основа на писмените доказателства, приобщени на основание чл. 283 НПК.

Събраните по делото доказателства единно и непротиворечиво изграждат описаната фактическа обстановка, с оглед на което и не се налага обстоятаният им анализ.

**При така установената фактическа обстановка от правна страна съдът приема следното:**

Жалбата е процесуално допустима, тъй като изхожда от легитимирано лице, депозирана е в предвидения от закона преклузивен срок срещу акт,

подлежащ на обжалване. Разгледана по същество, жалбата е основателна, като съображенията на съда в тази насока са следните:

При разглеждане на дела по оспорени НП районният съд е винаги инстанция по същество. Това означава, че следва да провери законността, т. е. дали правилно е приложен както процесуалният, така и материалният закон независимо от основанията, посочени от жалбоподателя – арг. от чл. 314, ал. 1 НПК, вр. чл. 84 ЗАНН. В изпълнение на това си правомощие съдът служебно констатира, че във воденото административнонаказателно производство са допуснати нарушения на материалния закон, които обуславят отмяната на издаденото НП. От друга страна съдът констатира и наличие на процесуални нарушения, които също сами по себе си са достатъчно основание НП да бъде отменено.

Настоящият съдебен състав намира, че актът за установяване на административно нарушение и наказателното постановление са издадени от компетентни органи.

Въз основа на извършената служебна проверка съдът намира, че при ангажиране на административнонаказателната отговорност на жалбоподателя е допуснато съществено процесуално нарушение, представляващо основание за отмяна на наказателното постановление на формално основание.

Нормата на чл. 209а, ал. 1 ЗЗ предвижда, че който наруши или не изпълни въведени от министъра на здравеопазването или от директор на регионална здравна инспекция противоепидемични мерки по чл. 63, ал. 4 или 7 и чл. 63а, ал. 1 или 2, освен ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 300 до 1000 лв., а при повторно нарушение – от 1000 до 2000 лв.

Нормата на чл. 209а, ал. 1 ЗЗ е бланкетна и същата следва да бъде запълнена чрез посочване на конкретната норма, която е нарушена. В АУАН е посочена единствено нормата на чл. 209а, ал. 1 ЗЗ, като липсва препращане към конкретна норма, която се твърди, че е нарушена. Налице е само словесно описание на нарушението, като се твърди, че същото се изразява в неизпълнение на противоепидемична мярка, въведена със заповед на министъра на здравеопазването, без да се посочва коя е тази заповед и коя норма от нея е нарушена, изразяваща се липса на поставена защитна маска за лице или друго средство, покриващо носа и устата.

Липсата на надлежно посочване на нормата, която се твърди, че е нарушена, винаги следва да се приеме за допуснато съществено процесуално нарушение, което ограничава правото на защита на нарушителя по смисъла на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗАНН. Едва в НП освен нормата на чл. 209а, ал. 1 ЗЗ са посочени и конкретните разпоредби от заповеди на министъра на здравеопазването, които се твърди, че не са спазени.

Извън посоченото процесуално основание за отмяна на НП следва да бъде обсъден и по-съществен въпрос, без който делото не може да бъде решено правилно. Следва да се изясни какъв по характер административен акт е заповед № РД-01-609/21.10.2020г. и заповед № РД-01-655/13.11.2020г. на министъра на здравеопазването. Административните актове биват общи, нормативни и индивидуални. В АПК се съдържа легална дефиниция за тези понятия, като според нормата 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 издадат такива актове.

Въпросната заповед не е общ административен акт, като аргументите са следните: Като вид административни актове общите административни актове носят характерните белези на административните актове въобще, отразяват същевременно и отличителни черти в съдържанието на изпълнително-разпоредителната дейност на административните органи. Правната теория характеризира общите административни актове като властническо волеизявление на орган на държавно управление или на друг овластен за това орган или организация, издадено въз основа, в изпълнение и в рамките на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда. Общият административен акт има и специфични характеристики, които го отличават от другите административни актове – това са еднократното правно действие и неопределен брой лица, към които е насочен актът. Еднократното правно действие не бива да се сравнява с изчерпването на задължителната сила на акта или пък да се оценява с оглед определен период на действие. Достатъчно е да възникнат правните последици от общия административен акт, за да може да се счита, че е осъществено дефинитивното еднократно правно

действие. Това еднократно действие е свързано с конкретната фактическа обстановка в обективната действителност, спрямо която е насочено властническото въздействие на компетентния орган. Правилата за поведение, които се съдържат в общите административни актове не са правни норми именно поради това, че им липсва степената на абстракция в уреждане на обществени отношения.

Неопределеността на броя адресати е критерий, който лесно разграничава общите от индивидуалните административни актове. Същият този критерий обаче е проблемът при разграничаването на общите от нормативните административни актове. Еднократното правно действие на общите административни актове може да се проявява по различен начин – чрез осъществяване на определено действие, чрез изтичането на определен срок, през който се осъществяват множество действия по изпълнението на акта. Същественото при определянето на общите административни актове като еднократно правно действащи актове е това, че те еднократно поражда правни последици. Именно тук е разделителната линия между общите и нормативните административни актове – нормативните поражда правни последици винаги при възникването на фактите и обстоятелствата от хипотезата, независимо колко пъти ще се проявят тези факти и обстоятелства в обективната действителност, докато общите нормативни актове поражда правните последици еднократно, като с тях се изпълнява диспозитивът на правната норма. Правилата за поведение в общите административни актове не са правни норми, те не разполагат с хипотеза, тъй като издаването на общите административни актове става при наличието на фактите и обстоятелствата от хипотезите на приложимите правни норми.

