

ЗА НЯКОИ АСПЕКТИ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИЯ  
РЕЖИМ НА ИЗВЪНРЕДНОТО ПОЛОЖЕНИЕ  
И ДОПУСТИМОТО ОГРАНИЧАВАНЕ НА ПРАВА*Йоана Иванова*FOR SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE LAW STATE OF STATE  
OF EMERGENCY AND ALLOWABLE RESTRICTION OF RIGHTS*Yohana Ivanova*

**Abstract:** *The state of emergency implies for a unique legal reality. In order to slow the spread of the disease numerous restrictions are imposed. Only law can introduce allowable restrictions of rights. Moreover, the right of effective judicial protection cannot be restricted.*

**Keywords:** *state of emergency, restriction of rights, allowable restrictions, right of effective judicial protection, legality of acts.*

Настоящата статия разглежда някои от аспектите на извънредното положение, обявено на територията на Република България във връзка с ограничаване на разпространението на разрастващата се пандемия от COVID-19. Ще бъдат разгледани основните актове, от които възникват правни последици за правните субекти на територията на Република България, както и допустимите ограничения на техните права. Интересът ми към темата е предизвикан от теоретична гледна точка като научен работник, а от друга страна, като действащ адвокат, който трябва да прилага приетите правни норми.

По повод на извънредното положение в Република България се приеха множество нормативни актове от различен характер, които смея да твърдя, че създадоха една правна реалност, непозната на действащото до този момент право. Ситуацията е изключителна както за правоприлагащите органи, така и за представителите на научната доктрина, но най-вече за всички правни субекти. За изброените

категории лица познаването на новосъздаденото правно положение е от първостепенна важност, тъй като засяга техни права и законни интереси или ограничава такива. В настоящото изложение, ще се опитам да очертая някои от въпросите и последиците от обявяването на извънредното положение в Република България.

На основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България (КРБ) с Решение за обявяване на извънредно положение от 13.03.2020 г. Народното събрание (НС) обяви извънредно положение върху цялата територия на Република България, считано от 13 март 2020 г. до 13 април 2020 г.<sup>1</sup>

Конституцията урежда инициатива за обявяване на военно или друго извънредно положение на два субекта – Президента и Министерски съвет (МС)<sup>2</sup>. Следва да се има предвид, че всеки от тях може да действа самостоятелно при реализиране на конституционно регламентираната си инициатива. В настоящия случай действащото извънредно положение е обявено по предложение на МС, обективизирано в Реше-

<sup>1</sup> Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание за обявяване на извънредно положение, публикувано в „Държавен вестник“, бр. 22 от 13.03.2020 г.

<sup>2</sup> Дрουμεва, Е. Конституционно право. София: Сиела, 2008, с. 480.

ние № 180 от 13.03.2020 г. Правното основание за отправяне на предложението на МС е чл. 84, т. 12 от КРБ. Предложението касае обявяване на извънредно положение на територията на Република България, както и възлагането на МС да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация.

С посоченото по-горе решение на НС е прието предложение на МС за обявяване на извънредно положение. То се отнася до цялата територия на Република България. Със същото решение на МС е възложено да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във връзка с пандемията от COVID-19 и в съответствие с чл. 57, ал. 3 от КРБ.

Министерският съвет предлага на НС да удължи срока на обявеното с Решение на НС от 13 март 2020 г. извънредно положение върху цялата територия на Република България до 13 май 2020 г. Предложението се съдържа в Решение № 224 от 02.04.2020 г. на МС. Със същото решение е отправено предложение за възлагане на МС да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация.

С Решение за удължаване срока на обявеното извънредното положение от 03.04.2020 г. НС приема направеното предложение от МС.<sup>3</sup> Въз основа на решението на НС срокът на извънредното положение за цялата територията на страната е удължен от 13.04.2020 г. до 13.05.2020 г. В текста на решението отново е налице възлагане на МС да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във връзка с пандемията от COVID-19 и в съответствие с чл. 57, ал. 3 от КРБ.

