

# ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА СВОБОДНО ПРИДВИЖВАНЕ ПО ВРЕМЕ НА ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ ЗАРАДИ ПАНДЕМИЯ, ПРИЧИНЕНА ОТ SARS-COV-2

Райна Николова<sup>1</sup>

**Резюме:** Статията анализира българската административноправна уредба на извънредни ситуации (обявяване на извънредно положение, управление и преодоляване на криза, обявяване на бедствено положение и извънредна епидемична обстановка). Посочва кои ограничения са предвидени в законодателството относно правото на свободно придвижване на гражданите. Обсъжда каква е компетентността на централните органи на изпълнителната власт, междуведомствените органи и териториалните

органи за справяне с пандемия. Дискутира правните основания и мотивите за въвеждането на вечерен час от областни управители и кметове на общини по време на извънредното положение във връзка с разпространението на SARS-CoV-2 (COVID-19).

**Ключови думи:** бедствено положение, извънредна епидемична обстановка, извънредно положение, ограничения на правото на свободно придвижване на гражданите, управление и преодоляване на криза

## Увод

На 8.03.2020 г. (неделя) от Националния оперативен щаб (НОЩ) е съобщено за първите случаи на заразени с вируса SARS-CoV-2<sup>2</sup> български граждани. На 13.03.2020 г. Народното събрание на Република България на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България (КРБ) и във връзка с разрастващата се пандемия от COVID-19 приема решение за въвеждането на извънредно положение<sup>3</sup> до 13.04.2020 г., удължено до 13.05.2020 година. Няколко дни след въвеждането на извънредното положение областните управители на Стара Загора и Смолян и кметовете на общините Мъглиж, Николаево, Нова Загора и Чирпан (област Стара Загора), Девин и Чепеларе (област Смолян), Белица (област Благоевград), Елин Пелин и Костинброд (София-област) и Козлодуй (област Враца) постановяват заповеди, с които въвеждат вечерен час на територията на съответната област/община.

<sup>1</sup> Райна Николова, д.н., професор по Административно право и процес, департамент „Право“, Нов български университет, [rnikolova@nbu.bg](mailto:rnikolova@nbu.bg).

<sup>2</sup> Тежък остър респираторен синдром коронавирус 2 (от английски език: Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2), също познат и като SARS-CoV-2, е щам вирус, който причинява коронавирус болест 2019 (COVID-19).

<sup>3</sup> Обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2020 г.

Това дава повод на министъра на здравеопазването да издаде специална заповед, с която да забрани на кметовете да предприемат подобни мерки. Заповедта на областния управител на Стара Загора е оспорена съдебно и е отменена от издалия я орган преди произнасянето на Върховния административен съд (ВАС). Обжалвана е заповедта и на кмета на Елин Пелин, но тя е потвърдена както от Административен съд – София-област, така и от Върховния административен съд.

Настоящата студия има за задача да разкрие каква е административноправната уредба на държавното управление по време на извънредни ситуации (обявяване на извънредно положение, управление и преодоляване на криза, обявяване на бедствено положение и извънредна епидемична обстановка). В този смисъл тя изследва обществените отношения в подотрасъл на административното материално право – специална част – тези от областта на административното нестопанско право и в частност здравната национална сигурност (военно административно право), като засяга във връзка с това и някои аспекти на медицинското административно право. Проучването цели да открие какви ограничения са предвидени в законодателството относно правото на свободно придвижване на гражданите, каква е правната същност на държавния и административния орган, каква е материалната компетентност на централните органи на изпълнителната власт, междуведомствени органи и териториалните органи за справяне с пандемия; правните основания и мотивите за въвеждането на вечерен час от някои териториални органи на изпълнителната власт във връзка с разпространението на SARS-CoV-2 (COVID-19). Акцентира върху законосъобразността на това действие, както и констатира юридически безпорядък при издаването на административни актове в тази материя в периода 13.03.2020 – 13.05.2020 година.

## **1. Административноправна уредба на държавното управление по време на извънредни ситуации**

Тази част от административното материално право – специална част е посветена на гражданската защита на населението (военно административно право). Извънредните ситуации, които предполагат специална административноправна регулация, са обявяване на извънредно положение, управление и преодоляване на криза, обявяване на бедствено положение и извънредна епидемична обстановка.

### **1.1. Извънредно положение**

В нормативната уредба няма определение на това какво представлява административният режим на извънредно положение. Народното събрание обявява военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея по предложение на президента или на Министерския съвет (чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България, КРБ). Министерският съвет предлага на Народното събрание обявяването на извънредно положение (чл. 16, т. 2 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, ЗОВСРБ). Отбраната осигурява изграждането и поддържането на Интегрирана комуникационно-информационна система за управление на страната при извънредно положение (чл. 6, ал. 2, т. 11 от ЗОВСРБ). Държавата се грижи за опазване на живота и здравето на български и чужди граждани и лица без гражданство, които се намират на територията на Република България или под нейна юрисдикция, по време на извънредно положение (чл. 14, ал. 1 от ЗОВСРБ).

Извънредното положение предполага в много по-голяма степен отношение на президента към ръководството на държавата през този период, доколкото той е върховен главнокомандващ на Българската армия и нормативната уредба на държавното управление в тази

извънредна ситуация акцентира върху военното начало. В този смисъл въвеждането на извънредно положение като не толкова типична форма на управление на извънредна ситуация в мирно време, свързана с националната сигурност, залага от самото начало конфронтация в отношенията „президент – правителство“, която ескалира на моменти изключително неуместно в разгара на пандемичната заплаха<sup>4</sup>. Категоричната стъпка по въвеждането на извънредно положение е предприета с цел изпълнителната власт да се възползва от възможностите на повсеместно ограничаване на правата на гражданите, заложиени в чл. 123 от ЗОВСРБ, чиито измерения ще се разгледат по-долу. Тя е извършена по примера на други държави от Европейския съюз и има дисциплиниращ<sup>5</sup> ефект, но същият резултат би могъл

<sup>4</sup> „Президентът да наложи вето на извънредното положение, щом не го харесва, аз ще извадя депутатите от ГЕРБ и да ги умори тези хора, това предлага той“. Това каза днес пред журналисти премиерът Бойко Борисов по повод отправени по-рано днес критики от Румен Радев към действията на правителството и намеренията за удължаване на извънредното положение. Държавният глава критикува икономическите мерки за подпомагане на бизнеса, високите глоби за неспазване на ограниченията, репресиите и цензурата над хората.

Борисов сравни Радев с „дърта свекърва, ама от тези, злобните“. „Не разбирам как може в ден, когато баща ти е умрял, да говориш нелепици“, каза още Борисов. Той допълни, че сутринта се е чул с Радев, за да му изкаже съболезнованията си.

Действията на държавата, въвела извънредното положение, той сравни със загрижеността на един родител за детето му, когато трябва да го води на ваксинация или на зъболекар. „И ние страдаме, но няма друг начин“, обобщи той.

Това е втори сблъсък на президента с управляващите от въвеждането на ограниченията. На 22 март Румен Радев, когато наложи вето на текстовете от Закона за извънредното положение, което беше уважено от парламента. От началото на кризата премиер и президент бяха само веднъж на едно мнение по повод мерките на държавата. След среща на 15 март Бойко Борисов обяви, че двамата оставят противоречията си назад. Действията на Румен Радев седмица по-късно бяха определени от него като удар в гърба.“ Пауновски, Г. Борисов: Президентът говори нелепици, да наложи вето на извънредното положение. *Дневник*, 3.04.2020. Достъпно: [https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/04/03/4050128\\_borisov\\_prezidentut\\_govori\\_nelapici\\_da\\_naloji\\_veto\\_na](https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/04/03/4050128_borisov_prezidentut_govori_nelapici_da_naloji_veto_na) Посетено на: [22.05.2020].

<sup>5</sup> Според твърденията на НОЩ е имало нарушаване на препоръките да не се напуска столицата по време на великденските празници. Но ако това се е случило, вина за създаването на положение носи НОЩ, защото мерките не са приложени своевременно и голяма част от желаещите да напуснат столицата по Великден го направиха в сряда (15.04.2020 г.), а ограничението за влизане и излизане на превозни средства от и във гр. София бе оповестено в четвъртък (16.04.2020 г.) по време на брифинг в 23 часа и бе въведено, считано от 00:00 часа на Разпети петък (17.04.2020 г.). Заповед № РД-01-224/16.4.2020 г. въвежда следните ограничения:

**Въвеждам следните противоепидемични мерки на територията на София-град, считано от 17.04.2020 г. до второ нареждане:**

**Забранява се влизането и излизането от територията на град София на всички автомобили.**

Изключение от забраната за пътуване се прави само за:

- товарни превози, които трябва да докажат необходимостта от извършването на транспорт;
- автомобили със специален режим на движение;
- автомобили, които превозват граждани за лечение. В декларацията трябва да се посочи лечебното заведение, в което ще се провежда лечението;
- автомобили, които превозват медицински лица, отиващи на работа;
- автомобили на електроразпределителните дружества, ВиК операторите, кабелните и мобилните оператори;
- служебни автомобили, които превозват работници към местоработата им. В декларацията се посочва фирмата и телефонът на управителя/директора. Ако работник пътува с личен автомобил, също трябва да посочи фирмата и телефона за връзка;
- Определя се и времеви график за влизане/излизане по работа – сутрин между 6 и 8 ч. и вечер между 18 и 20 ч. Извън тези часове лични автомобили на работещи не могат да влизат и излизат от София.

Декларациите, които се ползваха до момента, остават в сила, като в тях трябва да се допишат само фирмата и телефони за връзка с управителя.

да бъде постигнат<sup>6</sup> и с въвеждането на бедствено положение от страна на правителството. Още повече че изпълнителната власт не употребява целесъобразно инструментариума от мерки на административния режим „извънредно положение“, защото същият е нетипична форма на изпълнително-разпоредителна дейност в мирно време.

## 1.2. Управление и преодоляване на криза

Нормативната уредба на управлението и преодоляването на криза се съдържа в приетия през 2015 г. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС)<sup>7</sup>. Управлението при кризи е съществен елемент от дейностите по защита на националната сигурност (чл. 17, ал. 1 от ЗУФСЗНС).

В ЗУФСЗНС е пропусната уникална възможност за уреждането на въпроса относно възникването на епидемична обстановка като проявна форма на заплахата за националната сигурност. Легалната дефиниция на понятието „криза“ се съдържа в §1, т. 3 от Допълнителната разпоредба на ЗУФСЗНС: „събитие, което нарушава състоянието на национална сигурност в резултат на целенасочени действия или бездействия на лица, групи или организации“. Определението не показва сходство с темата за здравната сигурност<sup>8</sup>, която спо-

<sup>6</sup> Като цяло гражданите са се съобразили с ограниченията. По данни на Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) ситуацията с трафика през великденските празници от и към столицата е следната: „Данните показват, че за масово напускане на града властите са приели излизането на 58 699 автомобили и влизането на 50 141. Тоест градът е „олекнал“ с по-малко от 10 000 коли. Общият брой на автомобилите в София е около 800 000. Статистиката на АПИ показва, че в петък, 17 април, напусналите града са 10 175 коли, а влезлите в него – 9442. По-ниските числа могат да показват, че забраната е сработила. Но могат и да показват друго – 17 април, Разпети петък, беше първият от четири почивни дни и голяма част от влизащите и излизащите от града по работа в делничен ден ги няма. Сходни са числата за събота, неделя и понеделник. На 18 април излезлите коли от София са 6980, а влезлите – 6962. На 19 април, Великден, статистиката се обръща и излезли от града са 4994 коли, а влезлите повече вече са – 6153. В понеделник, 20 април (отново почивен ден), напускащите столицата автомобили са били 7542, а влизащите – 10 745.

### Движението година по-рано

Хората, които са напуснали София от сряда до петък преди Великден през 2019 г., са били много повече. На 24 април 2019 г. (сряда) напусналите София коли са 49 980, а влизащите – 47 243. И ако в този случай числата са почти като тези през настоящата година, то ден по-късно, в четвъртък (25 април), когато след работа започва масовото пътуване, града са напуснали вече 63 260 коли. Влезлите в столицата тогава са били 47 721. В тези два дни миналата година общият брой на напусналите автомобили е 113 240, а на влизащите – 94 964. Разликата между тях е точно 18 276 автомобили. За сравнение – разликата между влезли и излезли коли на Велики сряда и четвъртък тази година е едва 8000. Голямото пътуване през 2019 г. е било на Разпети петък, когато града са напуснали 72 292 коли, а в него са влезли малко над 40 000. В събота (27 април 2019) от София са излезли 45 628 коли. В деня на завръщането пък – понеделник (29 април 2019), влезлите коли в столицата рязко се увеличават. Те са 79 979 за сметка на 29 171, които са напуснали града. Числата всъщност показват, че голямата част от живеещите в София са се съобразили с наложените мерки. Както със затварянето на града в нощта срещу 17 април, така и преди това, когато бе съобщено, че „масово“ не са спазени изискванията“. Паунова, П. Кое е върното: Софийнци масово пътуваха за Великден или останаха в града? *Свободна Европа*, 27.04.2020. Достъпно: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30577792.html>. Посетено на: [22.05.2020]. По всяка вероятност впечатлението за масово напускане на столицата възникна от множеството репортажи на телевизиите за пристигнали в населените места по Черноморието жители на гр. София, а и защото за разлика от предходната година контролът върху трафика бе следен отново от медиите и органите на МВР особено стриктно и се прилагаше спрямо всеки излизащ от града автомобил индивидуално. Това създаде погрешната представа, че българите масово нарушават противоепидемичните мерки и пръскат зараза из цялата страна.

<sup>7</sup> Обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г., в сила от 1.11.2015 г.

<sup>8</sup> Цонов, П. (2010). Реалности и приоритети на здравната сигурност. В: *Стратегии и политики на сигурност, част 1* (състав. Д. Йончев). София: Балкански форум по сигурността, с. 166.

ред Световната здравна организация се сблъсква с предизвикателства като пандемии, големи физически или биологични инциденти и биотероризъм. Повече от уместно понятието „криза“ би следвало да включва разпространяването на инфекциозни заболявания. В Стратегията за национална сигурност на Република България<sup>9</sup> като елемент на националните интереси се включват жизненоважните интереси и по-специално защитата на населението при кризи, бедствия, аварии, катастрофи и други рискове и заплахи. Сред външната среда на сигурност като рисков фактор се коментира общественото здраве: „44. Глобализирането на транспортните връзки способства за бързото разпространяване на инфекциозни заболявания и епидемии в световен мащаб, излага на риск държавите и техните граждани, в т. ч. формиранията на въоръжените им сили, участващи в международни мисии и операции в сложни природни условия“. Странно защо при законодателните промени през 2018 г. не е настъпила актуализация на нормативната уредба при толкова ясно идентифициране на непосредствените заплахи, като се извърши синхронизация със Закона за защита при бедствия (ЗЗБ), засягащ регулирането на обществените отношения във връзка с осигуряването на защитата на живота и здравето на населението при бедствия.

### 1.3. Бедствено положение

Относно бедственото положение има няколко относими към настоящия анализ легални определения:

„Бедствено положение“ е режим, който се въвежда в зоната на бедствието от определените в закона органи, свързан с прилагането на мерки за определен период от време с цел овладяване на бедствието и провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи“ (чл. 48, ал. 1 от ЗЗБ).

„Бедствие“ е значително нарушаване на нормалното функциониране на обществото, предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност и водещо до негативни последици за живота или здравето на населението, имуществото, икономиката и за околната среда, предотвратяването, овладяването и преодоляването на което надхвърля капацитета на системата за обслужване на обичайните дейности по защита на обществото“ (чл. 2 от ЗЗБ).

„Природни явления“ са явления с геоложки, хидрометеорологичен и биологичен произход като земетресения, наводнения, движения на маси (свлачища, кално-каменни порои, лавини), бури, градушки, големи снежни натрупвания, замръзвания, суши, горски пожари, *масови заболявания от епидемичен и эпизоотичен характер* (к.м., б.а.), нашествия на вредители и други подобни, причинени от природни сили“ (§1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЗБ).

„Риск от бедствия“ са потенциалните загуби при бедствие, които могат да възникнат за дадена общност, включващи живота, здравния статус, поминъка, активите и услугите, в определен период от време“ (1, т. 13 от Допълнителните разпоредби на ЗЗБ).

Дейностите по защитата на населението в случай на опасност или възникване на бедствие са ограничаване на разпространението и ликвидиране на възникнали епидемични взривове, епидемии и эпизоотии от заразни и паразитни болести (чл. 19, ал. 1, т. 14 от ЗЗБ). Мерките за предотвратяване или намаляване на последиците от биологично заразяване (мерките по биологична защита) са следните:

- мониторинг на рисковите територии;
- оценка на текущото състояние на наблюдаваните обекти;
- прогнозиране на бъдещото състояние на наблюдаваните обекти;
- предоставяне на информация за текущото състояние на наблюдавани обекти;
- приемане, обработка, обобщаване и обмен на информацията;

<sup>9</sup> Приета с Решение на Народното събрание от 14.03.2018 г., обн., ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г.

- информиране на обществото за възможните рискове и действията при биологично заразяване;
- обучение на екипите от частите на единната спасителна система за действия при биологично заразяване;
- планиране, създаване и съхранение на материални запаси (лекарства, ваксини, препарати, тестове и др.) за подпомагане при биологично заразяване;
- провеждане на обучение на населението по места, от кметовете на общини, за предприемане на необходимите действия при възникване на биологично заразяване.

Появата на огнища на зараза може да стане чрез:

- вдишване на заразен въздух;
- употреба на заразени хранителни продукти и вода;
- чрез ухапване от заразени насекоми, кърлежи или гризачи;
- при контакт с болни хора, животни или заразени предмети;
- биотерористичен акт – чрез заразяване на водоизточници, складови помещения, фуражи, земеделски площи, храни и др.<sup>10</sup>.

Те се изпълняват от единната спасителна система, която включва структури на министерства и ведомства; общини; търговски дружества и еднолични търговци; центрове за спешна медицинска помощ, други лечебни и здравни заведения; юридически лица с нестопанска цел, включително доброволни формирания (чл. 21, ал. 1 от ЗЗБ).