Нормата на чл. 63, ал. 11 ЗЗ изрично е посочила, че заповедите са общи административни актове, които се издават по реда на чл. 73 АПК, публикуват се на интернет страницата на Министерството на здравеопазването, съответно на интернет страницата на регионалната здравна инспекция и подлежат на предварително изпълнение.

При приложението на тази разпоредба следва да се държи сметка за факта, че е налице колизия с норма в АПК, който е дал критериите за това що е то общ административен акт и нормативен административен акт, като легално е дефинирал понятията.

Заповедта на министъра на здравеопазването има не еднократно, а многократно действие, разпоредбите ѝ имат нормативен характер, а не са издадени за прилагане на нормативни разпоредби, поради което настоящият съдебен състав приема, че в случая става въпрос за нормативен административен акт, а не за общ.

Норма от общ административен акт не може да попълва бланкетна разпоредба на законов текст, с който се санкционира поведението на даден субект по наказателен или административно-наказателен път, защото бланкетна законова норма може да бъде попълнена само с разпоредба, която има нормативен характер и която въвежда задължително правило за поведение по отношение на неограничен и неопределен кръг субекти. А това означава, че не може да се посочва като нарушена разпоредба от общ административен акт, което от своя страна да послужи за основание за налагане на административно наказание, или углавно такова, на което и да е лице.

Легалната дефиниция за нормативен административен акт пък се съдържа в чл. 75 АПК, която гласи: нормативните административни актове са подзаконовни административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Издадените заповеди от министъра на здравеопазването имат характер на нормативен административен акт, тъй като са налице всички изисквания на закона, за да бъдат определени като нормативен административен акт. Най-напред съдът намира, че заповедта е подзаконов нормативен акт, защото се издава на базата на законова разпоредба и във връзка с приложението на последната, а именно нормата на чл. 63, ал. 4 и 11 и чл. 63в 33. Освен това разпоредбите на тази заповед имат нормативен характер защото създават правило за поведение за адресатите на издадената заповед. Видно от съдържанието на заповедта тя се отнася до неограничен и неопределен кръг субекти, защото с нея се въвеждат противоепидемични мерки по отношение на всички членове на обществото, а актът действа на територията на цялата страна, без ограничение по място и относно кръга на лицата, срещу които се прилага. Накрая следва да се посочи, че разпоредбите на заповедта имат многократно правно действие, защото са уредени отношения, които действат за ограничен период, но не еднократно, а

с въпросната заповед се създава задължение за всички субекти непрекъснато да спазват противоепидемичните изисквания и мерки. Съдът обаче намира, че този нормативен акт не е породил своето правно действие, защото не е обнародван в Държавен вестник, така както изисква нормата на чл. 78, ал. 2 АПК и нормата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България. Т. е. съдът намира, че не е завършен фактическият състав по приемането на този нормативен акт, за да се превърне той в задължителен за всички субекти на територията на страната. Иначе казано този нормативен акт не може да се прилага от правораздавателните органи и неговите разпоредби не могат да служат за въвеждане на права и задължения за гражданите, нито за санкциониране на поведението на последните при установено поведение, несъответстващо на предписаното от нормите на заповедта.

Съставът на съда намира, че и в двата случая НП е за отмяна, защото ако от една страна се приеме, че заповедта на министъра е общ административен акт, то следва, че нормите на тази заповед не могат да попълват бланкета на чл. 209а, ал. 1 ЗЗ, защото са норми от общ административен акт, като съображенията за това бяха изложени по-горе. 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 обнародването води след себе си като правна последица неприлагането на практика на въпросния акт.

Всички тези съображения водят съда до единствения извод, че НП е незаконосъобразно, а законовият текст на нормата на чл. 209а, ал. 1 ЗЗ е неприложим, защото не съществува нормативен административен акт, който да попълва неговото бланкетно съдържание, а без да е налице такава разпоредба от нормативен административен акт, нормата на закона не може да се прилага на практика.

Не са налице основания за присъждане на разноски.

Мотивиран от изложеното и на основание чл. 63, ал. 2, т. 1 ЗАНН,  
**Софийски районен съд**

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** наказателно постановление № СО-33-Г-20-04-103/07.01.2021г., издадено от кмета на Столична община, с което на Г. Г. П. на основание чл. 209а, ал. 1 от Закона за здравето във връзка с т. I, т. 7 от Заповед № РД-01-609/21.10.2020г. и т. I, т. 22 от Заповед № РД-01-655/13.11.2020г. на министъра на здравеопазването е наложена глоба в размер на 300 лева.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване пред Административен съд – София град в 14-дневен срок от получаване на съобщението от страните за изготвянето му на основанията, предвидени в НПК, и по реда на глава XII АПК.

Съдия при Софийски районен съд: \_\_\_\_\_