Правният режим на извънредното положение възниква въз основа на приетото решение на НС, но не се изчерпва с него. Правилата, които по същество уреждат неговото съдържание и правни последици, се основават на приетия от НС Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на НС от 13.03.2020 г.,<sup>4</sup> както

и са регламентирани в множеството издадени заповеди на министъра на здравеопазването, решения на Висшия съдебен съвет (ВСС) и пр. В Република България беше приет нов закон, който да има действие за обявеното извънредно положение, за разлика от други държави, които имат действащи такива закони.

Този закон е приет от 44-то НС в резултат на реализирана законодателна инициатива на група народни представители. Дискусионен е въпросът до каква степен народен представител или група народни представители могат в достатъчна степен да обосноват необходимостта от приемането на закон с такъв характер. Най-малко предвид необходимостта от изготвянето на оценка за въздействието на законопроекта, съответно на бъдещия закон върху обществените отношения, които ще урежда. Предвид предизвикателствата, които бяха налице в ситуацията, в която беше реализирана тази законодателна инициатива, не смятам, че в най-пълна степен бяха обмислени всички неговите аспекти. В подкрепа на това са и неколкото кратни промени, които се наложиха в кратки интервали от време след приемането му.

Разпоредбата на чл. 1 от закона посочва, че той урежда мерките и действията по време на извънредното положение на територията на Република България. В него се съдържат правила за поведение, отнасящи се до различни правни субекти и регламентирани различни видове обществени отношения-процесуалните срокове по съдебни, арбитражни и изпълнителни производства, сроковете за действие на административни актове, правата и задълженията на частноправните субекти по въпроси на трудовото право, социалното подпомагане, обществените поръчки, задължения за подаване на данъчни декларации и заплащането на данъци, нови правомощия на министъра на здравеопазването, на военнослужещите от въоръжените сили и пр.

Извънредното положение, обявено на територията на Република България за ограничаване на разрастващата се пандемия от

<sup>3</sup> Решение за удължаване на срока на обявеното извънредно положение от 03.04.2020 г., обнародвано в „Държавен вестник“, бр. 33 от 07.04.2020 г.

<sup>4</sup> Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на НС от 13.03.2020 г., обнародван в ДВ., бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г., с изменения и допълнения, обнародвани в ДВ., бр. 34 от 09.04.2020 г., в сила от 09.04.2020 г.

COVID-19, е такова, обявено в мирно време и за защита на живота и здравето на хората. Конституцията допуска обявяването на такова положение при действието на условия, които са явяват извънредни- непредвидени и непредвидими, като за справянето с тях се изискват особени мерки. Никъде в нормите на Конституцията не са посочени обстоятелствата, при които е допустимо да се обяви извънредно положение, но такова изброяване не е необходимо, а е и невъзможно то да бъде изчерпателно. Конституцията обаче ясно посочва допустимите ограничения на права в ситуацията на извънредно положение. Това е безусловно необходимо, тъй като още в нейния преамбюл е посочено, че Република България е демократична, правова и социална държава и са издигнати във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. За да бъдат запазени тези ценности и спазени тези правни принципи е необходимо мерките и действията, които се предприемат да бъдат в съответствие с Конституцията и законите на страната.

Следва да се има предвид, че не съществува легална дефиниция на понятието „извънредно положение“ нито на конституционно, нито на законово ниво. Не съществува и една, общоприета такава дефиниция, тъй като, както беше посочено, различни са основанията, поради които то може да бъде обявено, както и интензивността на характера на извънредност на положението и мерките за преодоляването му. Проф. Емилия Друмева посочва, че „извънредното положение е особена правна фигура“<sup>5</sup>. Споделям определянето му като „особена правна фигура“, тъй като то е различно, открояващо се от състоянието на „нормалност“ на съществуването на правните норми и не само на тях.