Бедствено положение се обявява, при условие че се случва, случило се е или има опасност да се случи бедствие, свързано със:

1. загуба на човешки живот, и/или
2. увреждане на здравето на хората, и/или
3. значителни вреди на имуществото и/или икономиката, и/или
4. значителни последици за околната среда, свързани със замърсяване на почвата, водата или въздуха с химически, биологически или радиоактивни вещества и материали или с унищожаването на биологични видове (чл. 48, ал. 3 от ЗЗБ).

Епидемията, причинена от SARS-CoV-2, изпълва съдържанието на изискванията на чл. 48, ал. 3, т. 1-3 от ЗЗБ и допуска дейности по защита, предвидени в чл. 19, ал. 1, т. 14 от ЗЗБ.

#### **1.4. Извънредна епидемична обстановка**

Извънредната епидемична обстановка е административноправен режим, уреден в Закона за здравето (ЗЗ), и неговата същност е дефинирана в §1, т. 45 от ДР на ЗЗ. Основанието за прибягването до него е: „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“<sup>11</sup>. Трябва да се обърне внимание на това, че законното определение е в синхрон с дефиницията за „бедствие“ на Закона за защита при бедствия. Неговото съдържание претърпява развитие 4 пъти в периода на извънредното положение<sup>12</sup> и в последния му вариант е обект на жалба

<sup>10</sup> Вж. по този въпрос в Национален план за защита при бедствия.

<sup>11</sup> Обн., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

<sup>12</sup> ДВ, бр. 23 от 14.03.2020 г., в сила от 14.03.2020 г., бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г. до отмяна на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., изм., бр. 34 от 9.04.2020 г., в сила от 9.04.2020 г., изм. и доп., бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

пред Конституционния съд от страна на президента на републиката<sup>13</sup>. В изследването се обръща внимание на онази негова нормативна уредба, която действа непосредствено след въвеждането на извънредното положение през март 2020 г. и преди първата му промяна с обратното действие. Причината за това е, че издаването на заповеди за въвеждането на вечерен час от страна на областните управители и кметовете на общини се осъществява дни след въвеждането на извънредно положение от Народното събрание:

„Чл. 63. (1) При възникване на извънредна епидемична обстановка министърът на здравеопазването въвежда противоепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион.

(2) Мерки по ал. 1 на територията на отделна област или община могат да се въведат и от директора на съответната регионална здравна инспекция.

(3) Лечебните и здравните заведения независимо от собствеността им са длъжни да изпълняват въведените мерки по ал. 1 и 2.

(4) Държавните и общинските органи създават необходимите условия за изпълнение на мерките по ал. 1, а средствата за осъществяването им се осигуряват от държавния бюджет, съответно от общинските бюджети.

<sup>13</sup> На 22.05.2020 г. Конституционният съд допусна за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70/10.08.2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 44/13.05.2020 г.). Аргументите на държавния глава за обявяването на текстовете за противоконституционни са, че „законът не определя, нито дава критериите за определяне на пределния срок, за който може да бъде обявена такава обстановка. Като се има предвид, че за периода на нейното действие могат да бъдат ограничавани основни права като правото на придвижване, правото на труд, не се спазва конституционното изискване по чл. 57, ал. 3 ограниченията със закон да бъдат временни“. Оспорените текстове са следните:

„(2) 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.

(3) 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, механизъмът 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 имуноен дефицит и/или с хронични заболявания и други), или

8. има регистрирани случаи сред медицински специалисти.

(4) 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.

(5) Мерките по ал. 4 може да включват и забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства.

(6) Мерките по ал. 4 може да включват и временно ограничаване придвижването на територията на страната, както и временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите.

(7) Временни противоепидемични мерки по ал. 4 може да се въведат и със заповед на директора на съответната регионална здравна инспекция съгласувано с главния държавен здравен инспектор за територията на отделна област, община или населено място“.

(5) При опасност от възникване и епидемично разпространение на заразни болести държавните органи, общините, физическите и юридическите лица са длъжни да оказват пълно съдействие на органите за държавен здравен контрол.

(6) Мерките по ал. 1 могат да включват и забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, в случай на обявено извънредно положение по чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства“.

## 2. Ограничения на правото на свободно придвижване на гражданите

Всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Това право може да се ограничава само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Всеки български гражданин има право да се завръща<sup>14</sup> в страната (чл. 35 от КРБ). Съществуват два основни режима за въвеждането на такъв род ограничения в движението. Първият от тях позволява това да се случва въз основа на общия правопорядък, свързан с вътрешния ред – задържането до 24 часа от полицейски или митнически орган, както и при изпълнение на наказанието „пробация“. Вторият режим се отнася до създаването на ограничения през кризисни периоди на развитие на обществените отношения в сферата на националната сигурност – извънредно положение, бедствено положение, извънредна епидемична обстановка. Предпочитанието, което изпълнителната власт отдава през март 2020 г. с въвеждането на извънредно положение вместо бедствено положение, показва стремеж към налагане на тотален контрол върху поведението на българските граждани и е по-скоро проява на непропорционално усилие. Тази част от изследването е насочена към проучване на законовите хипотези за ограничаване на конституционното право на свободно придвижване на гражданите, доколкото практиката на Европейския съд по правата на човека възприема вечерния час (вид забрана за придвижването на гражданите в определен часови диапазон от денонощието) и електронното наблюдение<sup>15</sup> като такива именно рестрикции, а Върховният административен съд (ВАС) приема, че това са „допълнителни мерки за противоепидемиологична защита на територията“<sup>16</sup>.

### 2.1. Общ правоохранителен режим на ограничение на свободата на придвижване

#### 2.1.1. Задържане до 24 часа от полицейски орган

Ограничение в придвижването с оглед опазването на обществения ред е задържането под стража до 24 часа. Законът за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) изброява в чл. 72, ал. 1 основанията за задържането на едно лице от полицейските органи:

1. за което има данни, че е извършило престъпление;
2. което след надлежно предупреждение съзнателно пречи на полицейски орган да изпълни задължението си по служба;

<sup>14</sup> Вж. по-подробно административноправните аспекти на този институт във Видин, Б., Йочева, К. (2019). Уредба на принципа на „забрана за връщане“. В: *Правата на гражданите и тяхната защита*. София: Нов български университет, с. 353–354.

<sup>15</sup> Решение от 27.01.2015 г. на ЕСПЧ по делото на Нешков и други срещу България.

<sup>16</sup> Определение № 3971 от 8.04.2020 г. по адм. д. № 3297 от 2020 г. на ВАС, VI отделение.

3. което показва тежки психични отклонения и с поведението си нарушава общественния ред или излага живота си или живота на други лица на явна опасност;

4. при невъзможност да се установи самоличността му в случаите и по начините, посочени в чл. 70;

5. което се е отклонило от изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или от местата, където е било задържано като обвиняем в изпълнение на разпореждане на орган на съдебната власт;

6. обявено за издирване с цел задържане, както и по искане на друга държава във връзка с неговата екстрадиция или в изпълнение на Европейска заповед за арест;

7. в други случаи, определени със закон.

Полицейските органи са изпълнително-разпоредителни органи, които осъществяват държавното управление в сферата на опазване на обществения ред<sup>17</sup>, противодействие на престъпността, гарантиране правата и свободите на гражданите, спазване на законността и защита на собствеността. Те упражняват три функции:

- защитна, с която защитават правата и свободите на гражданите;
- принудителна, с която осъществяват държавната принуда, и
- превантивна<sup>18</sup>, с която предотвратяват и пресичат престъпления и други правонарушения, която се осъществява чрез индивидуална и обща превенция<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> В присъщата за органите на реда функция се включва охранителната дейност по смисъла на чл. 14, ал. 1-2 от ЗМВР – дейност по опазване на обществения ред и осигуряване безопасността на движението по пътищата в Република България чрез:

1. патрулно-постова дейност;
2. териториално обслужване на населението;
3. наблюдение на държавната граница, специфична охранителна дейност за участие в мерките за постигане на летищна сигурност в обществените зони и периметъра на летищата и прилагане на компенсиращи мерки;
4. охрана на обекти по чл. 92, ал. 1 и 2, обекти на МВР и дипломатически представителства;
5. осигуряване на обществения ред при провеждане на мероприятия;
6. конвоиране и съпровождане на лица в страната и в чужбина;
7. освобождаване на заложници, задържане и обезвреждане на извършители на престъпления;
8. откриване, идентифициране и неутрализиране на взривни устройства и взривни вещества;
9. извършване на физикохимическо изследване и експертна оценка на взривни устройства и техните елементи, взривни вещества, документи и непознати вещества.

<sup>18</sup> В обхвата на опазването на обществения ред се включва и превантивната дейност по смисъла на чл. 30а, ал. 1-2 от ЗМВР – дейност по предотвратяване и пресичане на престъпления и други правонарушения, която се осъществява чрез индивидуална и обща превенция, чрез:

1. разработване и осъществяване на комплекс от мероприятия за установяване и отстраняване на причините и условията за извършване на престъпления и други правонарушения;
2. извършване на действия спрямо лица, за които има достатъчно основание да се предположи, че ще извършат престъпни или други противоправни действия, които застрашават обществения ред или правата и свободите на гражданите;
3. разработване и осъществяване на мероприятия за установяване на лица, замислили или подготвящи престъпления или други правонарушения, и вземане на мерки за разубеждаването им;
4. осъществяване на мероприятия за преустановяване на изпълнителното деяние, предотвратяване настъпването на престъпните му последици и ограничаване на техните размери.

<sup>19</sup> Решение № 8694 от 12.07.2016 г. по адм. д. № 7340 от 2015 г. на Върховния административен съд (ВАС), V отделение.

„Задържане за срок до 24 часа“ е:

- превантивна принудителна административна мярка (ПАМ) по смисъла на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН);
- разпореждане на орган на власт<sup>20</sup>, непосредствено засягащо правната сфера на адресата;
- мярка, прилагана в спешен порядък<sup>21</sup>;
- мярка, която се предприема от административния орган при условията на оперативна самостоятелност<sup>22</sup>.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 1 от ЗМВР е превантивна, тъй като целта ѝ е „чрез задържането да се предотврати възможността лицето да извърши престъпление, да продължи да извършва престъпление или да се укрие. Освен това тя се предприема с цел започване на разследване срещу вероятния извършител на престъпление [...] да се попречи на уличения в извършването му или да се укрие или да извърши друго престъпление, или да осуети наказателно преследване“<sup>23</sup>.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 2 от ЗМВР е *преустановителна*. Тя има за задача да пресече действията на правонарушителя<sup>24</sup>.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 3 от ЗМВР е сложна по своята структура и е *преустановителна*. Нейното предназначение е да се прекратят действията на лицето, които създават заплаха за обществения ред или здравето (неговото или на трети лица). „Същата няма за цел да санкционира лицето, извършващо тези действия, а представлява временна, мигновена и ситуационна мярка, неутрализираща възникналата пречка“<sup>25</sup>.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 4 от ЗМВР е *превантивна*, тъй като тя има за цел да изясни доколко лицето е съпричастно или не към извършването на противоправно деяние (административно нарушение или престъпление).

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 5 от ЗМВР е сложна по структура и е *превантивна* и *преустановителна*, защото целта ѝ е да се предотврати извършването на друго престъпление, да се преустанови отклоняването от изтърпяването на наказанието и лицето да продължи да изпълнява мярка за неотклонение „задържане под стража“.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 6 от ЗМВР също е сложна по структура и е едновременно *превантивна* и *преустановителна*, като „законодателят не е имал предвид да е доказано по несъмнен начин извършването на престъпление“<sup>26</sup>.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 7 от ЗМВР е също едновременно с *превантивен* и *преустановителен характер*, защото „се предприема, за да предотвратят вредните последици от извършено престъпление или за да бъде осуетено прикритието на престъпление, както и за започване на разследване срещу евентуален извършител

<sup>20</sup> Решение № 1135 от 3.02.2016 г. по адм. д. № 616 от 2015 г. на ВАС, V отделение.

<sup>21</sup> Решение № 240 от 28.08.2017 г. по адм. д. № 301 от 2017 г. на Административен съд – Перник.

<sup>22</sup> Решение № 502 от 13.12.2018 г. по адм. д. № 576 от 2018 г. на Административен съд – Велико Търново.

<sup>23</sup> Решение № 1380 от 9.02.2016 г. по адм. д. № 829 от 2015 г. на ВАС, V отделение.

<sup>24</sup> Вж. в този смисъл мотивите към Решение № 58 от 3.01.2018 г. по адм. д. № 5134 от 2017 г. на ВАС, V отделение.

<sup>25</sup> Решение № 71 от 6.02.2017 г. по адм. д. № 877 от 2016 г. на Административен съд – София-област, потвърдено от Решение № 1027 от 24.01.2019 г. по адм. д. № 5928 от 2017 г. на ВАС, V отделение.

<sup>26</sup> Решение № 7676 от 22.05.2019 г. по адм. д. № 13980 от 2018 г. на ВАС, I отделение.

на престъпление. Законът има за цел с налагането на оспорената по делото ПАМ да се ограничи вредното влияние на евентуално извършено престъпление върху обществото, да се осуети прикриването на извършено престъпление, както и да бъдат създадени условия за безпрепятствено провеждане на полицейското разследване<sup>27</sup>.

### 2.1.2. Задържане до 24 часа от митнически орган

Друга форма на ограничаване на свободата на придвижване на гражданите от областта на административното право е задържането от митнически орган<sup>28</sup> на лице, за което има данни, че е извършило престъпление по чл. 234, 242, 242а и 251 от Наказателния кодекс и по чл. 255 от Наказателния кодекс по отношение на задължения за ДДС от внос и акцизи и при съществуваща реална опасност да се укрие или да извърши престъпление (чл. 16а от Закона за митниците). За всяко задържано лице се издава заповед за задържане от митнически орган, ограничил правото на свободно придвижване на лицето, който действа при условията на оперативна самостоятелност<sup>29</sup>. На задържаното лице не могат да бъдат ограничавани други права освен правото на свободно придвижване. Срокът на задържането не може да бъде повече от 24 часа. Задържаните лица незабавно се освобождават след отпадане на основанието за задържане, но не по-късно от 24-часовия срок. Това е принудителна административна мярка с *превантивен* характер.

### 2.1.3. Пробация

Ограничението в свободата на придвижването на гражданите е уредено в българското законодателство като пробация<sup>30</sup>, т.е. като наказание по Наказателния кодекс (чл. 42а, ал. 2, т. 3), и се изразява в налагане на една или няколко от следните забрани за:

1. посещаване на точно определени в присъдата места, райони и заведения;
2. напускане на населеното място за повече от 24 часа без разрешение от пробационния служител или прокурора;
3. напускане на жилището, което обитава, за определен период от денонощието (чл. 42б, ал. 3 от Наказателния кодекс). Нейното прилагане се осъществява по реда на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (арг. чл. 213, ал. 1; чл. 263, ал. 1, т. 2; чл. 265; чл. 267, ал. 1; чл. 269, ал. 3; чл. 272).

Но както се вижда в изброените три случая, става въпрос за мерки, които се прилагат индивидуално за всеки конкретен казус, не и при възникването на необходимост, която да е едновременно от масов характер.

<sup>27</sup> Решение № 2686 от 14.12.2018 г. по адм. д. № 3023 от 2018 г. на Административен съд – Пловдив.

<sup>28</sup> Относно безпристрастността на ръководните митнически органи на регионално ниво и предотвратяване на практиките на корупция и контрабанда и необходимостта в този смисъл от въвеждането на централизирана административна структура, подчинена на Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ към Европейската комисия, вж. в Симеонов, А. (2018). Митнически съюз и обща митническа администрация на Европейския съюз. В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет, с. 188–189. За престъпленията, свързани с корупция, вж. във Вучков, В. (2007). Престъпления с корупционен елемент и наказателно-процесуални способности за разследването им. *Общество и право*, № 3, с. 37–46; *Общество и право*, № 4, с. 36–49.

<sup>29</sup> Решение № 5110 от 23.07.2014 г. по адм. д. № 2984 от 2014 г. на Административен съд – София-град.

<sup>30</sup> Костадинова, Р. (2005). Пробацията след последните промени в националното законодателство. *Правна мисъл*, № 2, с. 53–65.

## 2.2. Особен режим на ограничения, свързан с националната сигурност

При ограниченията, свързани с националната сигурност, се въвежда особен режим на регулация, който засяга неограничен брой правни субекти или неограничен, но определяем брой лица.

### 2.2.1. Ограничения при извънредно положение

Има една особеност при осъществяването на държавната политика в областта на националната сигурност. Тя допуска при обявяване на извънредно положение държавните органи и въоръжените сили да:

1. ограничават или забраняват полети на граждански въздухоплавателни средства и въвеждат особен режим на корабоплаване в териториалното море и вътрешните морски води на страната;
2. контролират или забраняват преминаването през държавната граница на Република България;
3. ограничават движението по основни пътни артерии;
4. ограничават движението на влакове и установяват контрол върху пътниците и товарите;
5. ограничават свободното придвижване и установяват контрол върху гражданите и превозните средства;
6. ограничават или забраняват достъпа до държавни учреждения;
7. при необходимост от защита на националния интерес, живота и здравето на гражданите прилагат и други мерки, които не противоречат на международните актове, гарантиращи защитата на човешките права в условията на война (чл. 123, т. 3-7, 9-10 от ЗОВСРБ). При извънредно положение инструментариумът, който лимитира пълното упражняване на свободата на придвижване, е най-интензивен. Той бе допълнен от мерките на задължителна изолация и задължителна карантина.

### 2.2.2. Ограничения при бедствено положение

При обявено бедствено положение в неизбежно необходимия обем и продължителност може да се ограничи свободата на движение и пребиваване в определена част на територията, застрашена или засегната от бедствието (чл. 52, ал. 1, т. 3 от ЗЗБ). При обявено бедствено положение като необходими мерки могат да бъдат:

- предприети забрана за влизане, пребиваване и движение в определени места или територии, както и
- приоритетно снабдяване на детски, социални, лечебни и здравни заведения и спасителните екипи (чл. 52, ал. 2, т. 2, 5 от ЗЗБ).

### 2.2.3. Временни противоепидемични мерки (задължителна изолация и задължителна карантина)

Законът за здравето създава възможност за обявяване на извънредна епидемична обстановка, като в този случай министърът на здравеопазването въвежда със заповед временни противоепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област (чл. 63, ал. 4 от ЗЗ). Те могат да включват и временно ограничаване на придвижването на територията на страната (чл. 63, ал. 6 от ЗЗ). Временни противоепидемични мерки могат да се въвеждат и със заповед на директора на

съответната регионална здравна инспекция съгласувано с главния държавен здравен инспектор за територията на отделна област, община или населено място (чл. 63, ал. 7 от ЗЗ).

