

РЕШЕНИЕ

№ 753

гр. София, 11.02.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав,
в публично заседание на 19.01.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Татяна Жилова

при участието на секретаря Гергана Мартинова , като разгледа дело номер **1573** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл.128а от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по иск на главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ (ГДГВА) за обявяване на нищожност на съдебен акт – Решение №2720 от 23.04.2018г., постановено от Административен съд София-град (АССГ) по адм.дело 4053/2017г.

С оспореното решение съдът е отменил отказ на главния директор на ГДГВА, обективиран в писмо с изх.№40-01-204 от 05.04.2017г., да се произнесе по искане на [фирма] за признаване недължимост на летищни такси в размер на 10 025 150 лева, определени от [фирма] за периода 2014г.- 2015г. и е признал тази сума за недължима като разходнонеориентирана.

Ищецът - главният директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ твърди, че оспореното решение е нищожно, тъй като е постановено извън пределите на правораздавателната компетентност на административния съд и по непредявен пред него спор. Счита, че съдът не разполага с правомощия да задължава независим надзорен орган, какъвто е ответникът, да разглежда и да се произнася по недопустимо искане, още по-малко да определя, изменя или отменя летищни такси. Сочи, че съдебното решение е влязло в сила без да бъде осъществен по него инстанционен съдебен контрол, тъй като подадената касационна жалба е оставена без разглеждане като недопустима. Позовава се на нарушено право на участие в процеса и на съществено процесуално нарушение,

изразяващо се в отказ на АССГ да отправи преюдициално запитване до съда на Европейския съюз (СЕС) относно приложението на Директива 2009/12/ЕО относно летищните такси. Твърди, че независимият надзорен орган също не разполага с правомощия да определя размера на летищните такси, които по своя характер са публични държавни вземания и се определят от органите на приходната администрация по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Едва след установяване на задълженията, извършено по реда на ДОПК, може да се определят дали летищните такси в определен размер на дължими или не. В съдебното заседание искът се поддържа от юриконсулт С. по изложените в исковата молба аргументи. Прави възражение за прекомерност на разноските на насрещните страни. Изложените аргументи са доразвити в допълнително представени писмени бележки от юриконсулт М. И. след края на устните състезания, в които се заявява и претенция за заплащане на юриконсултско възнаграждение.

Ответникът [фирма], чрез пълномощниците си адвокат М. Б. и адвокат В. В., оспорва иска като недопустим и евентуално като неоснователен. Твърди, че ищецът няма правен интерес от оспорването, тъй като по отношение на съдебното решение е проведен съдебен контрол за валидност от касационната инстанция. Счита, че оспореното съдебно решение е валидно и допустимо, поради което не са налице основания за обявяването му за нищожно. Заявява претенция за разноси по представен списък.

Ответникът [фирма], чрез пълномощника си адвокат Г. Д., поддържа иска по аргументите, изложени от ищеца. В допълнение ответникът сочи, че оспореното съдебно решение поражда неблагоприятни последици за него, като пречатства възможността да бъдат събрани дължимите такси, които са публични държавни вземания и уврежда обществения интерес. Счита, че му е нарушено правото на защита срещу съдебното решение, тъй като е лишен от процесуална възможност да го обжалва.

СЪДЪТ, като взе предвид събраните по делото доказателства, приема за установено следното:

Искът е процесуално допустим.

Разгледан по същество, искът е неоснователен.

Установени факти:

Авиокомпания [фирма] е подала искане до главния директор на ГДГВА с вх.№40-01-204/14.03.2017г., с което е поискала да се признае за недължима сумата, възлизаща на 10 025 150 лева, за периода 2014г. – 2015г., представляваща част от фактурираните на [фирма] от [фирма] летищни такси общо в размер на 46 069 000 лева, като несъответстваща на направените то летището разходи за съответния период.

С писмо изх.№40-01-204/05.04.2017г. директорът на ГДГВА е отговорил, че размерът на фактурираните летищни такси не е бил оспорен по надлежния ред от [фирма], процедурата по определянето им е проведена в съответствие със Закона за гражданското въздухоплаване (З.) и в съответствие с Директива 2009/12 относно летищните такси и няма основание за преразглеждането ѝ.