Считам, че настоящото извънредно положение е уникална правна реалност. Тя е създадена с приетото решение на законодателния

орган за обявяването му, развита е с приетия закон, който основно урежда новите правила и мерки по време на извънредното положение и изменя други съществуващи правила за поведение, а на подзаконово ниво е обогатена с множество приети от МС и от Министъра на здравеопазването правни актове. Освен че се създават изключително голям брой нови правни норми, приемани от органи с различна степен в йерархията на държавното управление, което предопределя и различната им правна сила, но особено е и действието на тези актове във времето. Преобладаващата част от тях влизат в сила от момента на приемането или обнародването на съответния акт или по тях е допуснато предварително изпълнение и действат до „второ нареждане“ или до отмяна на извънредното положение<sup>6 7 8</sup>. Обяснението за това може да се търси както в непредвидеността на основанията, които водят до приемането на съответните актове и на извънредното положение като цяло и необходимостта от спешна реакция, така и в характера на защитаването на живота и здравето на хората. Предвид изброените характеристики определям извънредното положение като уникална правна реалност.

От своя страна обаче ситуацията на извънредното положение дава един особен превес на изпълнителната власт и нейните органи. Както е добре известно, държавната власт се дели на законодателна, изпълнителна и съдебна и никоя от трите власти не може да ограничава правомощията на останалите две. Както вече бе посочено, с двете решения на Парламента на МС е възложено предприемането на всички мерки и действия по справяне с извънредната ситуация.

Със свое Решение от 20.03.2020 г. за работата на НС по време на извънредното положение, изменено с Решение от 26.03.2020 г. може да се приеме, че НС преустановява своята основна дейност<sup>9, 10</sup>. За немалък период от

<sup>5</sup> Друмева, Е. Цит. съч., с. 479.

<sup>6</sup> Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., обнародван в ДВ., бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г., с изменения и допълнения, обнародвани в „Държавен вестник“ бр. 34 от 09.04.2020 г. в сила от 09.04.2020 г.

<sup>7</sup> В този смисъл Заповед № РД-01-168/30.03.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

<sup>8</sup> В този смисъл Заповед № РД-01-224/16.04.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

<sup>9</sup> Обн. в „Държавен вестник“, бр. 26 от 22.03.2020 г.

<sup>10</sup> Обн. в „Държавен вестник“, бр. 29 от 27.03.2020 г.

време законодателният орган спира да създава правила за поведение, които нормално се съдържат в приемените от него закони, както и изменението на действащи законови разпоредби. Работата въз основа на посочените две решения се ограничава единствено до провеждане на пленарни заседания само по законопроекти и проекти на актове, свързани с обявеното извънредно положение. Парламентарният контрол, който съгласно чл. 90 от КРБ се осъществява под формата на въпроси и питания, в периода на извънредното положение се осъществява само с писмени отговори на въпроси и питания.

С поредица от решения на ВСС, част от които намериха своя израз и в приетия Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, на практика е спряна работата на съдебната система. Разглеждат се изключително ограничен кръг съдебни дела, изрично изброени в решенията на ВСС, а по-късно и в приложение към закона.

Основателна е критиката, изразена под формата на лично мнение на Геника Михайлова, съдия във Върховния касационен съд, публикувана в статията „За противоконституционността на спирането на сроковете по делата и нищожността на решенията на ВСС във връзка с извънредното положение“<sup>11</sup>. Тя посочва, че „Чл. 57, ал. 3 КРБ не допуска при обявеното извънредно положение Народното събрание така да уреди основно право на гражданите, та да направи упражняване му практически невъзможно, а с това да осуети основно правомощие (*компетентност*) на една от другите държавни власти.“ Чл. 57, ал. 3 от КРБ не допуска ограничаване на правото на защита на личния и семейния живот, регламентирано в чл. 32 от КРБ, който попада в изключенията на неограничимите права. Недопустимо е и ограничаването на останалите изброени в чл. 57, ал. 3 от Конституцията права, включително чрез съдебната им защита. Ако се приеме обратното, те биха останали единствено благопожелания, а не реално защитими права, което е недопустимо в правовата държава.