Законът за здравето предвижда като форма на ограничаване на свободното придвижване на гражданите задължителната изолация и задължителна карантина. Дефиниция на термина „изолация“ е възприета в §1, т. 46 от ДР на ЗЗ. Това е „действие по отделяне на лица, болни от заразна болест по чл. 61, ал. 1 или 3, и на заразноносителите с цел предотвратяване разпространението на съответната заразна болест“. Легално определение на понятието „карантина“ е въведено в § 1, т. 47 от Допълнителните разпоредби на ЗЗ<sup>31</sup>. Това е „действие по отделяне на контактни лица на лица, болни от заразна болест по чл. 61, ал. 1 или 3, и на лица, които са влезли на територията на страната от други държави, с цел предотвратяване разпространението на съответната заразна болест“. Същността на този административно-правен институт като принудителна административна мярка с *превантивен* характер и процесуалният ред за неговото прилагане претърпяват сериозно развитие в периода март – май 2020 г.<sup>32</sup> след поредица от заведени дела<sup>33</sup>:

„Чл. 61. (1) На задължителна изолация и/или болнично лечение подлежат лица, болни от и заразноносителите на холера, чума, вариола, жълта треска, вирусни хеморагични трески, дифтерия, коремен тиф, полиомиелит, бруцелоза, антракс, малария, тежък остър респираторен синдром, COVID-19 и туберкулоза с бацилоотделяне.

(2) На задължителна карантина подлежат контактни лица на лица, болни от заразна болест по ал. 1. С цел предотвратяване разпространението на заразни болести по ал. 1 на задължителна карантина може да подлежат и лица, които са влезли на територията на страната от други държави.

(3) Министърът на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор може със заповед да разпорежи задължителна изолация на лица, болни от заразни болести извън посочените по ал. 1, и на заразноносителите, както и задължителна карантина на контактните с тях лица. В заповедта се определя срокът на задължителната изолация и лечение по ал. 5, съответно на задължителната карантина по ал. 6 в съответствие с епидемичния риск от разпространението на заразната болест.

(4) Задължителната изолация и болничното лечение на лице по ал. 1 и 3 се извършва с предписание на директора на съответната регионална здравна инспекция по предложение на лекаря, насочил лицето за хоспитализация.

(5) Задължителната изолация и/или лечението на лице по ал. 1 и 3 може да се извършва и в домашни условия с предписание на директора на съответната регионална здравна инспекция по предложение на лекуващия лекар въз основа на извършена оценка на съществуващия епидемичен риск.

(6) Задължителната карантина на лице по ал. 2 и 3 се извършва с предписание на директора на съответната регионална здравна инспекция или на оправомощено от него длъжностно лице.

(7) Министърът на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор със заповед определя срока на задължителната изолация и лечението по ал. 5 на лицата по ал. 1 и задължителната карантина по ал. 6 на лицата по ал. 2 в съответствие с епидемичния риск от разпространението на заразната болест.

<sup>31</sup> Редакция, обн., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

<sup>32</sup> Изм., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

<sup>33</sup> Определение № 5533 от 12.05.2020 г. по адм. д. № 3300 от 2020 г. на ВАС, VI отделение. Определение № 5694 от 18.05.2020 г. по адм. д. № 3706 от 2020 г. на ВАС, VI отделение.

(8) Контактните лица по ал. 2 и 3 не може да откажат извършването на изследване с цел установяване на носителство на заразна болест по ал. 1 или 3.

(9) Министърът на здравеопазването утвърждава образец на предписанията по ал. 4, 5 и 6.

(10) Предписанията по ал. 4, 5 и 6 подлежат на предварително изпълнение.

(11) Заповедите по ал. 3 и 7 и предписанията по ал. 4, 5 и 6 подлежат на обжалване пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

(12) Заповедите по ал. 3 и 7 са общи административни актове, които се издават по реда на чл. 73 от Административнопроцесуалния кодекс, публикуват се на интернет страницата на Министерството на здравеопазването и подлежат на предварително изпълнение“.

Задължителната изолация и задължителната карантина представляват превантивни и преустановителни принудителни административни мерки, които имат за задача да предотвратят и пресекат разпространението на вирусно заболяване.

Със същите изменения в ЗЗ и с цел успешното прилагане на законодателството се въвеждат строги административни наказания за неспазване на задължителната карантина: „Чл. 215б. (1) Контактно лице на лице, болно от заразна болест по чл. 61, ал. 1 или 3, както и лице, което е влязло на територията на страната от други държави, което откаже или не изпълнява задължителната карантина по чл. 61, ал. 6, се наказва с глоба в размер на 5000 лв.

(2) Лицата по ал. 1, които не изпълняват задължителната карантина, се довеждат принудително със съдействието на органите на Министерството на вътрешните работи по искане на органите на държавния здравен контрол“.

Всички ограничения в свободата на придвижване на гражданите, с изключение на пробацията, по своята административноправна същност са форма на принудителни административни мерки. Изискването принудителните административни мерки да са установени в закон или указ е гаранция за законоустановеността на административната принуда, която пряко засяга права и законни интереси на адресата<sup>34</sup>. С оглед на обстоятелството, че мерките се изразяват в едностранно неблагоприятно засягане на правната сфера на лицата и са свързани с ограничаването на права, уредбата им с подзаконов нормативен акт или с вътрешноведомствен акт не се допуска<sup>35</sup>.

### **3. Правна същност на държавния и на административния орган**

#### **3.1. Държавен орган**

В основата на произхода на органа на изпълнителната власт стои държавният орган, който притежава следните характеристики:

##### **3.1.1. съставна част от структурата на изпълнителната власт;**

**3.1.2. разполага с държавно-властнически правомощия в зависимост от конституционната компетентност на титуляря на съответната власт, като за органите на законодателната власт характерно е издаването на закони, решения или декларации, за съдебната – постановления, присъди, протести, съдебни решения, за изпълнителната – административни актове;**

##### **3.1.3. действа от името на държавата;**

<sup>34</sup> Решение № 736 от 25.01.2016 г. по адм. д. № 2872 от 2015 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>35</sup> Решение № 12306 от 5.10.2012 г. по адм. д. № 3418 от 2012 г. на ВАС, VII отделение.

**3.1.4. действа в рамките на определена компетентност или юрисдикция;**

**3.1.5. има конкретна организационна структура, определена в закона;**

**3.1.6. създава се по определен в закона ред;**

**3.1.7. реализира своята компетентност чрез една от формите на държавната дейност – законодателна, изпълнителна, съдебна;**

**3.1.8. има личен (персонален) състав<sup>36</sup>.**

Както административноправната доктрина, така и съдебната практика разглеждат като държавни органи министъра, областния управител, друг държавен орган<sup>37</sup>; „областните управители като компетентен държавен орган“<sup>38</sup>; „областни управители и други държавни органи“<sup>39</sup>; „областен управител или на друг държавен орган“<sup>40</sup>; „областен управител“<sup>41</sup>; „субекти като кметове, областни управители и други държавни органи“<sup>42</sup>. Това становище се възприема от автора.

От съществено значение за настоящото изследване е въпросът за материалната компетентност на органа. Материална компетентност е тази, при която съответният орган може да издава административни актове само в сферата на изпълнителната дейност, в която са нормативно уредените му правомощия<sup>43</sup>. Тя има предметна дефинираност и затова понякога се нарича и *предметна*<sup>44</sup> компетентност<sup>45</sup>.

## **3.2. Административен орган**

Административен орган е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, включително лица, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги (§1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на АПК).

От легалното определение на понятието за административен орган се изяснява съдържанието, което е вложено в термина. Административният орган е по-широко понятие от органа на изпълнителната власт. Той е родово понятие. Защото административен орган може

<sup>36</sup> Къндева, Е. (2000). Публична администрация. София: Сиела, с. 84–85.

<sup>37</sup> Определение № 8089 от 4.08.2003 г. по адм. д. № 1372 от 2000 г. на ВАС, V отделение.

<sup>38</sup> Решение № 11274 от 5.12.2003 г. по адм. д. № 5871 от 2003 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>39</sup> Решение № 8265 от 14.10.2004 г. по адм. д. № 1369 от 2004 г. на ВАС, Петчленен състав. Определение № 2357 от 16.02.2011 г. по адм. д. № 14072 от 2010 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>40</sup> Определение № 7136 от 28.12.1999 г. по адм. д. № 2593 от 1999 г. на ВАС, III отделение.

<sup>41</sup> Определение № 2921 от 8.05.2000 г. по адм. д. № 2558 от 2000 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>42</sup> Определение № 830 от 31.01.2003 г. по адм. д. № 7341 от 2002 г. на ВАС, IV отделение.

<sup>43</sup> Решение от 14.01.2009 г. по адм. д. № 3360 от 2008 г. на Административен съд – София–град.

<sup>44</sup> Решение № 2165 от 17.12.2009 г. по адм. д. № 2891 от 2009 г. на Административен съд – Варна. Общинският съвет няма материалноправната компетентност да взема решение, свързано с материята по обществените поръчки. Той не попада сред субектите по този специален закон, поради което не може въз основа на обща норма, каквато е тази в чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА, да вземе подобно решение. Решение № 179 от 26.03.2009 г. по адм. д. № 47 от 2009 г. на Административен съд – София-област.

<sup>45</sup> Решение № 69 от 9.06.2011 г. по адм. д. № 199 от 2011 г. на Административен съд – Добрич. Решение № 603 от 31.01.2017 г. по адм. д. № 7008 от 2016 г. на Административен съд – София-град.

да бъде и „всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон“. Към тази категория органи се включват и две административноправни явления чрез законна фикция: „лица, осъществяващи публични функции“, и „организациите, предоставящи обществени услуги“<sup>46</sup>. Следователно законовата дефиниция определя наличието на четири категории лица, които притежават белезите на административния орган:

а) *орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт* на основание чл. 19, ал. 1-3 от Закона за администрацията (Министерски съвет, министър-председател, министър, областен управител, кмет); ръководителите на държавни институции, създадени със закон (регионалните здравни инспекции<sup>47</sup>) или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт;

б) *всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон;*

в) *лица, осъществяващи публични функции* (директори на държавните и общинските лечебни заведения и др.);

г) *организациите, предоставящи обществени услуги* (директори на частни лечебни заведения и др.).

*Лица, осъществяващи публични функции*, са нотариусите, частните съдебни изпълнители, държавните и общинските учебни заведения, *държавните и общинските лечебни заведения*, възложителите по чл. 5, ал. 2-4 от Закона за обществените поръчки, които не са административни органи или организации, предоставящи обществени услуги, и други лица и организации, чрез които държавата упражнява своите функции и на които това е възложено със закон (§1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на Закона за електронното управление).

*Обществени услуги* са образователни, *здравни*, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги (§1, т. 4 от Допълнителната разпоредба на Закона за администрацията).

*Обществени услуги* са образователни, *здравни*, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски, банкови, финансови и удостоверителни по смисъла на Регламент (ЕС) № 910/2014 или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги (§1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на Закона за електронното управление).

*Административна услуга е:*

а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение;

б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения;

в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице;

<sup>46</sup> Разпоредбата на § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси предвижда следното: „Обществени услуги“ са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности“.

<sup>47</sup> Регионалните здравни инспекции се създават, преобразуват и закриват от Министерския съвет (чл. 8, ал. 2 от Закона за здравето).

г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга;

д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация (§1, т. 2 от Допълнителната разпоредба на Закона за администрацията, ЗА).

Административните органи притежават посочените характеристики на държавните органи, към които могат да бъдат добавени или не и някои други особености:

1. развиват подзаконова дейност, поради което актовете им са съобразени със закона;
2. осъществяват изпълнително-разпоредителна дейност;
3. представителните органи могат да осъществяват контрол върху тяхната дейност (Народното събрание върху Министерския съвет, министър-председателя, министрите и органите, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, когато в закон е предвидено това; общинският съвет – върху кмета);
4. осъществяват функции на непосредствено ръководство;
5. могат да създават други органи за осъществяване на изпълнителната дейност;
6. издават административни актове;
7. могат да прилагат пряка принуда и да осъществяват административнонаказателна отговорност<sup>48</sup>.

В контекста на разглеждания въпрос по време на пандемия Министерският съвет, министрите, директорите на регионални здравни инспекции, областните управители, кметовете на общини, ръководителите или главните лекари на държавните, общинските и частните лечебни заведения могат да издават общи и/или индивидуални административни актове и да прилагат принудителни административни мерки в областта на здравеопазването и националната сигурност.

#### **4. Компетентност на централните органи на изпълнителната власт и междуведомствени органи за справяне с пандемия**

##### **4.1. Министерски съвет**

Министерският съвет е конституционно създаден орган на изпълнителната власт<sup>49</sup>, който няма качеството на юридическо лице<sup>50</sup>. Територията, на която се разпростират неговите правомощия, е територията на цялата страна. В този смисъл той е централен орган на изпълнителната власт, а в йерархията на административния апарат е висш орган на изпълнителната власт (чл. 20, ал. 1 от ЗА). Въпросите, които разглежда Министерският съвет, следват от ръководното му място в изпълнителната власт<sup>51</sup>. Характерът и обемът на негови-

<sup>48</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 85.

<sup>49</sup> Решение № 9 от 28.07.2016 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 8 от 2016 г., обн., ДВ, бр. 60 от 2.08.2016 г.

<sup>50</sup> Определение № 1885 от 10.07.2017 г. по адм. д. № 649 от 2017 г. на Административен съд – Варна.

<sup>51</sup> Решение № 9 от 28.07.2016 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 8 от 2016 г., обн., ДВ, бр. 60 от 2.08.2016 г.

те правомощия показват, че той е колегиален административен орган с *обща компетентност* (чл. 20, ал. 1 от ЗА) в областта на оперативната изпълнителна дейност:

а) ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите (чл. 105, ал. 1 от КРБ);

б) осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили (чл. 105, ал. 2 от КРБ);

в) ръководи изпълнението на държавния бюджет (чл. 106 от КРБ);

г) организира стопанисването на държавното имущество (чл. 106 от КРБ);

д) сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона (чл. 106 от КРБ);

е) когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия (чл. 105, ал. 4 от КРБ);

ж) информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз (чл. 105, ал. 3 от КРБ);

з) определя с постановление правомощията на министрите извън тези, определени със закон (чл. 20, ал. 5 от ЗА);

и) отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите (чл. 107 от КРБ);

к) може да създава съвети като постоянно действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост (чл. 21, ал. 1 от ЗА).

Министерският съвет предлага на Народното събрание въвеждането на извънредно положение (чл. 84, т. 12 от КРБ и чл. 16, т. 2 от ЗОВСРБ), като:

1. осъществява общото ръководство на отбраната и въоръжените сили (чл. 22, ал. 1 от ЗОВСРБ);

2. ръководи и осъществява държавната политика на страната в областта на отбраната (чл. 22, ал. 2, т. 1 от ЗОВСРБ).

В тази своя ръководна функция МС се подпомага от Съвет по сигурността<sup>52</sup> (чл. 22, ал. 3 от ЗОВСРБ), който заседава извънредно на 11.03.2020 г., за да обсъди актуалната ситуация<sup>53</sup> във връзка с разпространението на COVID-19.

<sup>52</sup> Основният състав на Съвета по сигурността включва: заместник министър-председателя по коалиционна политика и държавна администрация и заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика, министъра на външните работи, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи и министъра на финансите, техни заместник-министри, главния секретар на Министерството на вътрешните работи, началника на отбраната и ръководителите на разузнавателните и контраразузнавателните служби. Оперативният състав на Съвета по сигурността включва: министъра на външните работи, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи, заместник-министъра на финансите, главния секретар на Министерството на вътрешните работи и началника на отбраната.

<sup>53</sup> Борисов: Има достатъчно храна и вода. *dnews.bg*, 11.03.2020. Достъпно: <https://dnews.bg/borisov-ima-dostatachno-hrana-i-voda.html>. Посетено на: [22.05.2020]: „Премиерът Бойко Борисов увери, че има достатъчно храна и вода у нас, в условията на наличен коронавирус. На свиканото от него заседание на Съвета по сигурността той отново призова хората да не се паникьосват и обясни, че Националният кризисен щаб е препоръчал мерки за областите без установени случаи на вируса и такива за областите с регистрирани случаи.

Министерският съвет осъществява общото управление на системата за защита на националната сигурност (чл. 7, ал. 1 от ЗУФСЗНС). Положение на криза се обявява, съответно отменя, с решение на Министерския съвет. Управлението при кризи се осъществява от Министерския съвет чрез Националната система за управление при кризи, която включва национален, ведомствени и областни ситуационни центрове (чл. 17, ал. 2-3 и чл. 18, ал. 1 от ЗУФСЗНС). *Ситуационен център* е структура, осъществяваща събирането, анализирането и незабавното докладване на постъпила информация във връзка с предотвратяване и/или ограничаване на кризи, както и за координиране на мерките и действията за реакция, овладяване и преодоляване на кризата (§1, т. 4 от Допълнителната разпоредба на ЗУФСЗНС).

Министерският съвет по предложение на министъра на вътрешните работи обявява с решение бедствено положение на територията на повече от една област<sup>54</sup> или на територията на цялата страна (чл. 50а от ЗЗБ). С обявяването на бедствено положение се въвежда съответният план за защита при бедствия (чл. 48, ал. 2 от ЗЗБ). Кой от изброените планове ще се приложи, зависи от характера на бедствието (земетресение, наводнение, пожар, авария в АЕЦ „Козлодуй“, епидемия).

В решението на Министерския съвет се посочват:

1. обстоятелствата, послужили като основание за обявяване на бедственото положение;
2. обосновка на необходимостта от обявяване на бедственото положение (причината);
3. границите на територията, на която се обявява бедственото положение;
4. мерките за овладяване на бедствието, включително предприетите временни ограничения върху правата на гражданите;
5. органите или длъжностните лица, отговарящи за прилагането на предприетите мерки;
6. началото на въвеждане на бедственото положение и срокът на неговото действие, но не повече от 7 дни. При необходимост срокът на действие на бедственото по-

---

Вдига се прагът на държавната помощ, да се търси осигуряване срещу разпространяването на коронавируса, обяви премиерът по време на извънредното заседание на Съвета по сигурността.