Писмото е обжалвано от [фирма] пред АССГ, където е образувано адм.д.№4053/2017г. В петиума на жалбата авиокомпанията е поискала съдът да

отмени отказа на главния директор на ГДГВА, обективиран в писмото, респективно да признае сумата 10 025 150 лева за недължима на [фирма].

С Определение №3239 от 18.05.2017г. по адм.д. №4953:2017г. съдът е оставил жалбата без разглеждане като недопустима, като е приел, че оспореното писмо има само уведомителен характер и не представлява индивидуален административен акт, поради което не подлежи на съдебен контрол.

Това определение е отменено от Върховния административен съд (ВАС) с Определение №9895 от 25.07.2017г. по адм.д.№7637/2017г. ВАС е приел, че отправеното искане до ГДГВА не е за преразглеждане на процедурата, а съдържа белезите на искане по чл.25, ал.1 от АПК за издаване на индивидуален административен акт с конкретно съдържание, поради което оспореното писмо, с което се отказва преразглеждане на процедурата, обективира по съществото си отказ да се проведе производството по издаване на искания акт. Прието е, че не се иска преразглеждане на процедурата по определяне на летищните такси, а произнасяне относно тяхната изискуемост в посочения размер (недължимост). Делото е върнато на АССГ за ново разглеждане с указание съдът да извърши проверка за законосъобразността на отказа на административния орган да се произнесе по съществуването на претендираното право. Дадени са конкретни указания, че трябва да се извърши проверка дали националният независим орган, какъвто е ГДГВА по смисъла на чл.16д, ал.1 от З., е обвързан от закона да издаде акт с такова съдържание и при всички случаи дължи произнасяне относно основанието и размера на летищните такси, независимо от фазата на производството.

Повторното разглеждане на делото в АССГ е приключило с Решение №2720 от 23.04.2018г., с което съдът не само е отменил отказа на ГДГВА да се произнесе по искането на [фирма], но е решил спора относно изискуемостта на летищните такси, приемайки че посочената сума е недължима, тъй като не е разходноориентирана.

Решение №2720 от 23.04.2018г. е обжалвано пред ВАС с касационни жалби от главния директор на ГДГВА и [фирма], по които е образувано адм.д.№7964/2018г. Касационната инстанция е приела, че съдебното производство пред АССГ е по реда на чл.197 от АПК, тъй като има за предмет отказ на административния орган да образува административно производство по искане на авиокомпания, ползвател на летището, за коригиране размера на дължимите летищни такси за даден период.

С Решение №10519 от 05.07.2019г. ВАС е обезсилил решението на АССГ по отношение на [фирма], като е приел, че производството по постановяване на отказа се е развило само между ГДГВА и [фирма] и в него [фирма] не участва като страна. Касационната жалба на ГДГВА е оставена без разглеждане като недопустима, тъй като по аргумент от чл.200, ал.2 от АПК административният орган няма право на жалба срещу съдебен акт, с който се отменя отказ да се образува административно производство пред органа.

Решението на ВАС е оставено в сила с Определение №14571 от 30.10.2019г., постановено от 5-членен състав на ВАС по адм.д. №11115/2019г.

Правни изводи:

По допустимостта на иска

Съгласно разпоредбата на чл.128а, ал.1 и ал.2 от АПК исковете за обявяване на нищожност на решения и определения, които преграждат по-нататъшното развитие на производството, постановени от административните съдилища или от Върховния административен съд, могат да се подават безсрочно пред съответния административен съд.

Предявен е установителен иск с предмет обявяване на нищожност на съдебен акт, постановен от административен съд. Актът е влязъл в сила по отношение на ищеца без да е бил подложен на съдебен инстанционен контрол относно неговата валидност. Искът е допустим, тъй като е предявен от активно легитимирано лице срещу влязъл в сила съдебен акт, който има действие за него.