С чл. 3, т.1 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на НС от 13.03.2020 г., се

спират процесуалните срокове по съдебни, арбитражни и изпълнителни производства. По този начин става практически невъзможно осъществяването на правото на защита на гражданите и юридическите лица, което е регламентирано в чл. 56, ал. 1 от КРБ. Защитата, която се получава, е резултат от правораздавателната дейност – дейността на съдилищата по разглеждане и решаване на правни спорове. И въпреки че новоприетия закон не възпрепятства образуването на нови дела, както беше първоначално посочено в решение на ВСС, той възпрепятства развитието на съдебното производство, което е насочено към разглеждане на делото и постановяване на съдебното решение, въз основа на което се реализира правото на защита. По този начин за съдебната власт съществува правна забрана да осъществява своето конституционно регламентирано правомощие, а за гражданите и юридическите лица съществува законова забрана да осъществяват правото си на защита.

Считам, че изложеното дотук достатъчно добре обосновава извода, че в извънредното положение изпълнителната власт разполага с много по-големи правомощия, а останалите две власти практически отсъстват в този период. Балансът между властите е до такава степен разместен, че едната напълно е изместила другите две в упражняване на своите компетентности. Изпълнителната власт в лицето най-вече на МС въз основа на правомощията, възложени с решенията на Народното събрание за извънредното положение, е натоварен да преприема всички мерки и действия за справяне със ситуацията. На практика, към момента на приемането на каквито и да е актове и действия липсва както съдебен контрол, така и парламентарен контрол.

В чл. 57, ал. 3 от КРБ е уредено, че при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на правата, предвидени в чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37. Това ограничение е създадено от самия суверен – народа чрез приетата КРБ от 1991 г. от избрания от него орган – VII-мото Велико народно събрание. Текстът на основния

<sup>11</sup> Статията е публикувана в информационния правен портал <https://news.lex.bg>

закон е категоричен, че единствено със закон, приет от законодателния орган, е допустимо въвеждане на ограничения, касаещи упражняването на някои от правата на гражданите. Недопустимо е засягането по какъвто и да е начин дори и в ситуация на извънредно положение на изрично изброените в чл. 57, ал. 3 от КРБ права. Изчерпателно е изброяването, съдържащо се в чл. 57, ал. 3 от Конституцията на правата, които не могат да бъдат ограничавани на каквото и да е основание. Това са правото на живот, забрана за нечовешко и унижително третиране, правото на обвинения в престъпление да бъде предаден на съдебната власт, както и забраната за насилствено самопризнание и презумпцията за невиновност, правото на неприкосновеност на личния живот на гражданите и защита при посегателство срещу честта, достойнството и доброто име, както и свободата на съвестта, на мисълта и изборът на вероизповедание. Всички останали права, които възникват на основание Конституцията, законите и подзаконовите нормативни актове, в условията на извънредно положение могат да бъдат ограничавани. Ограничението никога не може да е самоцелно, а трябва да преследва конкретна легитимна цел – ограничаване на действието на обстоятелствата, които са предизвикали въвеждането на извънредното положение или преодоляване на последиците от тях и намаляване на вредното им въздействие. Всякакви други ограничения, въведени дори със закон, не следва да се считат за съобразени с преследваната цел, и те биха били непропорционални.

Непредвидената ситуация на извънредно положение би могла да води временно до такива промени, до ограничаване на права, докато бъде намерен подходящ баланс между защитата на обществения интерес, на здравето и живота на хората и упражняването на останалите им права. Това по никакъв начин обаче не може да става самоцелно, а е допустимо единствено със закон. Последното може да бъде определено като изискване за законоустановеност на ограничителните мерки, което е в съответствие с разпоредбата на чл. 57, ал. 3 от КРБ.

Считам, че за да съществува абсолютна гаранция, че не могат да бъдат налагани недопустими ограничения в правата на гражданите и юридическите лица, дори в ситуацията на извънредното положение, трябва да е налице възможността те да упражнят правото си на съдебна защита. Правото на съдебна защита е възможност за пълноценен достъп до ефективен, безпристрастен и независим съд. Считам, че и с оглед обсъденото по-горе, правото на съдебна защита не е достатъчно добре защитено по време на извънредното положение.