„Днешното заседание не е по-извънредно от вчера (има се предвид заседанието на Европейския съвет, проведено на 10.03.2020 г. видеоконферентно, на което е взето решение Европейският съюз да отпусне 25 милиарда евро за противодействие на разпространението на болестта COVID-19, б.а.). Целта беше да изслушаме, от една страна, какво с колегите на Европейския съвет сме взели като решение, а то е да се повдигне прагът на държавната помощ, да се търси осигуряване. Казах, че 25 милиарда са осигурени, но доста пари отидоха за „зелени сделки“, за коронавирус, за миграция. Не знам, нямаме все още приет бюджет в Европейския съюз, така че – да го приемем, че това е един добър знак за успокояване на хората да няма паника“, коментира Борисов.“ Вж. по отношение на предоставянето на държавни помощи по-подробно Валериева, Г. (2012). Правомощия на Европейската комисия при отпускането на държавна помощ. *De Jure*, № 2, с. 49–58.

<sup>54</sup> На 8.03.2020 г. са открити първите случаи на болни на територията на областите Габрово и Плевен. На 10.03.2020 г. са обявени първите случаи в област София-град. На 15.03.2020 г. се появява първи случай в област Варна. На 17.03.2020 г. диагностицирани с вируса пациенти има в областите София-град, Плевен, Габрово, Ловеч, Перник и Благоевград. На 20.03.2020 г. в половината от областните центрове на държавата има болни лица: Добрич, София-град, Плевен, Габрово, Ловеч, Варна, Монтана, Перник, Благоевград, Смолян, Велико Търново и Бургас. Повече подробности по тази тема вж. в Коронавирусът COVID-19 в България – факти и дати. *Свободна Европа*, 20.05.2020 г. Достъпно: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30490101.html>. Посетено на: [22.05.2020]. Оказва се, че в Република България извънредно положение е обявено на 13.03.2020 г., когато има пациенти в три области на страната. На 2.05.2020 г. единствено в област Търговище няма регистрирани болни. COVID-19: Само една област в цяла България е без болни. *Факти*, 2.05.2020. Достъпно: <https://fakti.bg/bulgaria/470731-covid-19-samo-edna-oblast-v-cala-bulgaria-e-bez-bolni>. Посетено на: [22.05.2020].

ложение може да бъде удължен до 30 дни по решение на Министерския съвет (чл. 51, ал. 3 от ЗЗБ).

Тук веднага възниква първосигналният аргумент относно прилагане на мерките: „Да, но в случая епидемията по-дълго застрашава населението от допустимите в закона 37 дни“. На подобно твърдение съответстват два риторични въпроса: „Би ли могъл да се промени максималният срок за обявяване на бедствено положение на 3 или на 6 месеца? Би ли могло при действието на съществуващата нормативна уредба да не се стига до въвеждането на извънредно положение?“.

Бедственото положение се отменя предсрочно при отпадане на обстоятелствата, послужили като основание за обявяването му от органа, който го е обявил. Актовете по обявяването и отмяната му влизат в сила незабавно и се разгласяват чрез средствата за масово осведомяване (чл. 51, ал. 3-4 от ЗЗБ).

Министерският съвет формира и осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия. Министерският съвет:

1. осъществява общото ръководство на защитата при бедствия;
2. приема Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия;
3. приема Национална програма за намаляване на риска от бедствия и годишни планове;
4. приема Национален план за защита при бедствия<sup>55</sup>;
5. въвежда Национална система за ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и населението при бедствия и определя с наредба условията и реда за функционирането ѝ по предложение на министъра на вътрешните работи;
6. планира финансови средства за защита при бедствия (чл. 62, ал. 1-2 от ЗЗБ).

Анализът на нормативната уредба показва, че както по силата на КРБ, така и на основание на Закона за администрацията, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за управление и функциониране на система за защита на национална сигурност и най-вече на Закона за защита при бедствия Министерският съвет е този държавен орган с обща компетентност, на който е възложено да управлява социална криза, каквато е разпространената се през 2020 г. пандемия на територията на Република България.

#### 4.2. Министър-председател

Министър-председателят е конституционно създаден орган на изпълнителната власт (чл. 108, ал. 2 от Конституцията). Той е централен орган на изпълнителната власт, а в йерархията на административния апарат е висш орган на изпълнителната власт (чл. 23, ал. 1 от ЗА). Характерът и обемът на неговите правомощия показват, че той е едноличен административен орган с *обща компетентност* (чл. 23, ал. 1 от ЗА):

а) ръководи общата политика и текущата дейност на Министерския съвет (чл. 108, ал. 2, изр. 1 от КРБ и чл. 23, ал. 3 от ЗА);

<sup>55</sup> Влошената международна епизоотична и епифитотична обстановка е едно от условията за възникване на огнища на биологично заразяване съгласно приетия на основание чл. 6, т. 3 и чл. 9 във връзка с чл. 62, ал. 2, т. 2 от Закона за защита при бедствия Национален план за защита при бедствия. Планът е приет с Решение № 973 на Министерския съвет от 29.12.2010 г., изменен с Решение № 1004 на Министерския съвет от 12.12.2012 г. Достъпно: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=664>. Посетено на: [14.05.2020].

б) носи отговорност за общата политика и текущата дейност на Министерския съвет (чл. 108, ал. 2, изр. 1 от КРБ и чл. 23, ал. 3 от ЗА);

в) представлява Министерския съвет, свиква и председателства заседанията на Министерския съвет (чл. 23, ал. 2 от ЗА);

г) координира работата на заместник министър-председателите и на министрите (чл. 23, ал. 5 от ЗА).

За изпълнение на Националния план за защита при бедствия със заповед на министър-председателя на Република България се създава национален щаб с поименно определени ръководител и членове: министри, заместник-министри, ръководители на ведомства или техни заместници и други, представляващи институции, които имат задължения за изпълнението на Националния план за защита при бедствия (чл. 62а, ал. 2 от ЗЗБ). В условията на пандемия министър-председателят има общи координационни и контролни функции по отношение дейността на заместник министър-председателите и министрите, но няма конкретни изпълнително-разпоредителни функции в някой от ресорите на министрите. През цялото време на извънредното положение зад решенията на привидно водещ централен специализиран административен орган в областта на здравеопазването, оглавяван от финансист, се извисява сянката на министър-председателя. Последният като единличен централен орган на изпълнителната власт с обща компетентност, имащ за задача да извършва координация на дейността на министрите по Конституция и съгласно Закона за администрацията, но без правомощия за персонална преценка дали, кога и по какъв начин могат да упражняват някои от правата си българските граждани<sup>56</sup>, на практика осъществява държавното ръководство в противоречие с цитираното вече законодателство. Действията на министъра на здравеопазването в повечето случаи са тотално пренебрегвани от министър-председателя и на ресорния министър се налага да предприема мерки, които в свои публични изявления часове по-рано е отрекъл. По волята на министър-председателя същите се превръщат в неочакван приоритет за държавата, като например осигуряването на достъп до магазините в големите търговски центрове. На среднощен брифинг на 13.05.2020 г. министърът на здравеопазването отговаря на журналистически въпрос „Какво ще се промени с отмяната на извънредното положение от утре?“ така: „Всичко това, което е разрешено в момента да функционира, продължава и занапред. Всичко онова, което е забранено на този етап – училищата, моловете и т. н., няма да функционира“<sup>57</sup>. Оказва се, че ден и половина по-късно след писмо от Българската стопанска камара до министър-председателя и министъра на здравеопазването вече се предвижда осигуряването на достъп до търговските центрове: „Да се направят посоки на движение, за да не се разминават хората – както направихме с парковете. Ден по ден хората се дисциплинираха да спазват най-важното – социалната дистанция. Моловете имат много изходи и трябва да се осъществи еднопосочно движение, магазините да позволяват влизане на малко хора, да не опипват много стоката, дезинфекция, продавачите да слагат шлемове – а и са по-красиви от маските, отиват и на жените“, изброи Борисов изискванията за моловете<sup>58</sup>. След това изявление на премиера последва за-

<sup>56</sup> Например правото на медицинска помощ (планирани операции, профилактични прегледи, женски и детски консултации, спазването на задължителен имунизационен календар и др.), правото на придвижване на територията на страната, правото на стопанска инициатива, правото на труд, правото на достъп до културни ценности и др.

<sup>57</sup> Пеева, Д. Властта няма ясен критерий кога да затяга мерките срещу коронавируса. *Дневник*, 13.05.2020. Достъпно: [https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/13/4066419\\_vlastta\\_niama\\_iasen\\_kriterii\\_koga\\_da\\_zatiaga\\_merkite/](https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/13/4066419_vlastta_niama_iasen_kriterii_koga_da_zatiaga_merkite/). Посетено на: [15.05.2020].

<sup>58</sup> Атанасова, В. Моловете отварят в понеделник. *Дневник*, 15.05.2020. Достъпно: [https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/15/4067117\\_borisov\\_razporedi\\_organizacia\\_za\\_otvarianeto\\_na/](https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/15/4067117_borisov_razporedi_organizacia_za_otvarianeto_na/). Посетено на: [15.05.2020].

повед № РД-01-268/15.05.2020 г. на министъра на здравеопазването<sup>59</sup>, която предвижда, че „търговските центрове тип МОЛ остават затворени до 00:00 часа на 18.05.2020 г.“.

### 4.3. Министри

Министърът е конституционно създаден орган на изпълнителната власт (чл. 108, ал. 3 от КРБ). Централен едноличен орган на изпълнителната власт (чл. 25, ал. 1 от ЗА). Характерът и обемът на неговите правомощия показват, че той е административен орган със *специална* компетентност (чл. 108, ал. 3 от КРБ и чл. 25, ал. 1 от ЗА):

а) ръководи отделно министерство, освен ако Народното събрание реши друго (чл. 108, ал. 3, изр. 1 от КРБ);

б) ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика според своите правомощия (чл. 25, ал. 2 от ЗА);

в) делегира правомощия на своите заместници и определя техните функции (чл. 26, ал. 2 от ЗА);

г) издава правилници, наредби, инструкции и заповеди (чл. 25, ал. 4 от ЗА).

Нормативните актове на министрите се обнародват в Държавен вестник (чл. 37, ал. 1 от Закона за нормативните актове).

Националният план за защита при бедствия разпределя задълженията на отговорните органи и лица за изпълнение на мерките за защита на населението, както следва:

**4.3.1. Материалната компетентност на министъра на вътрешните работи** произтича от разпоредбата на чл. 33, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР)<sup>60</sup>. Министърът на вътрешните работи по време на пандемия:

<sup>59</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [http://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2020/05/15/zapoved-rd-01-268-15-05-2020\\_g\\_осххЕМ9.pdf](http://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/05/15/zapoved-rd-01-268-15-05-2020_g_осххЕМ9.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>60</sup> Министерството на вътрешните работи се ръководи от министър, който:

1. провежда държавната политика по превенцията, противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, защитата на националната сигурност, защитата на правата и свободите на гражданите, граничния контрол, регулиране на миграционните процеси, пожарната безопасност и защитата на населението чрез разработване на политики, планиране на дейности и контролиране на изпълнението им;
2. определя стратегически приоритети, програми, цели и задачи, свързани с дейността на МВР, и отговаря за изпълнението им;
3. представлява министерството;
4. осъществява международното сътрудничество;
5. предлага проекта на бюджет на МВР и отчита изпълнението му;
6. отговаря за управлението и разпределя финансовите и материалните ресурси, включително и предоставените на МВР имоти и вещи – държавна собственост;
7. управлява човешките ресурси и създава и закрива звена извън тези, създадени със закона;
8. координира борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и участва в координацията и управлението на фондовете на Европейския съюз, свързани с дейността на МВР;
9. издава правилници, наредби, инструкции и заповеди;
10. получава информация за исканите и използваните от структурите на МВР специални разузнавателни средства;
11. изпълнява и други функции, определени със закон.

Министерството на вътрешните работи извършва следните основни дейности:

1. оперативна-издирвателна;
2. охранителна;
3. разследване на престъпления;
4. осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации;
5. осигуряване на достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112 (ЕЕН 112);
6. информационна;
7. контролна;

- а) провежда държавната политика по защита при бедствия;
- б) осъществява взаимодействието между органите на изпълнителната власт, юридическите лица и неправителствени организации при бедствия;
- в) организира събирането, анализирането, оценката на информацията и прогнозира рисковете от бедствия;
- г) организира и контролира извършването на превантивни дейности за недопускане или ограничаване въздействието на рисковите фактори, предизвикващи бедствия;
- д) оказва съдействие на областната и общинска администрация по организацията на движението, безопасността на населението при евакуация, издирване на пострадали и идентификация на починали граждани;
- е) подпомага дейността на правителствени и неправителствени организации при дейността им по оказване хуманитарна помощ на населението;
- ж) организира обучението на населението за начините на поведение и действие при бедствия и прилагане на необходимите защитни мерки;
- з) организира информирането на населението чрез средствата за масово осведомяване за възникнали бедствия, предприетите мерки за овладяване на обстановката и за правилата за действие и поведение.

Министърът на вътрешните работи при пандемична обстановка има задължение да внесе в Министерския съвет предложение с оглед защита на населението от епидемия, с което да се въведе бедствено положение на територията на цялата страна или по отношение на няколко области. Едва след решение на Министерския съвет за въвеждането на бедственото положение с конкретно посочване на ограничителните мерки той може да изпълнява своите задължения по прилагане на акта на колегиалния орган, чийто член е, включително да ръководи спазването на ограничения в правото на придвижване на гражданите на територията на цялата страна или на няколко области.

#### **4.3.2. Министърът на външните работи:**

- а) ръководи осигуряването на официална информация и воденето на кореспонденция с други държави и с международни организации (например Световната здравна организация);
- б) координира взаимодействието на компетентните министерства и ведомства с дипломатическите и консулски представителства на други държави и представителства на международни организации, акредитирани в Република България, и препоръчва мерки за защита на живота и здравето на чужди граждани, пребиваващи в Република България, и мерки за защита на представителствата на други държави и на международни организации със седище в Република България;
- в) внася в Министерския съвет предложения за осигуряване на финансови, материални и експертни ресурси за защита на живота и здравето на български граждани и граждани на други държави членки на ЕС, както и за защита на задграничните представителства на Република България при възникване на критични ситуации в чужбина;
- г) координира действията на българските държавни органи по защитата на живота и здравето на български граждани и на граждани на други държави членки на ЕС, и за защита на задграничните представителства на Република България, и за защита на задграничните представителства на Република България при възникване на критични ситуации в чужбина;

8. превантивна;

9. административнонаказателна и предоставяне на административни услуги (чл. 6, ал. 1 от ЗМВР).

д) ръководи осигуряването на официална информация при възникване на бедствия и аварии в съседни държави, които представляват заплаха за или могат да застрашат интересите на Република България;

е) координира предоставянето на официална информация за чужди средства за масово осведомяване.

#### **4.3.3. Министърът на регионалното развитие и благоустройството:**

а) осигурява защитата на водоизточниците и водоснабдителните системи, собственост на държавата или с държавно участие;

б) поддържа републиканската пътна мрежа чрез пътностроителните и пътноподдържащи дружества, сключили договори за поддържане на пътната инфраструктура с Агенция „Пътна инфраструктура“.

**4.3.4. По време на извънредното положение и след него министърът на здравеопазването** се превръща в решаващ за живота на българските граждани централен орган на изпълнителната власт благодарение на издаваните от него заповеди. Като орган със специална компетентност<sup>61</sup> той ръководи националната система за здравеопазване и осъществява контрол върху дейностите по:

а) опазване здравето на гражданите и държавен здравен контрол;

б) осъществяване на спешна медицинска помощ, трансфузионна хематология, стационарна психиатрична помощ, медико-социални грижи за деца до тригодишна възраст, трансплантация и здравна информация;

в) осигуряване и устойчиво развитие на здравните дейности в лечебните и здравните заведения;

г) медицинска експертиза;

д) утвърждаване на разпределението на субсидиите от държавния бюджет за дейностите – предмет на Закона за здравето, по програми;

е) осъществяване на методическо ръководство и контрол на медицинската дейност на лечебните заведения, създадени към Министерския съвет, Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи, Министерството на правосъдието и Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията;

ж) представяне в Народното събрание на годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите и изпълнението на Националната здравна стратегия в срок до три месеца преди началото на бюджетната година (чл. 5 от Закона за здравето).

Към 13.03.2020 г. в Закона за здравето е предвидена възможност министърът на здравеопазването при възникване на извънредна епидемична обстановка да въвежда противоепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион (чл. 63, ал. 1). Също така той придобива едно извънредно правомощие по силата на чл. 2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., и за преодоляване на последиците, а именно: „Министърът на здравеопазването освен по Закона за здравето може да въвежда и други временни мерки и ограничения, определени в закон. Актът на министъра на здравеопазването подлежи на предварително изпълнение“. Това е възможност, която повишава ранга на някои от министрите, стига Народното събрание да е решило така: „Министрите ръководят отделни министерства освен ако Народното събрание реши друго“ (чл. 108, ал. 3, изр. 1 от КРБ). Бланкетният характер на чл. 2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., и за преодоляване

<sup>61</sup> Зиновиева, Д. (2016). *Медицинско право*. Второ издание. София: Сиела, с. 40.

на последиците в първото изречение дава прекомерна власт на този специализиран орган. В бедствена ситуация като пандемията той няма правомощие да управлява еднолично държавата. Нещо, което му е предоставено със закона на 24.03.2020 година.<sup>62</sup> По силата на Националния план за защита министърът на здравеопазването има следната компетентност по време на пандемия:

4.3.4.1. извършва прогнозиране и оценка на общата и медицинска обстановка, възникващи в резултат на различни по вид, характер и комбинираност бедствия;

4.3.4.2. подготвя здравните и лечебни заведения и медицинските екипи за действие при бедствия;

4.3.4.3. създава организация за медицинското осигуряване на населението на територията на съответната област/община чрез планиране на дейностите от подведомствените структури;

4.3.4.4. изгражда и поддържа система за оповестяване на Министерство на здравеопазването и подведомствените структури от областта/общината при възникване на бедствия;

4.3.4.5. прогнозира медицинските загуби сред населението и структурите от националната здравна мрежа при възникване на бедствия.