Въпреки че оспореното решение е обезсилено по отношение на [фирма], летищният оператор е страна в материалното правоотношение и действието на решението се проявява и по отношение на него. С оспореното решение спорът за дължимостта на летищните такси в посочения размер е решен по същество, поради което той не може да се пререшава и операторът трябва да съобрази занапред своето поведение със съдебното решение. Така оспореното решение има сила и за [фирма], което, макар и да не е страна по делото, е засегнато от диспозитива на съдебното решение. Аргумент в подкрепа на този извод може да се почерпи от разпоредбата на чл. 246, ал.1 от АПК. По тези съображения настоящото производство се развива с участието на [фирма] като страна в материалното правоотношение.

По основателността на иска

Правната теория и съдебната практика разглеждат три категории порочни съдебни решения – нищожни, недопустими и неправилни.

Нищожни са решенията, които не отговарят на изискванията за валидност.

Недопустими са тези решения, които не отговарят на изискванията делото да се реши по същество, т.е. за които не са налице абсолютните процесуални предпоставки за решаване на делото.

Неправилните решения са валидни и допустими, но не съответстват на действителното фактическо и правно положение.

При обжалване на съдебното решение с касационна жалба касационната инстанция следи служебно за валидността и допустимостта му – чл.218, ал.2 от АПК, без да е ограничена от посоченото в жалбата. В гражданския процес, където производството е триинстанционно, въззивният съд има задължение да следи служебно за валидността на цялото решение, а за допустимостта му – само в обжалваната част (чл.269 от ГПК). Въпросът дали контролната съдебна инстанция е длъжна да извърши проверка за валидност и допустимост на обжалваното съдебно решение, в случаите, когато преценява, че трябва да прекрати производството на каквото и да е основание, е разрешен с Тълкувателно решение №1/2013г. на ОСГТК на ВКС. В т.8 от това решение ВКС приема и обосновава тезата, че проверката за валидност и допустимост на първоинстанционното съдебно решение е част от предмета на делото пред горната инстанция, дори и когато тя в резултат на изводите си прекратява делото. Тези изводи се отнасят с още по-голяма сила за административния процес, който е двуинстанционен и при който служебното начало е засилено в сравнение с гражданския процес. Предвид липсата на ограничения за касационната инстанция в чл.218, ал.2 от АПК, тя на още по-голямо основание дължи служебна проверка за валидност и допустимост на решението преди да прекрати

производството.

В случая валидността и допустимостта на решението на АССГ не е била подложена на съдебен контрол от ВАС, тъй като подадената касационна жалба е оставена без разглеждане и производството е прекратено.

По аргумент от чл.128, ал.1 от АПК в настоящото производство не може да се извършва контрол относно допустимостта на съдебното решение и неговата правилност. Предметът на съдебното производство по предявен иск за обявяване нищожност на съдебно решение се изчерпва с проверката за наличие на пороци на решението, които засягат неговата валидност. Както АПК, така и субсидиарно приложимият ГПК не съдържат нито определение, нито изброяване на хипотезите, които водят до нищожност на решението. Критериите за валидност са обосновани от правната доктрина и са непротиворечиво прилагани в съдебната практика.

1. На първо място, за да е валидно, съдебното решение трябва да е постановено от надлежен съдебен орган, функциониращ в надлежен състав. В случая това изискване е спазено, тъй като съгласно чл.164 от АПК административният съд разглежда делото в състав от един съдия.

2. На второ място, съдебното решение трябва да е в писмена форма и да е подписано. Безспорно, това изискване също е спазено.

3. На трето място, съдебното решение трябва да е в правораздавателната власт на съда. Пределите на правораздавателната власт на административния съд са очертани в чл.2 и чл.3 от АПК – обхват и действие по място и спрямо лицата. Нищожно ще е това решение, което е издадено срещу орган, който е извън административната система на Република България, или срещу лице, което не е подчинено на правораздавателната власт на българските съдилища. По тези въпроси спор в настоящото производство няма.

Основното твърдение на ищеца е, че решението е постановен извън правораздавателната власт на съда. Аргументите, приведени в исковата молба, обаче се не допират до правораздавателната власт на съда, а до подведомствеността на спора по материалното правоотношение. Следователно правният спор по настоящото дело се свежда до подведомствеността на материалноправния спор – дължимостта на летищните такси в посочения размер, който е разрешен по същество с решението на АССГ, и е наложително да се направи разграничаване на подведомствеността от правораздавателната власт на съда.