Възможността за достъп до съд не може да се определи като реална, тъй като с изключение на силно ограничен кръг дела, други не се разглеждат през периода на извънредното положение. Правото на съдебна защита не може да бъде упражнено при неработещи съдилища. Излишно е да се обсъжда въпроса дали този съд е безпристрастен и независим, защото той практически отсъства.

Въпросът относно дейността на съдилищата можеше да се разреши по друг начин, например като бъдат ограничени за периода на извънредното положение някои от принципите на съдебния процес – публичността на процеса, която би могла да доведе до струпване на повече хора в съдебните зали, или отпадане на задължения за лично явяване на страни по определени дела, или реална възможност за провеждане на съдебните заседания дистанционно, или при спазване на по-строги противоепидемични мерки и пр. Спорен е въпросът и дали ВСС има правомощия изобщо да ограничи разглеждането на делата и спиране на процесуалните срокове по тях. Считам, че това по своя характер представлява ограничаване на правото на съдебна защита, което съгласно чл. 57, ал. 3 от КРБ в извънредно положение може да бъде направено само със закон. Считам, че приетото решение на ВСС от 15.03.2020 г. в тази му част противоречи на чл. 57, ал. 3 от КРБ<sup>12, 13</sup>.

Изразено е становище, че въпреки изричното изброяване в чл. 57, ал. 3 от КРБ има права, които в действителност най-силно се ограничават, като правото на личен живот по

<sup>12</sup> В този смисъл виж Становище на Съюза на юристите в България от 04.05.2020 г. до СК на ВСС.

<sup>13</sup> В този смисъл виж **Екимджиев, М.** *Ограничаването на основните права и свободи в България през първия месец от извънредното положение по повод пандемията от COVID-19, въведено на 13.03.2020 г., публикувана в <https://medium.com>*

чл. 32, ал. 1 и в този случай следва да се приеме, че всички заповеди на здравния министър са противоконституционни. Други права пък е целесъобразно да могат да бъдат ограничавани. Такъв е примерът с правото по чл. 37, ал. 2 от КРБ, касаещо извършването на религиозните обичаи, което следва да може да бъде ограничавано. Извършването на подобни обреди би могло да обезсмисли изцяло предприемането на всички останали протиепидемични мерки предвид струпването на множество хора на едно и също място. Аргумент за необходимостта от ограничаване на правото на извършване на религиозни обреди и обичаи е необходимостта от защита на по-важен обществен интерес – правото на живот и общественото здраве на членовете на обществото.<sup>14</sup>

В т. 2 от двете решения на НС – за обявяване на извънредното положение и за удължаване на неговия срок, на МС се възлага да вземе всички необходими мерки за справяне с извънредната ситуация. Считам, че двете решения в тези свои части са противоконституционни, тъй като не е възможно МС да приеме всички необходими мерки. Както беше посочено по-горе такива ограничения могат да бъдат въведени само със закон. Министерски съвет като централен административен орган, на който съгласно чл. 105, ал. 1 от КРБ е възложено ръководството и осъществяването на вътрешната политика следва да предприема всички действия, които са в негова компетентност, но дори и в ситуацията на извънредно положение и при съществуващия текст на двете решения на Народното събрание той не притежава компетентност да упражнява правомощия на законодателната власт като приема закони.

Най-многобройната уредба според актовете, с които е създадена, както и според мерките и правилата, които създава, е тази, обективирана в актовете на министъра на здравеопазването. Съгласно чл. 5, ал. 1 от Закона за здравето министърът на здравеопазването ръководи националната система за здравеопазване и осъществява контрол върху дейностите, свързани с опазване здравето на гражданите и осъществяване на тяхното лечение. Министърът на здравеопазването може да бъде определен като централен държавен орган, тъй като

неговата компетентност се разпростира върху цялата територия на страната, и като орган със специална, отраслова компетентност. Въз основа на предоставените му по закон правомощия той най-често приема заповеди, като типични актове за упражняване на предоставената му компетентност. В периода на действащото извънредно положение министърът на здравеопазването е издал над 200 заповеди.