#### **4.3.5. В областта на здравеопазването министърът на отбраната:**

а) ръководи осъществяването на здравната политика и на военномедицинското и психологичното осигуряване (чл. 26, т. 7 от ЗОВСРБ) и по-специално Военномедицинска академия, която е на пряко негово подчинение (чл. 78 от ЗОВСРБ);

б) осъществява общото ръководство на военното образование и на научната дейност (чл. 26, т. 15 от ЗОВСРБ).

При извънредно положение:

а) ръководи изграждането, развитието и поддържането на Интегрирана комуникационно-информационна система за управление на страната и въоръжените сили при извънредно положение (чл. 26, т. 31 от ЗОВСРБ) въз основа на внесените в Министерския съвет от него проекти за изграждане и развитие на интегрирана комуникационно-информационна система за управление на страната и въоръжените сили при извънредно положение (чл. 27, т. 10 от ЗОВСРБ);

б) получава от министъра на вътрешните работи, министъра на външните работи, председателя на Държавна агенция „Разузнаване“ и председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“ пълния обем информация, свързана с изпълнението на задачите по отбраната на страната (чл. 125, ал. 2 от ЗОВСРБ).

По време на бедствено положение министърът на отбраната разполага с компетентност с подчинените си структури да изпълнява задачи по превантивната и непосредствената защита на населението.

#### **4.3.6. Министърът на транспорта и съобщенията:**

а) създава организация за нормалното функциониране на сухопътния, въздушния и морския транспорт, електронно съобщителните мрежи (ЕСМ), комуникационните и информационни системи в страната;

<sup>62</sup> Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., е обнародван в бр. 28 от 24.03.2020 г. на „Държавен вестник“ и има обратно действие от 13.03.2020 г., с изключение на чл. 5, § 3, § 12, § 25-31, § 41, § 49 и § 51, които влизат в сила от деня на обнародването на закона в „Държавен вестник“, и се прилага до отмяна на извънредното положение.

б) съвместно с министъра на вътрешните работи и министъра на регионалното развитие и благоустройството съдейства за осигуряване на реда при използване на транспортните комуникации за осигуряване придвижването на силите за реагиране, евакуация на населението и превозване на товари при бедствия;

в) съхранява обобщена информация за наличните транспортни средства по видовете транспорт, области и региони, която да се използва при усложнение на обстановката или бедствено положение;

г) улеснява трансграничния жизненоважен граждански транспорт при бедствия и предоставянето на транспортни средства за извършване на хуманитарни превози и сключва необходимите за тази цел споразумения<sup>63</sup>.

#### 4.3.7. Министърът на енергетиката:

а) създава организация и контрол по осигуряване на енергийната система на страната с необходимите ресурси, суровини, материали и резервни части за безаварийното ѝ функциониране и за осигуряване обществените потребности от електроенергия, топлоенергия, природен газ, нефтопродукти и горива;

б) създава необходимата организация, координация и контрол по осигуряване нормалното функциониране на търговските дружества, обектите и административните структури от системата на енергетиката в страната при бедствия.

#### 4.3.8. Министърът на икономиката:

а) предоставя информация на органите по осигуряване населението с необходимите хранителни стоки и продукти от първа необходимост чрез Държавната комисия за стоковите борси и тържища при използване наличните складови запаси на територията на страната;

б) създава необходимата организация, координация и контрол по осигуряване нормалното функциониране на търговските дружества, обектите и административните структури от системата на икономиката в страната при бедствия.

**4.3.9. Министърът на туризма** създава необходимата организация, координация и контрол по осигуряване нормалното функциониране на търговските дружества, обектите и административните структури от системата на туризма в страната при бедствия.

#### 4.3.10. Министърът на труда и социалната политика:

а) анализира възможните източници на рискове и извършва превантивна дейност за отстраняване или ограничаване въздействието на рисковите фактори, които биха могли да предизвикат възникването на бедствие;

б) предоставя социални помощи на пострадали при бедствия;

в) извършва социални дейности при ликвидиране на последствията от бедствия, определени със закон или акт на Министерския съвет.

**4.3.11. Министърът на земеделието и храните** предлага за деблокиране на част от държавния резерв от зърно и хранителни запаси при нужда вследствие на бедствие.

**4.3.12. Министърът на културата (министърът на образованието и науката или министърът на младежта и спорта)** анализира възможните източници на рискове и извършва превантивна дейност за отстраняване или ограничаване въздействието на рисковите фактори, които биха могли да предизвикат възникването на бедствие.

<sup>63</sup> Министърът на транспорта и съобщенията определя условията и реда за използване на електронните съобщителни мрежи и осигурява електронни съобщения за управление при обявяване на извънредно положение (чл. 40, ал. 1, т. 4 от ЗОВСРБ).

## 5. Национален пандемичен комитет или Национален оперативен щаб?

За изпълнение на Националния план за защита при бедствия със заповед на министър-председателя на Република България се създава национален щаб с поименно определени ръководител и членове: министри, заместник-министри, ръководители на ведомства или техни заместници и други, представляващи институции, които имат задължения за изпълнението на Националния план за защита при бедствия. Дейността на Националния щаб се обслужва логистично, комуникационно и административно от Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ – МВР, както и от компетентните с оглед характера на бедствието министерства, ведомства и институции. Към националния щаб със заповед на ръководителя му се създава междуведомствена информационна група за извършване на информационна дейност с поименен състав, предложен от членовете на щаба.

Националният щаб извършва следните основни дейности:

5.1. анализ и оценка на обстановката при бедствие;

5.2. взема решения за необходимия обем и ресурсно осигуряване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи за предотвратяване, ограничаване и ликвидиране на последствията от бедствието и за подпомагането на засегнатото население;

5.3. организира и координира действията на министрите, ръководителите на ведомствата, областните управители, кметовете на общини, на юридическите лица и едноличните търговци, на които са възложени функции за защита при бедствия;

5.4. осъществява контрол по изпълнението на задачите и мерките за овладяване на бедствието;

5.5. информира чрез медиите населението за развитието на бедствието, за предприеманите действия за неговото ограничаване и овладяване и за необходимите предпазни мерки и действия;

5.6. докладва на министър-председателя, президента на Република България и на председателя на Народното събрание за хода на провежданите защитни мероприятия (чл. 62а, ал. 2-3, 5-6 от ЗЗБ).

На 26.02.2020 г. със заповед на министър-председателя № Р-37/26.02.2020. е създаден Националният оперативен щаб (НОЩ)<sup>64</sup> с правно основание на заповедта чл. 24, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет<sup>65</sup> вместо чл. 62а, ал. 2 от ЗЗБ. Неговите задачи са организирани и координирани на действията на компетентните държавни органи във връзка с обявената от Световната здравна организация спешност за общественото здраве от международно значение по отношение на заболяването COVID-19 (инфекциозно заболяване, причинено от коронавирус 2019-nCoV). Функциите на щаба са тези, посочени в Закона за защита при бедствия, но съставът е друг. Председателят на НОЩ е началникът на Военномедицинската академия, негов секретар е началникът на катедра „Медицина на бедствените ситуации“ към Военномедицинската академия и членове: заместник главният секретар на Министерството на вътрешните работи; директорът на Главна дирекция „Гранична полиция“ на Министерството на вътрешните работи; началникът на отдел „Управление

<sup>64</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://coronavirus.bg/bg/231>. Посетено на: [17.05.2020].

<sup>65</sup> Разпоредбата е със следното съдържание: „Работни групи за изготвяне на проекти на актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси от компетентността на правителството с участието на представители на различни администрации се създават с решение на Министерския съвет или със заповед на министър-председателя“.

при кризи“ в дирекция „Ситуационен център“ на Министерството на външните работи; директорът на Националния център по заразни и паразитни болести; главният държавен здравен инспектор. Впечатлението от състава на щаба е, че рангът на представителство на министерствата е сериозно занижен от този, посочен в чл. 62а, ал. 2 на ЗЗБ, както и че изобщо отсъстват ресорни заместник-министри. Това политическо решение показва, че още в самото начало е налице отказ<sup>66</sup> от прилагането на изготвения през 2006 г. Национален план на Република България за готовност за грипна пандемия<sup>67</sup>, приет с Постановление № 5 на Министерския съвет от 13.01.2006 година.

Планът предвижда създаването на организация за своевременно предприемане на съвкупността от действия, необходими за:

- ограничаване на заболяемостта и намаляване на смъртността от пандемичния грип;
- осигуряване на оптимални възможности за лечение на болелите;
- поддържане на функционирането на основни за обществения живот сектори и служби като здравеопазване, сигурност, транспорт и др.;
- осигуряване на постоянна, достоверна и актуална информация за обществото относно хода на грипната пандемия и предприетите мерки.

Планът посочва категориите лица, изложени на повишен здравен или професионален риск<sup>68</sup>, както и 21 лечебни заведения в страната (в столицата 11), които трябва да приемат болели пациенти. В столицата от този списък е изключена Университетската многопрофилна болница за активно лечение и спешна медицина (УМБАЛСМ) „Николай Иванович Пирогов“ ЕАД<sup>69</sup>, която в периода март – май 2020 г. поема основната тежест на епидемия-

<sup>66</sup> Кацаров, С. Един въпрос към министър-председателя. В: *Право и здраве*. София: Център за защита на правата в здравеопазването, 22.03.2020. Достъпно: <https://czpz.org/society/12334-2020-03-22-06-15-39>. Посетено на: [12.05.2020].

<sup>67</sup> Достъпен на адрес: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=366>. Не за пренебрегване е въпросът защо от 2006 г. Националният план на Република България за готовност за грипна пандемия не е актуализиран в продължение на цели 13 години относно кадровия ресурс, с който разполагат болничните заведения, легловата база, медицинската техника. Както и не трябваше ли първо документът да бъде актуализиран, а след това прилаган с помощта на максимално адекватни управленски мерки.

<sup>68</sup> Това са: Групи с **висок професионален риск: медицински персонал**: 1. в болнични заведения: в пулмологични отделения, в отделения за сърдечно-съдови заболявания, в инфекциозни отделения, в отделения за вътрешни болести, в детски отделения, в интензивни отделения; 2. в служби за спешна и неотложна медицинска помощ; 3. в извънболничната помощ: общопрактикуващи лекари, медицински сестри към общопрактикуващите лекари, специалисти в ДКЦ (договор със Здравната каса) – интернисти, педиатри, медицински сестри или друг среден медицински персонал към специалистите в ДКЦ; 4. епидемиолози и помощник-епидемиолози, вирусолози и лаборанти във вирусологични лаборатории; 5. фармацевти, работещи в производството на лекарства; 6. в домове за социални грижи; *социални работници; служители в институции с важно обществено значение*: 1. държавна администрация – парламент, правителство; 2. служители в институции, отговорни за обществената безопасност – служители в Държавна агенция „Гражданска защита“, служители в Национална служба „Противопожарна и аварийна безопасност“, служители в Национална служба „Полиция“, служители в Национална служба „Гранична полиция“; 3. служители в сферата на обществен транспорт и съобщенията: автобуси, трамваи, тролейбуси, метро, БДЖ, въздушен транспорт; 4. служители в сферата на водоснабдяването и канализацията; 5. служители в сферата на погребалните услуги; *образование*: 1. учители, 2. ученици. Тук е важно да се отбележи, че в рисковата група не са поставени университетските преподаватели и студентите.

Групи с **висок медицински риск**: 1. болни с хронично белодробно страдание; 2. сърдечно болни; 3. Диабетици; 4. Имуносупресирани; 5. пациенти/ контингент в домовете за социални грижи; 6. лица над 65-годишна възраст.

<sup>69</sup> „Директорът на „Пирогов“ смята, че „не е нормално след вече минали два месеца овладяване на ситуацията да продължаваме да бъдем основната болница за лечение на пациентите с COVID-19.“ По думите

та и се налага да преформулира в спешен порядък своите функции, да организира дейността на лекарските екипи по нов начин, да създаде специално отделение и да обособи две от трите сгради, с които разполага, за целите на лечението от COVID-19. Поради това натоварената иначе с тази задача Специализираната болница за активно лечение по паразитни и инфекциозни болести (СБАЛИПБ) „Проф. Иван Киров“ (Инфекциозна болница) не изпълнява своите функции на национален медицински център за лечение на това инфекциозно заболяване. Причината за настъпилия безпорядък е заповед № РД-01-159/27.03.2020 г. на министъра на здравеопазването, която, без да се съобразява с правомощията на министъра на здравеопазването в Националния план за защита при бедствия и с Националния план на Република България за готовност за грипна пандемия, предвижда на територията на цялата страна да се пригоди дейността на над 140 държавни, общински и частни лечебни заведения към лечението на болни от вируса, като само в София поставя условие да са на разположение 1137 легла за наблюдение на неусложнени пациенти и с лечението им да са ангажирани 17 лечебни заведения, както и 430 легла за интензивно лечение в 22 лечебни заведения. „Повече от два месеца след като в България беше регистриран първият случай на коронавирус (8 март), директорът на СРЗИ Данчо Пенчев коментира, че „трябва да се прецизират нивата на достъп на консултанти, на среден медицински персонал между различните отделения, клиники, както и поведението на персонала в общите части на лечебното заведение.“<sup>70</sup>

От края на февруари до средата на май 2020 г. НОЩ се е придържа към основните насоки на Националния план на Република България за готовност за грипна пандемия в частта „Противоепидемични мерки“, като е въвел следните стандарти на поведение:

## **„6. Противоепидемични мерки**

Основна цел на провеждането на противоепидемични мерки в условията на сезонна грипна епидемия или пандемия е максимално ограничаване на възможностите за разпространяване на вируса на грипа в обществото, с което да се постигне забавяне на хода на епидемията/пандемията и намаляване на нейната интензивност, за да се създадат условия за по-ефективно използване на наличните средства за специфична профилактика и терапия.

### **6.1. Мерки по отношение на болните от грип:**

- медицинското обслужване на болните от грип и ОРЗ<sup>71</sup> трябва да се извършва главно по домовете им;
- препоръчва се домашна изолация на болни с леки и средно тежки форми на грип и на лица с респираторни симптоми – те се изолират и лекуват в дома си, като им се осигуряват медицински, а при необходимост и социални грижи;

---

му в лечебното заведение могат да обслужват пациентите, които се нуждаят от реанимация, тоест са в тежко състояние, а болниците с инфекциозни отделения да поемат останалите. Като такива Асен Балтов посочи „Св. Анна“ (известна като Окръжна), ВМА и Инфекциозна болница. „Приемът на най-много пациенти е в „Пирогов“, а това не му е основната дейност“, коментира директорът, като уточни, че ако броят на болниците за пациенти с коронавирус е по-малък, се ограничава шансът да се заразят медицински лица.“ Зехирова, З. По-малко болници в София да лекуват пациенти с COVID-19, искат директори. *Дневник*, 14.05.2020. Достъпно: [https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/14/4066793\\_po-malko\\_bolnici\\_v\\_sofia\\_da\\_lekuvat\\_pacienti\\_s/](https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/14/4066793_po-malko_bolnici_v_sofia_da_lekuvat_pacienti_s/). Посетено на: [15.05.2020].

<sup>70</sup> Пак там.

<sup>71</sup> Остри респираторни заболявания.

- болните с тежки форми на грип, с усложнения, или с повишен риск от възникване на усложнения поради наличие на придружаващи заболявания (сърдечно-съдови, белодробни, заболявания на обмяната като диабет и др.) се изолират в лечебни заведения за болнична помощ;
- за предпазване на контактните лица болните трябва да използват маски, ако за това няма медицински пречки.

#### **6.2. Мерки по отношение на контактните на болни от грип:**

- издирване на контактните, епидемиологично проучване и провеждане на медицинско наблюдение;
- контактните с болни от грип трябва да използват маски, закриващи носа и устата (контактни в дома, медицинският персонал и другите болни с ОРЗ, чакащи в чакалните на лечебни заведения за извънболнична или болнична помощ);
- близките контактни на болни от пандемичен грип също подлежат на домашна изолация, включително и тези контактни, които получават антивирусни средства като екстрена профилактика;
- инструктиране на контактните да се самонаблюдават за поява на симптоми на грип;
- ограничаване на пътуванията на контактни с болни от грип, особено в области, в които все още няма случаи на заболявания.

#### **6.3. Мерки, ограничаващи предаването и разпространението на грипните вируси (изолационно-ограничителни мерки):**

- ограничаване на пътуванията – лични и служебни, международни и в страната, ако не са наложителни;
- преустановяване на профилактичните прегледи, плановите консултации на здрави бременни и кърмачета, плановите операции;
- преустановяване на посещенията в болници, свижданията с войници;
- прекратяване на учебните занятия в училища и университети, преустановяване работата на детските заведения;
- ограничаване на извънучилищните мероприятия и събирания на деца и младежи;
- ограничаване на всички масови мероприятия, свързани със събиране на много хора на едно място, особено в затворени помещения (посещения на спортни, културни и други масови мероприятия, отмяна на спектакли);
- отпуски за някои професионални групи;
- използване на маски от персонала на обществения транспорт, заведенията за обществено хранене и магазини, персонала на детски заведения;
- недопускане на болни деца в детските заведения и в училищата чрез провеждане на сутрешни прегледи („филтър“).

#### **6.4. Дезинфекционни мероприятия**

- миене на ръцете;
- дезинфекция на ръцете и на повърхности;
- текуща дезинфекция в семейните огнища;
- влажно почистване, редовно проветряване.

### **6.5. Съвети при международни и вътрешни пътувания**

- с оглед да се избягват пътувания до зони и области, в които има висок риск от разяване, се осигурява текуща епидемиологична информация за заразни зони и страни;
- да се пътува само при необходимост;
- информация за пътуващите относно симптомите, с които се проявява грипът и за появата на които хората трябва да могат сами да следят, както и информация кога е необходимо да се търси медицинска помощ и къде могат да се обръщат болелите.“

За прилагането на Национален план на Република България за готовност за грипна пандемия не се споменава поради очевидното нежелание Министерският съвет да упражнява правомощията си и да поеме отговорност за управлението на кризисната ситуация. Защото за цялостната организация и координация на изпълнението на дейностите по Националния пандемичен план е предвидено създаването на Национален пандемичен комитет. Това е междуправителен орган, който:

1. разработва националната политика за ограничаване разпространението на пандемичния грип;
2. координира дейностите на държавните органи и осъществява връзки с неправителствени организации;
3. анализира данните за епидемичната ситуация по отношение на пандемичния грип, като информира Министерския съвет и обществеността, предлага конкретни противоепидемични мерки за ограничаване на последиците за здравето на гражданите;
4. предлага на Министерския съвет становища по международни декларации, конвенции, споразумения и други документи, касаещи пандемичния грип.