С много важно значение е въпросът каква е правната природа на тези заповеди и дали те са издадени при спазване на изискванията за законосъобразност на административните актове. Самите заповеди се издават по правилата за издаване на общи административни актове, Дял II, Глава Пета, Раздел II, чл. 65 и сл. от АПК. Нещо повече, в някои от заповедите е изрично посочено, че се издават при условията на чл. 73 от АПК, който дава възможност за издаване на общ административен акт в неотложни случаи, като не се спазват всички разпоредби относно издаването на акта. Целта на посочената разпоредба е да бъде защитен по-важен обществен интерес, например за осигуряване на живота и здравето на гражданите. В този случай е допустимо неспазване на някое от правилата, регламентиращи уведомяване и възможност за участие на заинтересовани лица в производството по издаване на общия административен акт. В тези случаи в хода на производството по изпълнение на акта се оповестяват съображения за издаването му.

В теорията се изразиха различни становища, характеризиращи правната природа на тези актове, че някои от тях, които са издадени като общи административни актове, всъщност представляват подзаконовни нормативни актове. Основателна и аргументирана е критиката, която споделям, тъй като много от заповедите на министъра на здравеопазването представляват подзаконовни нормативни актове или поне по съдържание са преди всичко нормативни.

Легалната дефиниция за общия административен акт се съдържа в чл. 65 от АПК, а именно: общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отка-

<sup>14</sup> В този смисъл виж **Екимджиев, М.** Цит. съч.

зите да се издадат такива актове. В теорията понятието за общ административен акт е доизяснено, като се посочва, че „В някои случаи те се наричат ненормативни актове, защото те не съдържат общо формулирани права и задължения. Възможно е да се приеме, че те представляват събрани в едно волеизявление различни индивидуални административни актове, отнасящи се за неопределен кръг адресати с подобно съдържание на волеизявлението.“<sup>15</sup> Подзаконовият нормативен акт съгласно легалната дефиниция в чл. 75, ал. 1 от АПК съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен кръг адресати и имат многократно правно действие. „С тях се формулират общи, безлични правила за поведение. Адресатите им са определени най-общо или по общи белези (граждани, организации, учреждения и търговски дружества; собственици на имущества; лица с определени професии – медицински работници, адвокати, земеделски стопани и др.) Нормативните административни актове, така както и законите, установяват общи и неадресирани към конкретни правни субекти правни положения и правни отношения.“<sup>16</sup>

Въпреки че съществуването на общите административни актове като самостоятелна категория в теорията е спорно, тъй като те носят белези както на индивидуалните, така и на подзаконовите административни актове, съдебната практика ги приема като самостоятелен вид. Законодателят от своя страна утвърждава тяхното съществуване. В АПК има раздели, съдържащи специфични правила за тяхното издаване и оспорване. Струва ми се сериозен аргумент за тяхното съществуване е, че чрез издаването на общи административни актове се постига бързина на производствата, процесуална икономия и спестяване на административен ресурс – човешки, технически, финансов и т.н.

Ключово за разграничаването на общите и подзаконовите нормативни актове не е кръ-

гът адресати, към които са насочени, а кратността на тяхното правно действие. В теорията съществуват различни възприемания на този критерий, но за нуждите на настоящото изложение ще посоча определението, което е дадено от проф. Даниел Вълчев: „Актове с еднократно правно действие са актовете, които изискват еднократно съобразяване с правилото от страна на адресатите (такива са и актовете, които еднократно променят правно положение, но това е друга хипотеза без отношение към нашия случай... „Кратността“ на действието на един правен акт наистина би могла да се влияе от неговия срок на действие, но само косвено.“<sup>17</sup> В заповедта, която регламентира задължителното носене на маски на открити и закрити обществени места, в никакъв случай не е налице еднократност на изпълнението, напротив задължението възниква толкова пъти колкото съответният правен субект се намира на открито или закрито обществено място. Т.е. колкото пъти е налице хипотезата на правилото за поведение, толкова пъти следва да се изпълни неговата диспозиция. Споделям изразеното от проф. Вълчев разбиране, че нито практически, нито теоретично е възможно да бъде определен кръгът на адресатите на някои от тези общи административни актове.