Съставът на Националния пандемичен комитет е следният:

1. Председател – определен от министър-председателя вицепремиер;
2. Заместник-председател – министърът на здравеопазването;
3. Членове:
  - 3.1. заместник-министър на вътрешните работи;
  - 3.2. заместник-министър на финансите;
  - 3.3. заместник-министър на отбраната;
  - 3.4. заместник-министър на труда и социалната политика;
  - 3.5. заместник-министър на транспорта;
  - 3.6. главният държавен здравен инспектор;
  - 3.7. директорът на дирекция „Опазване и контрол на общественото здраве“, Министерство на здравеопазването;
  - 3.8. директорът на Националната здравноосигурителна каса;
  - 3.9. директорът на Националната ветеринарномедицинска служба;
  - 3.10. директорът на Националния център по заразни и паразитни болести;
  - 3.11. директорът на Института по микробиология на БАН;
  - 3.12. националните консултанти по епидемиология, вирусология и инфекциозни болести;
4. Секретар – началник-отдел „Надзор на заразните болести“, Министерство на здравеопазването.

Поименният състав на Националния пандемичен комитет се определя с Решение на Министерския съвет. Председателят представлява Комитета, ръководи работата му, подписва протоколите от заседанията и внася за разглеждане в Министерския съвет материали,

становища, информации и предложения. В отсъствие на председателя неговите функции се изпълняват от заместник-председателя. Секретарят организира подготовката на заседанията, води на отчет взетите решения и координира изпълнението им. Членовете на Комитета изразяват становищата на министерствата и ведомствата, които представляват. При необходимост в работата на Комитета могат да бъдат включвани и други специалисти извън списъчния му състав. Комитетът провежда редовни заседания най-малко веднъж на три месеца. При необходимост Комитетът се свиква на извънредни заседания. Заседанията на Комитета се свикват от председателя или по инициатива на член на Комитета. Заседанията се откриват и провеждат в присъствието на 2/3 от списъчния му състав. Решенията се вземат с обикновено мнозинство.

Анализът на задачите на този междуведомствен временен орган показват, че именно той е следвало да извършва функциите, които са били възложени на скромния по състав Национален оперативен щаб. Значителна част от напрежението, възникнало по повод посланията на НОЩ, би се избегнало, ако Националният пандемичен комитет е изпълнявал своите функции съобразно Закона за защита при бедствия. Вместо това Министерският съвет по време на извънредното положение е изместен в управлението на бедствената ситуация от здравния министър, превърнал се във водещ и управляващ кризата фактор чрез издаваните от него в рамките на 2 месеца стотици заповеди (144 на брой по темата в периода 13.03.2020–14.05.2020 г.), изменяни и допълвани многократно, често с противоречиво или двусмислено съдържание, имащи характера на общи административни актове.

Заклучението е, че не е приложено действащото законодателство за справяне с епидемии. Изцяло е игнорирана нормата на чл. 62, ал. 1, т. 1 от ЗЗБ, която предвижда, че Министерският съвет формира и осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия, подпомаган от Националният пандемичен комитет. Въпреки наличната нормативна уредба по повод справянето с пандемията не е издаден нито един акт на Министерския съвет по този въпрос. Освен това тук трябва да се подчертае, че в тази ситуация излиза наяве дефицитът в Националния план за защита при бедствия, в който темата за масовите заболявания на населението и пандемии не е разгледана така обстойно, както защитата при земетресение (Част 1), при наводнение (Част 2), при авария на АЕЦ „Козлодуй“ (Част 3). Доколкото Националният план на Република България за готовност за грипна пандемия от 2006 г. не е отменен, той безпроблемно е можел да бъде онази Част 4 от Националния план за защита при бедствия, която да послужи за алгоритъм на действие на публичноправните органи, ангажирани със справянето със заразата по време на кризата.

## **6. Компетентност на териториални органи на изпълнителната власт при овладяването на пандемия**

### **6.1. Директори на регионални здравни инспекции**

Държавната здравна политика на територията на областта се осъществява и организира от регионална здравна инспекция (чл. 7, ал. 1 от Закона за здравето). Регионалните здравни инспекции се създават и закриват от Министерския съвет съгласно чл. 8, ал. 2 от Закона за здравето, а техните директори като еднолични административни органи са подчинени на министъра на здравеопазването. Регионалните здравни инспекции са относително самостоятелни структури, подчинени на министъра на здравеопазването, които координират интересите на Министерството на здравеопазването в областта<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Зиновиева, Д. Цит. съч., с. 43.

Функциите на регионалните здравни инспекции, които подпомагат директора в неговата компетентност, са уредени в чл. 10, ал. 1 от Закона за здравето и са следните:

- а) държавен здравен контрол;
- б) контрол върху регистрацията и здравната дейност, осъществявана от лечебните и здравните заведения;
- в) проверка относно спазването на изискванията по чл. 40, ал. 4 и чл. 47, ал. 4 от Закона за лечебните заведения;
- г) планиране, организиране, ръководство и контрол на медицинската експертиза;
- д) промоция на здравето и интегрирана профилактика на болестите;
- е) събиране, регистриране, обработване, съхраняване, анализ и предоставяне на здравна информация за нуждите на националната система за здравеопазване;
- ж) мониторинг на факторите на жизнената среда и на дейностите със значение за здравето на населението;
- з) анализи, оценки и прогнози за здравно-демографските процеси на регионално ниво;
- и) лабораторни анализи и изпитвания;
- к) разработване и изпълнение на регионални здравни програми и проекти;
- л) координация и изпълнение на национални и международни здравни програми и проекти;
- м) методическа, консултативна и експертна помощ;
- н) следдипломно практическо обучение в областта на опазване на общественото здраве;
- о) проверки по сигнали на граждани, свързани с опазването на общественото здраве;
- п) планиране и организиране на здравните дейности при бедствия, аварии и катастрофи и изготвяне на военновременен план за територията на съответната област.

На основание чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето (редакция, ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г. до отмяна на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г.) при възникване на извънредна епидемична обстановка директорът на съответната регионална здравна инспекция може да въвежда противоепидемични мерки на територията на отделна област или община. Компетентността на регионалните здравни инспекции от 13.03.2020 г., въведена с обратно действие, включва ограничаване свободата на придвижване на гражданите: мерките могат да включват и временно ограничаване придвижването на територията на страната в случаи на обявено извънредно положение по чл. 84, т. 12 от КРБ (чл. 63, ал. 7 от 33).

## 6.2. Областен управител

Областният управител е *конституционно създаден орган на изпълнителната власт* (чл. 143 от Конституцията). Областният управител е орган на държавно управление<sup>73</sup>, *териториален орган на изпълнителната власт* (чл. 19, ал. 3, т. 1 от ЗА). Характерът и обемът на неговите правомощия показват, че е едноличен административен орган с *обща компетентност* (чл. 29, ал. 1 от ЗА):

- а) провежда държавната политика в областта, координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт;
- б) осигурява съответствие между националните и местните интереси, организира разработването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация;

<sup>73</sup> Решение № 10503 от 30.10.2007 г. по адм. д. № 3134 от 2007 г. на ВАС, III отделение.

в) отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта;

г) осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове;

д) упражнява контрол по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация;

е) осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им;

ж) координира и контролира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост;

з) координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта;

и) организира и ръководи дейностите по защитата на населението, културните и материалните ценности, околната среда при бедствия;

к) председателства Съвета по сигурност;

л) може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация (чл. 32, ал. 2, изр. 1 от ЗА);

м) може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини в 14-дневен срок от получаването им или от сезирането му (чл. 32, ал. 2, изр. 2 от ЗА).

Областният управител издава заповеди в границите на предоставените му правомощия. Заповедите на областния управител, с които оспорва незаконосъобразността на актове на общинските съвети и отменя незаконосъобразните актове на кметове на общини, могат да се обжалват пред съответния административен съд<sup>74</sup>.

Областният управител обявява със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на областта. Копие от заповедта се изпраща незабавно на министъра на вътрешните работи (чл. 50; чл. 64, ал. 2, т. 2 от ЗЗБ). При необходимост срокът на действие на бедственото положение може да бъде удължен до 30 дни от областния управител след съгласуване с министъра на вътрешните работи. Бедственото положение се отменя предсрочно при отпадане на обстоятелствата, послужили като основание за обявяването му от органа, който го е обявил. Актовете по обявяване и отмяна на бедственото положение влизат в сила незабавно и се разгласяват чрез средствата за масово осведомяване (чл. 51 от ЗЗБ).

Областният управител в изпълнение на своите задължения, предвидени в Закона за защита при бедствия и Националния план за защита при бедствия, следва да:

1. организира и ръководи защитата при бедствия в областта;
2. организира разработването и утвърждава областния план за защита при бедствия;
3. организира и отговаря за обучението на областната администрация за начините на поведение и действие при бедствия и изпълнение на необходимите защитни мерки;
4. координира и контролира подготовката за действие при бедствия, извършвана от областната администрация, териториалните звена на министерствата и ведомствата, юридическите и физическите лица в областта;
5. организира и контролира изпълнението на превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия;

<sup>74</sup> Решение № 2592 от 14.03.2007 г. по адм. д. № 10002 от 2006 г. на ВАС, V отделение.

6. създава със заповед областен щаб за изпълнение на областния план за защита при бедствия и за взаимодействие с националния и с общинските щабове;
7. със заповед определя ръководител на операциите (чл. 64, ал. 1 от ЗЗБ).

Областният щаб подпомага работата на областния управител и извършва следните основни дейности:

1. анализ и оценка на обстановката при бедствие;
2. предлага на областния управител за одобрение решения относно необходимия обем и ресурсно осигуряване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи за предотвратяване, ограничаване и ликвидиране на последствията от бедствието и за подпомагането на засегнатото население;
3. осъществява контрол по изпълнението на задачите и мерките за овладяване на бедствието;
4. информира чрез медиите населението за развитието на бедствието, за предприетите действия за неговото ограничаване и овладяване и за необходимите предпазни мерки и действия;
5. докладва на областния управител за хода на провежданите защитни мероприятия (чл. 64, ал. 3 от ЗЗБ).

Областният управител има общи функции по координация и контрол на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и разполага с конкретна компетентност, свързана с обявяването и отмяната на бедствено положение. Той също така при обявено бедствено положение в неизбежно необходимия обем и продължителност може да ограничи свободата на движение и пребиваване в определена част на територията, застрашена или засегната от бедствието (чл. 52, ал. 1, т. 3 от ЗЗБ). Сред необходимите мерки се определя забрана за влизане, пребиваване и движение в определени места или територии, каквато мярка по своята същност е въвеждането на вечерен час (чл. 52, ал. 2, т. 2 от ЗЗБ).

### 6.3. Кмет на община

Кметът е конституционно създаден едноличен орган на изпълнителната власт (чл. 139, ал. 1, изр. 1 от Конституцията, чл. 33, ал. 1 от ЗА, чл. 38, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната власт, ЗМСМА). Територията, на която се разпростират правомощията на кмета, е територията на съответната община. В този смисъл е *териториален орган на изпълнителната власт* (чл. 19, ал. 3, т. 2 от ЗА, чл. 38, ал. 1 от ЗМСМА). Характерът и обемът на правомощията на кметовете показват, че са административни органи с *обща компетентност*. Кметът на общината има следните правомощия:

- а) ръководи цялата изпълнителна дейност на общината;
- б) насочва и координира дейността на специализираните изпълнителни органи;
- в) назначава и освобождава от длъжност заместник-кметовете на общината, кметските наместници, ръководителите на звената на издръжка от общинския бюджет, началниците и служителите в общинската администрация, налага предвидените от закона дисциплинарни наказания;
- г) отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните структури на Министерството на вътрешните работи;
- д) организира изпълнението на общинския бюджет<sup>75</sup>;
- е) организира изпълнението на дългосрочните програми;

<sup>75</sup> Решение № 4652 от 21.05.2004 г. по адм. д. № 784 от 2004 г. на ВАС, IV отделение.

ж) организира изпълнението на актовете на общинския съвет и внася в общинския съвет отчет за изпълнението им два пъти годишно;

з) организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, от актовете на президента на републиката и на Министерския съвет;

и) възлага изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение. Осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на техните правомощия и налага предвидените административни наказания;

к) поддържа връзки с политическите партии, обществените организации и движения, както и с други органи на местното самоуправление в страната и в чужбина;

л) председателства Съвета по сигурност;

м) възлага или разрешава изработването на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея и одобрява определени устройствени планове при условията и по реда на Закона за устройство на територията, както и организира изпълнението им;

н) изпълнява функциите на длъжностно лице по гражданско състояние. Той може да възлага тази функция с писмена заповед на кметовете на кметствата, в които се поддържат регистри за гражданското състояние, на кметските наместници и на други длъжностни лица от общинската администрация;

о) представлява общината пред физически и юридически лица и пред съда;

п) осигурява организационно-техническото обслужване на общинския съвет и участва в заседанията му с право на съвещателен глас;

р) утвърждава устройствения правилник на общинската администрация;

с) изпраща на общинския съвет административните актове, както и договорите и техните изменения и допълнения, издадени в изпълнение на актовете, приети от съвета, в тридневен срок от издаването или подписването им;

т) оказва съдействие на етажните собственици и техните управителни органи при условията и по реда на Закона за управление на етажната собственост (чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА).

Актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител освен ако в закон е предвидено друго (чл. 45, ал. 1 от ЗМСМА). Освен това чл. 93, ал. 4 от АПК предвижда, че административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител. В някои решения на съда се възприема тезата, че „нормата на чл. 93, ал. 4 АПК регламентира, че именно областният управител се явява горестоящ административен орган при оспорване на актовете на кметовете на общини“<sup>76</sup>. Други съдебни състави, които сме склонни да подкрепим, правят по-различно тълкуване, без да съзират субординационна<sup>77</sup> връзка в отношенията между областния управител и кмета на община: „Взаимоотношенията между кмет на община и областен управител не са в класическата форма на подчинение на един административен орган на друг. И това е така, защото в разпоредбата на чл. 93 АПК е посочен административният орган, който е компетентен да разгледа жалба, респ. протест, подадени по реда на Глава шеста от АПК (чл. 81 – чл. 98),

<sup>76</sup> Решение № 8065 от 1.07.2016 г. на ВАС по адм. д. № 383 от 2016 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>77</sup> „При субординацията и единоначалието вследствие от йерархическата зависимост се възлага задача и се определя насоката, в която трябва да се вземе решението.“ Вж. Сивков, Ц. (2015). *Централизация и децентрализация в държавното управление (опит за теория на държавното управление)*. София: Дружество „Европейско право“, с. 134.

като общият принцип е, че това е непосредствено по-горестоящият административен орган, на който е подчинен органът, издал оспорения акт. В ал. 4 обаче изрично е посочено, че административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител. Тази компетентност е законово определена и е изключение от правилото за субординация. Областният управител не е горестоящ административен орган на кмета на общината. Те не са в йерархическа зависимост помежду си<sup>78</sup>. Областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини в 14-дневен срок от получаването им или от сезирането му (чл. 32, ал. 2, изр. 2 от ЗА). Той „действа по своя инициатива, по сигнали, оплаквания или след постъпване на други данни, които е получил по различен начин. В този случай се касае за специална компетентност, която се реализира в преклузивен 14-дневен срок, който тече за областния управител от датата на получаването на акта или от сезирането му“<sup>79</sup>.

За това, че АПК съдържа обща норма, а ЗА и ЗМСМА съдържат специални норми относно правомощието на областния управител да отменя незаконосъобразните актове на кмета на общината, съдебната практика обобщава следното: „Компетентността на областния управител да се произнася относно актовете на кмета при оспорването им по административен ред е регламентирана и в чл. 45, ал. 1 от ЗМСМА, който гласи, че „актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител, освен ако в закон е предвидено друго“. Чл. 93, ал.4 от АПК определя органа, пред който се развива производството по оспорване на административните актове по административен ред, както и че той се определя по два критерия. Първият е отношението на йерархическа подчиненост вътре в администрацията, а вторият е изрична законова разпоредба, която определя компетентния орган. Правомощието на областния управител да отменя актовете на кмета не произтича от йерархическа подчиненост, тъй като областният управител е орган на държавната власт, а кметът е орган на местното самоуправление. Компетентността на областния управител произтича от изрична разпоредба на специален закон и се различава от тази на компетентността на йерархически по-горестоящия административен орган, който има правомощието да се произнася не само по законосъобразността, но и по целесъобразността на оспорения първичен административен акт. Областният управител е компетентен да се произнася само по законосъобразността на актовете на кмета на общината. След отмяната на акта областният управител няма правомощие да решава въпроса по съществуване, като замести кмета на общината. Разпоредбите на АПК са разпоредби на общ закон, докато тези на ЗА и ЗМСМА – на специален закон. Разпоредбите на общия закон се прилагат, доколкото специалният закон не е регламентирал нещо различно, и следва да се тълкуват съобразно и в съответствие със специалния закон“<sup>80</sup>.

Кметът на общината като едноличен орган на местната изпълнителна власт с обща компетентност има правомощие в областта на опазването на обществения ред. Също така е административнонаказващ орган по силата на чл. 209а, ал. 3 от Закона за здравето (редакция, ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.). При възникване на извънредна епидемична обстановка министърът на здравеопазването въвежда противоепидемични мерки (поставяне в карантина) на територията на страната или на отделен регион. Мерки на територията на отделна област или община могат да се въведат и от директора на съответната регионална здравна инспекция. Който наруши или не изпълни въведени с акт

<sup>78</sup> Решение № 2402 от 6.03.2015 г. по адм. д. № 8657 от 2014 г. на ВАС, IV отделение.

<sup>79</sup> Решение № 39 от 18.05.2009 г. по адм. д. № 7203 от 2008 г. Административен съд – София-град.

<sup>80</sup> Решение № 1642 от 23.07.2010 г. по адм. д. № 796 от 2010 г. Административен съд – Варна.

на министъра на здравеопазването или директор на регионална здравна инспекция противоепидемични мерки, освен ако деянието съставлява престъпление, се наказва с глоба в размер на 5000 лв. Когато нарушението е извършено от едноличен търговец или юридическо лице, се налага имуществена санкция в размер на 15 000 лв. Нарушенията се установяват с актове, съставени от държавни здравни инспектори или от длъжностни лица, определени от директора на регионалната здравна инспекция, длъжностни лица, определени от директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи, или длъжностни лица, определени от кметовете на общини. Наказателните постановления се издават съответно от директора на съответната регионална здравна инспекция, директора на съответната областна дирекция на Министерството на вътрешните работи и кмета на съответната община.

Кметът на общината обявява със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на общината. Копие от заповедта се изпраща незабавно на областния управител и на министъра на вътрешните работи (чл. 49 и чл. 65, ал. 2, т. 3 от ЗЗБ). При необходимост срокът на действие на бедственото положение може да бъде удължен до 30 дни от кмета на общината след съгласуване с областния управител. Бедственото положение се отменя предсрочно при отпадане на обстоятелствата, послужили като основание за обявяването му от органа, който го е обявил. Актовете по обявяване и отмяна влизат в сила незабавно и се разгласяват чрез средствата за масово осведомяване (чл. 51 от ЗЗБ). При обявяване бедствено положение в неизбежно необходимия обем и продължителност кметът на общината може да ограничи свободата на движение и пребиваване в определена част на територията, застрашена или засегната от бедствието (чл. 52, ал. 1, т. 3 от ЗЗБ). Сред необходимите мерки се определя *забрана за влизане, пребиваване и движение в определени места или територии*, каквато забрана по естеството си представлява въвеждането на вечерен час (чл. 52, ал. 2, т. 2 от ЗЗБ).

По силата на Закона за защита при бедствия и приетия въз основа на него Национален план за защита при бедствия кметът на община:

1. организира и ръководи защитата при бедствия на територията на общината;
2. организира, координира и провежда превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия;
3. създава със заповед общински щаб за изпълнение на общинския план за защита при бедствия и за взаимодействие с националния и областните щабове;
4. със заповед определя ръководител на операциите;
5. осигурява способностите за реагиране на общината;
6. организира и отговаря за обучението на общинската администрация и населението на съответната община, за начините на поведение и действие при бедствия и изпълнение на необходимите защитни мерки;
7. може да привлича юридически и физически лица за предоставяне на помощ в съответствие с възможностите им;
8. може да включва в дейностите по защитата и създадените доброволни формирования;
9. може да поиска обявяване на бедствено положение от областния управител, когато не могат да бъдат обезпечени дейностите чрез изпълнението на общинския план за защита при бедствия.

Общинският щаб е помощен на кмета орган и извършва следните основни дейности:

1. анализ и оценка на обстановката при бедствие;

2. предлага на кмета на общината за одобрение решения относно необходимия обем и ресурсно осигуряване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи за предотвратяване, ограничаване и ликвидиране на последствията от бедствието и за подпомагането на засегнатото население;
3. осъществява контрол по изпълнението на задачите и мерките за овладяване на бедствието;
4. информира чрез медиите населението за развитието на бедствието, за предприетите действия за неговото ограничаване и овладяване и за необходимите предпазни мерки и действия;
5. докладва на кмета на общината за хода на провежданите защитни мероприятия (чл. 65 от ЗЗБ).

### **7. Въвеждането на вечерен час в условията на извънредно положение по повод пандемията, предизвикана от разпространението на SARS-CoV-2 (COVID-19)**

„Предстоят ни времена на изпитания. Ще се загубят човешки животи, и то на тези, които обичаме. Тези, които са ни отгледали, и тези, които се радват на нашите успехи. Ние не бива да ги разочароваме в нашето безхаберие. [...] Към нас се задава една епидемия, която е с невиждана ярост в човешката история. [...] Ние трябва да бъдем изключително отговорни към нас самите, към нашите близки, възрастни родители, приятели и колеги“, призовава емоционално сънародниците си ръководителят на НОЩ генерал-майор проф. д-р Венцислав Мутафчийски на пресконференция на 14.03.2020 година. Скованата от страх и ужас българска нация приема безропотно въведените от министъра на здравеопазването ограничителни мерки, които парализират на практика досегашния социален живот в страната. С вътрешното убеждение, че именно те са призвани да защитят гражданите от пандемията, някои териториални органи на власт предприемат допълнителни рестрикции чрез действия по въвеждането на вечерен час, както следва:

Автор на акта	Правно основание
Областен управител на Смолян със заповед № ОС-04-02-99/19.03.2020 г. <sup>81</sup>	Чл. 123 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България
Кмет на община Девин със заповед № РД-09-188/19.03.2020 г. <sup>82</sup>	Чл. 44, ал. 1, т. 1 и т. 8 и ал. 2 от ЗМСМА; чл. 63, ал. 4 и ал. 5 от Закона за здравето
Областен управител на Стара Загора със заповед № РД-ЗД-17/31.03.2020 г. <sup>83</sup>	Чл. 32, ал. 1 от Закона за администрацията
Директор на Регионална здравна инспекция – Стара Загора със заповед № РД-01-100/1.04.2020 г. <sup>84</sup>	Чл. 63, ал. 2, ал. 5 и ал. 7 от Закона за здравето

<sup>81</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://sm.government.bg/upload/files/OU\\_19.03.pdf](https://sm.government.bg/upload/files/OU_19.03.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>82</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://devin.bg/files/2020/covid19/Zapoved\\_RD-09-188.PDF](https://devin.bg/files/2020/covid19/Zapoved_RD-09-188.PDF). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>83</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [http://www.sz.government.bg/uploaded/users\\_upload/users\\_upload/Заповед.pdf](http://www.sz.government.bg/uploaded/users_upload/users_upload/Заповед.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>84</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://www.rzi-starazagora.org/images/novini/Novini\\_2020/Zapoved\\_01042020.pdf](https://www.rzi-starazagora.org/images/novini/Novini_2020/Zapoved_01042020.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Правно основание
Кмет на община Мъглиж със заповед № РД-09-92/19.03.2020 г. <sup>85</sup>	Чл. 44, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 1 и т. 8 от ЗМСМА, чл. 63, ал. 4 и ал. 5 от Закона за здравето
Кмет на община Николаево със заповед № РД-01-93/23.03.2020 г. <sup>86</sup>	Чл. 44, ал. 2 във връзка с чл. 44, ал. 1, т. 1 и т. 8 от ЗМСМА, чл. 63, ал. 4 и ал. 5 от Закона за здравето
Кмет на община Нова Загора със заповед № РД-12-196/17.03.2020 г. <sup>87</sup>	Чл. 44, ал. 1, т. 4, ал. 2 от ЗМСМА
Кмет на община Чирпан със заповед № РД-09-225/15.03.2020 г. <sup>88</sup>	Чл. 44, ал. 1, т. 4, ал. 2 от ЗМСМА
Кмет на община Белица със заповед № РД-15-130/30.03.2020 г. <sup>89</sup>	Чл. 44 ал. 2 от ЗМСМА, чл. 63 от Закона за здравето, чл. 73 от Административнопроцесуалния кодекс
Кмет на община Козлодуй със заповед № 199/17.03.2020 г. <sup>90</sup>	Чл. 44, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, чл. 63, ал. 4 и ал. 5 от Закона за здравето
Кмет на община Елин Пелин със заповед № 190/30.03.2020 г. <sup>91</sup>	Чл. 44, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация
Кмет на община Костинброд със заповед № РД-05-124/1.04.2020 г. <sup>92</sup>	Чл. 44, ал. 1, т. 1, т. 4, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл. 123, т. 7 и т. 10 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България

Правомощията на кмета на общината при обявяването на вечерен час в условията на пандемия не са израз на опазване на обществения ред, а проява на защита на населението от бедствие като висша форма на закрила на обществения интерес – гарантиране на националната здравна сигурност. Затова като правно основание за издаването на заповед за въвеждането на подобна мярка от кмета на общината не следва да се разглеждат разпоредбите на чл. 44, ал. 1, т. 1, т. 4 или т. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. В акта си органът на местна власт трябва да се позове на чл. 123, т. 7 от Закона за отбрана-

<sup>85</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <http://www.starozagorci.com/news-33797.html>. Посетено на: [14.05.2020].

<sup>86</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://nikolaevo.bg/news/zabrani-vv-vrzka-s-borbata-s-covid-19-za-teritoriyata-na-obshchina-nikolaevo-validni-ot-23032020-g-836>. Посетено на: [14.05.2020].

<sup>87</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://www.nova-zagora.org/sites/default/files/2020/03/17/Zapowed\\_wecheren%20chas.pdf](https://www.nova-zagora.org/sites/default/files/2020/03/17/Zapowed_wecheren%20chas.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>88</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://www.chirpan.bg/admin/Obqvi/2020/coronavirus/zapoved\\_spebno.pdf](https://www.chirpan.bg/admin/Obqvi/2020/coronavirus/zapoved_spebno.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>89</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://obshtinabelitsa.com/novini/zapoved-rd-15-130-30-03-2020g-na-kmeta-na-obshtina-belitza>. Посетено на: [14.05.2020].

<sup>90</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://www.kozloduy.bg/currentNews-3968-newitem.html>. Посетено на: [14.05.2020].

<sup>91</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://www.elinpelin.org/storage-assets/391de06e-5974-4ec9-9bda-8d9210473845/CEZ/2020/Заповед%20160%20от%2030.03.2020.pdf?path=CEZ/2020/Заповед%20160%20от%2030.03.2020.pdf>. Посетено на: [14.05.2020].

<sup>92</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <http://kostinbrod.bg/archives/26408>. Посетено на: [14.05.2020].

та и въоръжените сили на Република България при извънредно положение, както е направил кметът на община Костинброд<sup>93</sup>, или на чл. 52 във връзка с чл. 51, ал. 1, т. 4 от Закона за зашита при бедствия при бедствено положение. Кметът на община няма правомощия по чл. 63 от Закона за здравето да въвежда временни епидемични мерки, поради което не може заповедта му да се основава на тази материалноправна норма. Прави впечатление, че в областите, където няма въведен вечерен час на областно ниво, срещу кметските заповеди в община Елин Пелин в София област, в Белица в област Благоевград и Козлодуй в област Враца не са постъпвали жалби пред областните управители, които да отправят искане за отмяна на незаконосъобразните кметски актове поради противоречието им с материалния закон.

За да преустанови тази практика по въвеждане на вечерен час по места обаче, министърът на здравеопазването издава заповед № РД-01-179/6.04.2020 г., с която в т. 5 приема следното разпореждане: „Да се преустановят или отменят всички допълнителни ограничения, въведени от органи на местната власт, които не са в съответствие със Закона за здравето и със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.“<sup>94</sup>. Министърът се произнася по въпрос, който не е от неговата компетентност. Както вече бе отбелязано, управлението на бедственото положение е в правомощията на Министерския съвет, областните управители и кметовете на общини, *ако такава кризисна ситуация предварително е обявена от тези органи.*

Областните управители и кметовете на общини биха могли да се позоват на разпоредбата на чл. 123, т. 7 от ЗОВСРБ при въвеждането на вечерен час, защото по това време в Република България е въведено извънредно положение и неговото прилагане се извършва на основание на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

Директорът на Регионална здравна инспекция – Стара Загора също не разполага с правомощие по ЗЗБ да въвежда подобни ограничителни мерки, но той може да се възползва от междуременно извършената законодателна промяна и да потърси основание за това свое действие в разпоредбата на чл. 63, ал. 7 от Закона за здравето.

Автор на акта	Мотиви
Областен управител на Смолян със заповед № ОС-04-02-99/19.03.2020 г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на област Смолян, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със заповед № Р-37/26.02.2020 г., заповед на министъра на здравеопазването и решение на Областния щаб за противодействие на разпространението на COVID-19.

<sup>93</sup> Позоваване на чл. 123 от ЗОВСРБ прави и областният управител на Стара Загора.

<sup>94</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2020/04/06/rd-01-179.pdf](https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/04/06/rd-01-179.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Мотиви
Кмет на община Девин със заповед № РД-09-188/19.03.2020 г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение, Заповед № Т-РД-16-76 от 17.03.2020 г. на министъра на туризма <sup>95</sup> , Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г. <sup>96</sup> , доп. със Заповед № РД-01-131 от 17.03.2020 г. <sup>97</sup> , изм. със Заповед № РД-01-139 от 19.03.2020 г. <sup>98</sup> на министъра на здравеопазването, и решенията на Общинския кризисен щаб за координация на дейностите по противодействие на разпространението на COVID-19.
Областен управител на Стара Загора със заповед № РД-ЗД-17/31.03.2020 г.	Обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение, във връзка с усложнената епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на област Стара Загора, и препоръка на Областния медицински съвет.
Директор на Регионална здравна инспекция – Стара Загора със заповед № РД-01-100/1.04.2020 г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на област Стара Загора, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание извънредно положение, Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г., доп. със Заповед № РД-01-131 от 17.03.2020 г., изм. със Заповед № РД-01-139 от 19.03.2020 г. и сл. на министъра на здравеопазването и с оглед недопускане и ограничаване разпространението на COVID-19 на територията на областта.
Кмет на община Мъглиж със заповед № РД-09-92/19.03.2020 г.	Във връзка с препоръка на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед №Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България, проведено извънредно заседание на Министерския съвет на РБ на 8.03.2020 г., и Заповед № РД-01-118/8.03.2020 г. на министъра на здравеопазването за намаляване на риска от разпространение на COVID-19, и Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г. на министъра на здравеопазването и във връзка с обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение, и с оглед необходимостта от предприемане на спешни мерки за осъществяване на превенция за разпространението на коронавирусната инфекция (COVID-19) на територията на община Мъглиж, както и с оглед на повишения брой хора, завръщащи се от европейски държави.

<sup>95</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <http://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/covid-19/zapoved-na-mt-t-rd-16-7617032020-g>. Посетено на: [14.05.2020]. Тя предвижда временно преустановяване на всички туристически посещения в рамките на вътрешния туризъм и на организираните входящи туристически пътувания и туристически услуги на територията на Република България по Закона за туризма.

<sup>96</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2020/03/13/rd-01-124-uvvedane-protiepidemichni-merki.pdf](https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/03/13/rd-01-124-uvvedane-protiepidemichni-merki.pdf). Посетено на: [14.05.2020]. С нея се отменя част от Заповед № РД-01-122/11.03.2020 г., достъпна на адрес: [https://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2020/03/12/rd-01-122.pdf](https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/03/12/rd-01-122.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>97</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [http://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2020/03/17/rd-01-131\\_dopiva\\_zapoved\\_rd-01-124.pdf](http://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/03/17/rd-01-131_dopiva_zapoved_rd-01-124.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>98</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2020/03/19/rd-01-139\\_izm\\_rd-01-124\\_dop\\_rd-01-131.pdf](https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/03/19/rd-01-139_izm_rd-01-124_dop_rd-01-131.pdf). Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Мотиви
Кмет на община Николаево със заповед № РД-01-93/23.03.2020 г.	Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г. на министъра на здравеопазването, обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и препоръките на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България, Решение от 23.03.2020 г. на създадения с моя Заповед № РД-01-86/19.03.2020 г. за борба с COVID-19 Общински кризисен щаб и с оглед необходимостта от предприемане на допълнителни по-строги мерки за осъществяване на превенция за разпространението на коронавирусната инфекция COVID-19 на територията на Община Николаево, както и повишения брой хора, завръщащи се от европейски държави.
Кмет на община Нова Загора със заповед № РД-12-196/17.03.2020 г.	С оглед превенция на риска от повишаване на заболеваемостта от остри респираторни заболявания, в условията на епидемично разпространение на COVID-19 в световен план, включително и на територията на Република България, и във връзка с Решение на Народното събрание за обявяване на извънредно положение (обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2020 г.).
Кмет на община Чирпан със заповед № РД-09-225/15.03.2020 г.	Във връзка с Решение на Народното събрание за обявяване на извънредно положение (обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2020 г.).
Кмет на община Белица със заповед № РД-15-130/30.03.2020г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, и обявено с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България във връзка с преминаването в лятно часово време.
Кмет на община Козлодуй със заповед № 199/17.03.2020 г.	Във връзка със Заповед № РД-124/13.03.2020 г. и Заповед № РД-130/17.03.2020 г. на министъра на здравеопазването и чл. 29 от Наредба № 21/2005 г. за реда за регистрация, съобщаване и отчет на заразните болести и предвид усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България.
Кмет на община Елин Пелин със заповед № 190/30.03.2020 г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение, препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България, и Заповед № РД-01-154/26.03.2020 г. на министъра на здравеопазването и във връзка с въвеждане на лятното часово време.

Автор на акта	Мотиви
Кмет на община Костинброд със заповед № РД 05-124/1.04.2020 г.	Във връзка с усложнената епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и в изпълнение на решения по Протокол от 1.04.2020 г. на Общински координационен/ кризисен щаб за превенция и ограничаване и недопускане на разпространение на заболяването COVID-19 на територията на община Костинброд, сформирани съгласно моя заповед № РД-05-81/9.03.2020 г., допълнена със Заповед № РД05-119 от 31.03.2020 г., като отчетоха нарасталия брой карантинирани лица на територията на общината и необходимостта от прилагане на незабавни мерки за защита на живота и здравето на жителите, без да се нарушават международни актове, гарантиращи защита на човешките права в условията на извънредно положение.

Мотивите за въвеждането на вечерния час са: опасността от разпространението на зараза и предприемането на превантивни мерки за недопускането на негативно развитие на епидемичната обстановка. В това отношение се приема, че ограниченията „целят опазването на живота и здравето на жителите на общината, които според съда са с надделяващ обществен интерес над упражняването на трудова дейност. Тоест, свободното упражняване на правото на труд може да бъде ограничено с цел опазването на живота и здравето на хората“<sup>99</sup>. Аргументите произтичат от препоръка на Националния оперативен щаб или на общинския кризисен щаб, но в някои хипотези и поради преминаването към лятно часово време.

Автор на акта	Диспозитив
Областен управител на Смолян със заповед № ОС-04-02-99/19.03.2020 г., отменена със заповед № ОС-04-02-129/7.04.2020 г. <sup>100</sup>	Считано от 19.03.2020 г. се въвежда вечерен час на територията на цялата област от 22:00 до 6:00 часа. Вечерният час не важи за работещите на смени, лицата, отиващи и връщащи се от работа, и лицата, нуждаещи се от медицинска помощ.
Кмет на община Девин със заповед № РД-09-188/19.03.2020 г., отменена със заповед № РД-09-216/8.04.2020 г. <sup>101</sup>	Да се спазва въведеният със заповед № ОС-04-02-99/19.03.2020 г. на областния управител на област Смолян вечерен час на територията на цялата област от 22:00 до 6:00 часа, считано от 19.03.2020 г. Вечерният час не важи за работещите на смени, лицата, отиващи и връщащи се от работа, и лицата, нуждаещи се от медицинска помощ.