Като приложим възприетите критерии към някои от заповедите на министъра на здравеопазването ще установим, че въпреки изричното позоваване в тях на правилата за издаване на общи административни актове и съответно спазването на това производство, по правната си природа и съдържание те представляват подзаконови нормативни актове. Такъв е примерът със Заповед № РД-01-197/11.04.2020 г. на министъра на здравеопазването, която въвежда задължение за носене на предпазна маска на закрити и открити обществени места, Заповед № РД-01-239/26.04.2020 г., която позволява достъпа до паркове и други градини, Заповед № РД-01-249/03.05.2020 г., която

<sup>15</sup> Сивков, Ц. Административно право и административен процес – първо издание. Плевен: Издателски център – МУ, Плевен, 2013, с. 60.

<sup>16</sup> Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България-обща част. Пето преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2012, с. 153.

<sup>17</sup> Виж статия на Вълчев, Д. За вируса, правото и други важни неща, публикувана в информационния правен портал <https://news.lex.bg/>

регламентира работата на търговски обекти с открити площи и др.

От теоретична гледна точка е важно определянето на един административен акт като общ или като нормативен, но още по-важно е от практическа гледна точка какви са последиците от едното или другото. Неспазването на правилата по издаването на административен акт влече неговата незаконосъобразност. Липсата на обнародване на тези актове, които по-горе определих за нормативни административни актове, ще попречи и на тяхното влизане в сила, което е предпоставка за задължителността на изпълнението им и за възможността да бъде търсено изпълнение по принудителен ред.<sup>18</sup> Последното е развито като становище и от проф. Иван Тодоров в неговата статия „Без промени в закона за извънредното положение важни нормативни актове така и няма да влязат в сила“, в която той освен че очертава ясно проблема дава и неговото разрешение като приема, че това може да бъде преодоляно единствено чрез законодателна промяна – чрез изменение на приетия закон за извънредното положение. При спор относно законосъобразността съдят ще бъде органът, който е компетент да провери всички условия за законосъобразността на акта, включително коментираният тук основания за тяхната незаконосъобразност.

Налице е обаче и обратната теза, изразена от Васил Петров, който счита, че заповедите на министъра на здравеопазването представляват общи административни актове. „Заповедите на министър Ананиев не уреждат абстрактни правила за поведение при извънредно положение поради здравни причини („В случай на извънредно положение, обявено поради епидемия, се забранява да...“), нито дори правила за COVID-19 епидемии („ако/когато избухне епидемия от коронавирус, то...“). Те уреждат тук и сега случая (ситуацията) на първо появяване на заболели от COVID-19. Имаме общи административни актове.“<sup>19</sup>

Възприетото в настоящата статия становище относно законосъобразността на актовете на министъра на здравеопазването, издадени по повод извънредното положение обаче не е единственото, което е застъпено. В своята статия „Защо да не съдим държавата, когато сме нарушили противоепидемичните мерки“. Таня Ибрямова развива тезата, че издадените актове на министъра на здравеопазването, както и актовете, които установяват нарушения на издадени противоепидемични мерки, са напълно законосъобразни. Освен това, изложението съдържа и мнението на автора, че в по-общ план не следва да се търси единствено формалната законосъобразност или не на даден административен акт, а с оглед ситуацията, заради която са въведени съответните правила и ограничения, всички следва да се водим от общия призив за спазване на противоепидемичните правила.