<sup>99</sup> Определение № 442 от 20.03.2020 г. по адм. д. № 336 от 2020 г. на Административен съд – София-област.

<sup>100</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://sm.government.bg/page/140-covid-19>. Посетено на: [14.05.2020].

<sup>101</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [https://devin.bg/files/2020/covid19/Zapoved\\_RD-09-216.PDF](https://devin.bg/files/2020/covid19/Zapoved_RD-09-216.PDF). Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Диспозитив
<p>Областен управител на Стара Загора със заповед № РД-ЗД-17/31.03.2020 г., отменена със заповед № РД-ЗД-18/06.04.2020 г.<sup>102</sup></p>	<p>Въвеждам вечерен час на територията на област Стара Загора от 21:00 ч. до 5:00 ч. Вечерният час не важи за работещите на смени; лицата, отиващи и връщащи се от работа; и лицата, нуждаещи се от медицинска помощ.</p> <p>Настоящата заповед влиза в сила от 00:00 часа на 1.04.2020 г.<sup>103</sup></p> <p>Контрола по изпълнение на заповедта възлагам на ОД на МВР – Стара Загора и кметовете на общините от областта.</p>
<p>Директор на Регионална здравна инспекция – Стара Загора със заповед № РД-01-100/1.04.2020 г., отменена със заповед № РД-01-118/6.04.2020 г.<sup>104</sup></p>	<p>Нареждам временно ограничаване на придвижването на граждани на територията на област Стара Загора за времето от 21:00 часа до 5:00 часа, считано от 00:00 часа на 1.04.2020 г. до отпадане на необходимостта от това.</p> <p>Изключение от забраната се допуска само за работещите на смени; лицата, отиващи и връщащи се от работа; както и лицата, нуждаещи се от медицинска помощ.</p> <p>При установяване на нарушения на настоящата заповед да се предприемат съответните административни мерки.</p> <p>Контрола по изпълнение на заповедта възлагам на Областна дирекция на МВР – Стара Загора и кметовете на общини на територията на областта.</p>

<sup>102</sup> Заповедта е достъпна на адрес: [http://www.sz.government.bg/uploaded/users\\_upload/users\\_upload/Заповед\\_OA.PDF](http://www.sz.government.bg/uploaded/users_upload/users_upload/Заповед_OA.PDF). Посетено на: [14.05.2020].

<sup>103</sup> По повод на искането за спиране на предварителното изпълнение на заповедта като общ административен акт и междувременната отмяна на същата ВАС се произнася по следния начин: „След предявяване на жалбата срещу процесната заповед и преди образуване на съдебното производство по настоящото дело Областният управител на област Стара Загора, видно от интернет страницата на Областна администрация на област Стара Загора, е издал Заповед № РД-ЗД-18/06.04.2020 г., с която е отменил Заповед № РД-ЗД-17/31.03.2020 г. относно въведения със същата вечерен час на територията на област Стара Загора. Искането за спиране на предварителното изпълнение на общия административен акт е средство за защита срещу ефекта, който предварителното изпълнение има върху субективното право, чиято защита се търси в съда чрез оспорването на общия административен акт. Правната възможност съдът да спре допуснатото предварително изпълнение е за да не се накърнят непропорционално права и законни интереси на адресата на акта и да не настъпят за него значителни и трудно поправими вреди. Мярката е допустима тогава, когато органът, въпреки допуснатото предварително изпълнение, все още не е пристъпил към изпълнението и въпросът по законосъобразността на обжалвания административен акт не е решен с влязъл в сила съдебен акт. В дадения случай, към настоящия момент, заповедта, на която се иска спиране на допуснатото по закон предварително изпълнение, е отменена с последваща заповед на Областния управител на област Стара Загора. Правният интерес е отпаднал поради липса на предмет – липсва годин за обжалване административен акт“. Определение № 5252 от 30.04.2020 г. по адм. д. № 3624 от 2020 г. на ВАС, III отделение.

<sup>104</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://www.rzi-starazagora.org/19-новини/1603-заповед-на-директора-на-регионална-здравна-инспекция-стара-загора,-с-която-се-отменя-ограничението-за-придвижването-на-граждани-на-територията-на-област-стара-загора-за-времето-от-21-00-часа-до-05-00-часа>. Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Диспозитив
<p>Кмет на община Мъглиж със заповед № РД-09-92/19.03.2020 г., изменена със заповед № РД-09-109/30.03.2020 г.<sup>105</sup>, отменена със заповед № РД-09-151/27.04.2020 г.<sup>106</sup>.</p> <p>При изменението началото на вечерния час е 20:00 часът.</p>	<p>Въвеждам вечерен час от 19:00 часа до 5:00 часа за всички жители на община Мъглиж без оглед на етническа принадлежност, възраст и местожителство.</p> <p>Изключение се допуска в следните случаи:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. при необходимост на лицата от Спешна медицинска помощ.</li> <li>2. при мероприятия на установена смърт;</li> <li>3. за хора, работещи на смени – при придвижването им от работно място/сборния пункт до дома.</li> </ol> <p>Осъществяване на контрол по т. I се възлага на органите на реда – ПУ – Мъглиж към ОДМВР – Стара Загора, служители от общинска администрация, кметове на кметства, кметски наместници.</p> <p>Нарушителите ще бъдат връщани незабавно по домовете.</p> <p>Нарушителите ще се наказват с глоба 20 лв.</p> <p>При повторно нарушение по т. 1 ще се налага глоба 100 лв.</p> <p>При следващо нарушение по т. 1 ще се налага глоба 100 лв.</p> <p>Контрол по изпълнение на Заповедта ще осъществявам лично.</p>
<p>Кмет на община Николаево заповед № РД-01-93/23.03.2020 г., отменена със заповед № РД-01-93/(20)1/15.04.2020 г., считано от 17.04.2020 г.</p>	<p>Въвеждам ВЕЧЕРЕН ЧАС от 21:00 часа до 5:00 часа за всички жители на община Николаево без оглед на етническа принадлежност, възраст и местожителство.</p> <p>Изключения се допускат в следните случаи:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1/ при необходимост на лицата от спешна медицинска помощ;</li> <li>2/ при мероприятия на установена смърт;</li> <li>3/ за хора, работещи на смени – при придвижването им от работното място/сборния пункт до дома и от дома до работното място/сборния пункт.</li> </ol> <p>Осъществяване на контрол по изпълнение на т. I възлагам на Полицейски участък – Гурково, на заместник-кмета по АТО и кметовете на кметствата в общината.</p> <p>Нарушителите да бъдат връщани незабавно по домовете.</p> <p>Нарушителите ще се наказват с глоба:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• при първо нарушение – 20,00 лв. (двадесет лева);</li> <li>• при второ нарушение – 50,00 лв. (петдесет лева);</li> <li>• за всяко следващо – по 100,00 лв. (сто лева).</li> </ul>

<sup>105</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://zagoranews.bg/2020/03/30/община-мъглиж-с-нова-заповед-за-вечерн/>. Посетено на: [14.05.2020].

<sup>106</sup> Заповедта е достъпна на адрес: <https://maglizh.bg/posts/2276/Zapoved-za-otmiana-na-vecherniia-chas.html>. Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Диспозитив
Кмет на община Нова Загора със заповед № РД-12-196/17.03.2020 г.	От 17.03.2020 г. до второ нареждане да се въведе вечерен час – 19:00 ч. за малолетни и непълнолетни лица без придружител на територията на община Стара Загора. Контрол по изпълнение на заповедта възлагам на началника на РУ – Нова Загора.
Кмет на община Чирпан със заповед № РД-09-225/15.03.2020 г.	От 16.03.2020 г. до второ нареждане да се въведе вечерен час – 19:00 ч. за непълнолетни лица на територията на община Чирпан. Контролът по изпълнение на заповедта да се осъществява от Румен Туанов – заместник-кмет на общината.
Кмет на община Белица със заповед № РД-15-130/30.03.2020 г.	Обявявам вечерен час за всички населени места на територията на община Белица – 21:00 часа. След този час никой няма право да излиза от дома си.
Кмет на община Козлодуй със заповед № 199/17.03.2020 г., отменена със заповед № 179/6.04.2020 г.	Въвежда се вечерен час за територията на община Козлодуй – жителите и гостите на населените места в общината не могат да напускат имотите си (местата, в които са настанени – за гостите) в часовете между 22:00 вечерта и 6:00 сутринта. Изключение са работещите на смени, нуждаещите се от спешна медицинска помощ. Контрола по изпълнение на заповедта ще изпълнявам лично.
Кмет на община Елин Пелин със заповед № 190/30.03.2020 г., отменена със заповед № 201/7.04.2020 г.	От 30 март 2020 г. до второ нареждане да се въведе вечерен час – 19:00 ч., за непълнолетни лица на територията на община Елин Пелин. Въвежда се вечерен час на територията на община Елин Пелин – жителите и гостите на населените места на общината не могат да напускат имотите си (местата, в които са настанени – за гостите) в часовете между 21:00 ч. вечерта и 6:00 ч. сутринта. Изключение са работещите на смени и нуждаещите се от спешна медицинска помощ.
Кмет на община Костинброд със заповед № РД-05-124/1.04.2020 г.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Въвежда се „вечерен час“ на територията на община Костинброд за времето от 21:00 ч. до 5:00 ч.</li> <li>2. Въведеният „вечерен час“ се прилага за жителите и гостите на населените места на община Костинброд.</li> <li>3. Лицата по т. 2 не могат да напускат имотите си (местата, в които са настанени – за гостите) по време на мярката по т. 1.</li> <li>4. „Вечерният час“ не важи за лицата, работещи на смени/нощни смени, отиващи и връщащи се от работа и лицата, нуждаещи се от спешна медицинска помощ.</li> <li>5. Лицата по т. 4 се легитимират пред контролните органи със служебна бележка от работодател или декларация по образец на МВР.</li> <li>6. Временната мярка „вечерен час“ се прилага от 00:00 ч. на 4.04.2020 г. и до отмяната на обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение.</li> </ol>

Диспозитивите на актовете на териториалните органи на власт показват известна вариация в часовия пояс, в който действа ограничението.

Някои от кметовете въвеждат административни наказания (глоба), което е в остро противоречие с принципа на правовата държава, предвид характеристиките на административното наказание глоба:

- акт на държавна принуда;
- реализация на административнонаказателната отговорност;
- засяга имуществени интереси на гражданите;
- с предупредителен и възпитателен характер спрямо гражданите и конкретния си адресат;
- установен от закона акт на административна репресия – не може да има административно наказание, без то да е посочено предварително в специален закон (чл. 2, ал. 1 ЗАНН), това е „теорията на принципа за законоустановеност на административните нарушения и определените за тях наказания“;
- налага при спазване на строго определен административен ред, предвиден в Закона за административните нарушения и наказания. Следователно въвеждането на санкции за неспазване на вечерния час е в противоречие с материалния и процесуалния закон, който не оправомощава кметовете на общини в този смисъл.

Има и органи на местната власт, които си самовъзлагат контрола по изпълнението на издадената от самите тях заповед. В по-голямата част изпълнението се поема от полицейските органи на съответната територия.

Ограниченията в придвижването не са абсолютни с изключение на община Белица, където се забранява изобщо напускането на дома. Те предвиждат възможност за движение на работещите или при спешни медицински случаи.

Налице е диференциран подход и спрямо лицата. Има населени места, в които ограниченията се прилагат само за непълнолетните – Нова Загора и Чирпан, както и първоначално в община Елин Пелин. Не съвсем коректно в някои заповеди се посочва началото на вечерния час (19 ч.), без да се указва финалът на ежедневното времево ограничение. Заповедите, с които се въвежда вечерен час, са общи административни актове, подлежащи на предварително изпълнение.

### **Заклучение**

В заключение може да се отбележи, че съобразно действащото законодателство при въведено извънредно положение по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България или бедствено положение по Закона за защита при бедствия компетентните държавни органи (Министерски съвет, областни управители или кметове на общини) в зависимост от своята териториална компетентност могат да създават ограничения в свободата на придвижване на гражданите (вечерен час) при спазване на посочените в съответния закон изисквания. Това правомощие е предоставено и на министъра на здравеопазването по силата на чл. 2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., и за преодоляване на последиците. Последното правомощие е твърде спорно законодателно решение.

В периода на извънредното положение в България (13.03.2020 г. – 13.05.2020 г.) не е приложено действащото законодателство за справяне с епидемия. Изцяло е игнорирана нормата на чл. 62, ал. 1, т. 1 от ЗЗБ, която предвижда Министерският съвет да формира и

осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия, подпомаган от Националния пандемичен комитет. Въпреки наличната нормативна уредба по повод справянето с пандемията не е издаден нито един акт на Министерския съвет по този въпрос. През цялото време кризата е управлявана със заповеди на министъра на здравеопазването.

Препоръката е за усъвършенстване на Закона за защита при бедствия с удължаване на продължителността на периода на бедственото положение – не повече от 3 месеца. Във връзка с това може да се отпрати предложение *de lege ferenda* за усъвършенстването на Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност и синхронизирането му със Закона за защита при бедствия. Добре би било Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018–2030 г.<sup>107</sup> да бъде актуализирана, тъй като в нея за обществено здраве се говори изключително общо. Дефицитът в Националния план за защита при бедствия, в който темата за масовите заболявания на населението и пандемии не е разгледана цялостно, както това е направено по отношение на защитата при земетресение (Част 1), при наводнение (Част 2), при авария на АЕЦ „Козлодуй“ (Част 3), трябва да бъде преодолян с включването като четвърта част в него на Националния план на Република България за готовност за грипна пандемия от 2006 година.

Изследването на въпроса показва, че правомощията на кмета на общината при обявяването на вечерен час в условията на пандемия не са израз на опазване на обществения ред, а проява на защита на населението от бедствие. Този акт е мярка за гарантиране на националната сигурност – здравето на гражданите. Затова като правно основание за издаването на заповед за въвеждането на подобна мярка от кмета на общината не следва да се разглежда разпоредбата на чл. 44, ал. 1, т. 1, т. 4 или т. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. В акта си органът на местна власт би могъл да се позове на чл. 52 във връзка с чл. 51, ал. 1, т. 4 от Закона за защита при бедствия. Областният управител притежава същата компетентност. Предприемането обаче на подобни действия трябва да е предхождано от обявяването на бедствено положение. Тъй като такова не е било въведено, а е било обявено извънредно положение, компетентността на областните управители и кметовете на общини да въвеждат вечерен час е произтичала от разпоредбата на чл. 123, т. 7 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, която предвижда, че държавните органи ограничават свободното придвижване и установяват контрол върху гражданите и превозните средства в тази кризисна ситуация.

Въведеният вечерен час е законосъобразно действие на областния управител на Смолян и незаконосъобразно на областния управител на Стара Загора с оглед на материално-правното основание за издаването на техните актове. На собствено основание, почерпено от Закона за здравето, с подобно правомощие за ограничения са разполагали и директорите на регионални здравни инспекции, от която възможност се е възползвал директорът на Регионалната здравна инспекция в Стара Загора. От всички известни действия единствен кметът на община Костинброд при така случилата се обстановка е потърсил законосъобразно основание на своите действия в Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България при действието на извънредно положение, когато е въвеждал вечерния час. Останалите кметове са се придържали към правомощията, с които традиционно разполагат по Закона за местното самоуправление и местната администрация и които очевидно по-добре познават от ежедневната си работа, но цитираното от тях правомощие в ЗМСМА се отнася до охранителна дейност и превантивна дейност по Закона за Министерството на вътрешните работи, а в случая е налице защита на здравето на гражданите по

<sup>107</sup> Стратегията е приета с Решение № 505 на Министерския съвет от 19.07.2018 г., достъпна на адрес: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1279>. Посетено на: [19.05.2020].

Закона за защита при бедствия (гражданска защита) и на националната сигурност по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

### Цитирана литература

Валериева, Г. (2012). Правомощия на Европейската комисия при отпускането на държавна помощ. *De Jure*, № 2, с. 49–58.

Видин, Б., Йочева, К. (2019). Уредба на принципа на „забрана за връщане“. В: *Права на гражданите и тяхната защита*. София: Нов български университет, с. 353–354.

Зиновиева, Д. (2016). *Медицинско право*. Второ издание. София: Сиела.

Вучков, В. (2007). Престъпления с корупционен елемент и наказателно-процесуални способности за разследването им. *Общество и право*, № 3, с. 37–46; *Общество и право*, № 4, с. 36–49.

Костадинова, Р. (2005). Пробацията след последните промени в националното законодателство. *Правна мисъл*, № 2, с. 53–65.

Къндева, Е. (2000). *Публична администрация*. София: Сиела.

Симеонов, А. (2018). Митнически съюз и обща митническа администрация на Европейския съюз. В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет, с. 188–189.

Цонов, П. (2010). Реалности и приоритети на здравната сигурност. В: *Стратегии и политики на сигурност, част 1* (състав. Д. Йончев). София: Балкански форум по сигурността, с. 166.

# RESTRICTIONS OF THE RIGHT OF FREE MOVEMENT ON THE TERRITORY OF THE COUNTRY DURING THE STATE OF EMERGENCY, CAUSED BY THE SARS-COV-2 PANDEMIC

Raina Nikolova<sup>108</sup>

**Abstract:** The article analyzes the Bulgarian administrative legal framework on emergencies (state of emergency, crisis management and overcoming, emergency situation and emergency epidemic situation). It indicates the temporary restrictions of the right of free movement of the citizens provided in the legislation. The article discusses the competence of the central executive authorities, interdepartmental bodies and territorial authorities (regional gover-

nors and mayors) to deal with a pandemic. The article discusses also the legal basis and justifications for the introduction of the curfew by some of the regional governors and mayors during the state of emergency, caused by SARS-CoV-2 (COVID-19).

**Keywords:** Emergency Situation, Epidemic Emergency, Management and Overcoming of Crisis, Restrictions on the Right to Freedom of Movement, State of Emergency

<sup>108</sup> Raina Nikolova, Dr. Habil, Professor of Administrative Law and Administrative Procedure, Department of Law, New Bulgarian University, [mikolova@nbu.bg](mailto:mikolova@nbu.bg).