Личното ми мнение е, че всеки, който смята, че са нарушени негови права и законни интереси, има право да търси защита срещу тези нарушения. Противоепидемичните мерки, които се приеха и станаха действащо право в Република България, не правят изключение от останалите правила за поведение и следва да отговарят на изискванията за законосъобразност. Освен това, не може единствено с мотива, че се защитава общественото здраве да се налагат всякакви ограничения. Изискванията относно мерките и възможностите за ограничаването на права в условията на извънредно положение бяха разгледани по-горе и не следва да бъдат преповтаряни. В правната държава, каквато е Република България, върховенството на правата следва да бъде гарантирано с правни средства и възможности за съдебна защита при нарушения.

В заключение бих могла да отбележа, че въведеното извънредно положение представлява сериозно изпитание за всички – както за държавата и нейните органи, така и за гражданите и останалите правни субекти, които се намират на нейна територия и осъществяват

<sup>18</sup> В този смисъл виж статия на **Тодоров, И.** Без промени в закона за извънредното положение важни нормативни актове така и няма да влязат в сила, публикувана в информационния правен портал <https://news.lex.bg/>

<sup>19</sup> В този смисъл виж **Петров, В.** За заповедите на здравния министър и откъде идва властта му да ги издава, публикувано в <https://www.capital.bg>



тук различен вид дейност. От правна гледка точка, няма как да се очаква актовете, които се създават и приемат в тази ситуация, да бъдат юридически перфектни. Изключително важно е обаче да не се допускат груби нарушения на правата на гражданите, които противоречат на Конституцията на Република България, на введените с нея допустими ограничения, както и на действащото до този момент законодателство, което продължава да действа и в ситуацията на извънредно положение.

## БИБЛИОГРАФИЯ

**Вълчев, Д.** За вируса, правото и други важни неща. <https://news.lex.bg/>, 2020 // **Valchev, D.** Za virusa, pravoto i drugi vazhni neshta. <https://news.lex.bg/>, 2020

**Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Административно право на Република България – обща част. 5-о прераб. и доп. изд. София: Сиби, 2012. // **Dermendzhiev, I., Kostov, D., Hrusanov, D.** Administrativno pravo na Republika Balgaria – obshta chast. 5-o prerab. i dop. izd. Sofia: Sibi, 2012.

**Друмева, Е.** Конституционно право. София: Сиела, 2008. // **Drumeva, E.** Konstitutsionno pravo. Sofia: Siela, 2008.

**Екимджиев, М.** Ограничаването на основните права и свободи в България през първия месец от извънредното положение по повод панде-

мията от COVID-19, въведено на 13.03.2020 г. <https://medium.com>, 2020 // **Ekimdzhiev, M.** Ogranichavaneto na osnovnite prava i svobodi v Balgaria prez parvia mesets ot izvanrednoto polozhenie po povod pandemiyata ot COVID-19, vavedeno 13.03.2020 g. <https://medium.com>, 2020

**Михайлова, Г.** Запротивоконституционността на спирането на сроковете по делата и нищожността на решенията на ВСС във връзка с извънредното положение. <https://news.lex.bg>, 2020 // **Mihaylova, G.** Za protivokonstitutsionnostta na spiraneto na srokovete po delata i nishtozhnostta na resheniyata na VSS vav vrazka s izvanrednoto polozhenie. <https://news.lex.bg>, 2020

**Петров, В.** За заповедите на здравния министър и откъде идва властта му да ги издава. <https://www.capital.bg>, 2020 // **Petrov, V.** Za zapovedite na zdravnia ministar i otkade idva vlastta mu da gi izdava. <https://www.capital.bg>, 2020.

**Сивков, Ц.** Административно право и административен процес, 1-во изд. Издателски център – МУ Плевен, 2013. // **Sivkov, Ts.** Administrativno pravo i administrativen protses, 1-vo izd. Izdatelski tsentar – MU Pleven, 2013.

**Тодоров, И.** Без промени в закона за извънредното положение важни нормативни актове така и няма да влязат в сила, публикувана в информационния правен портал: <https://news.lex.bg/> // **Todorov, I.** Bez promeni v zakona za izvanrednoto polozhenie vazhni normativni aktove taka i nqma da vlyzat v sila, publikuvana v informatsionnia praven porytal: <https://news.lex.bg/>