Подведомствеността е абсолютна процесуална предпоставка за разглеждане на делото. Тя представлява овластяване със задължение за орган или съд да бъде упражнена възложена със закон компетентност, егго тя има различно съдържание от правораздавателната власт на съда. Подведомствеността е институт, който изразява съотношението между компетентността на административните съдилища и други органи извън съдебната система. Разпоредбата на чл.130, ал.1 от АПК утвърждава пълната съдебна подведомственост по административни спорове, като дава правомощие на съда да решава сам дали образуваното дело подлежи на разглеждане от него или от друг орган извън системата на съдилищата. От това следва извод, че в случаите, когато съдът е разгледал спор, който не му е подведомствен – т.е. при липса на абсолютната процесуална предпоставка, решението на съда не е нищожно, а е

процесуално недопустимо. В този смисъл е и Тълкувателно постановление №1 от 29.09.2016г. на ВКС и ВАС. Обратно, решението на административен орган по спор, подведомствен на съдилищата, е нищожно по аргумент то чл.130, ал.2 от АПК.

Разпоредбата на чл.6, §3 от Директива 2009/12 относно летищните такси изисква държавите членки да гарантират, предвиждайки съответната процедура, правни средства за защита на ползвателите на летищата, които в случай на несъгласие с определените от управителния орган на летището такси, могат да поискат намесата на независим надзорен орган. Такъв независим надзорен орган съгласно чл.16г, ал.1 от ЗВГ е ГДГВА, а процедурата за определяне размера на летищните такси е регламентирана в глава Десета „в“ от З.. Летищният оператор определя таксите за ползване на летището с решение, което представлява индивидуален административен акт и подлежи на обжалване пред главния директор на Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" относно неговата целесъобразност и законосъобразност – чл.128к, ал.1 и ал.2 от З.. Решението на главния директор на ГДГВА подлежи на обжалване по реда на АПК - чл.122р, ал.5 от З.. Съгласно чл.120, ал.5, т.4 от З. във връзка с чл.16б, ал.2 от ДОПК, дължимите такси за ползване на летище публична държавна собственост се установяват с Акт за установяване на публични държавни вземания, издаден от летищния оператор по реда на АПК. Следователно определянето на размера и основанието за дължимостта на летищните такси е в кръга на правомощията на летищния оператор [фирма], който черпи материална компетентност от чл.16б, ал.2 от АПК, а неговият акт подлежи на съдебен контрол. Съдът не разполага сам с правомощие да определи първоначално размера на дължимите такси, а само с контролно-отменителни правомощия по отношение на акта на летищния оператор. А от това следва, че решението на АССГ в частта му, с която се обявява недължимост на летищните такси, е процесуално недопустимо като постановено при липса на абсолютна процесуална предпоставка.

4. Неоснователни са и наведените от ищеца доводи за нищожност на решението като постановено по непредявен пред съда спор. Когато съдът се е произнесъл по непредявено искане или се е произнесъл плюс петитум, решението му е отново процесуално недопустимо, а не нищожно. Действително, в определението на ВАС, с което делото се връща за повторно разглеждане в АССГ, не са дадени указания да се разглежда материалноправният спор по същество, а само да се извърши преценка за законосъобразността на отказа на органа да образува административно производство и да се произнесе по искането. Спазвайки указанията на ВАС, АССГ би следвало след като отмени отказа да върне преписката на органа за разглеждане на искането по същество. Това обаче са доводи, които се отнасят до правилността на съдебното решение, която не е предмет на настоящото съдебно производство. Освен това в настоящия случай АССГ се е произнесъл по всички заявени в петитума на жалбата до него искания, следователно не е налице произнасяне плюс петитум.

5. Неоснователни са възраженията на ищеца, че с отмяната на отказа АССГ се произнася *contra legem*, като задължава главния директор на ГДГВА да извърши действие по установяване на дължимостта на летищните такси, което е недопустимо, тъй като не е в неговите правомощия. Допустимостта на

производството пред ГДГВА по искането на [фирма] е установена с Определение №9895 от 25.07.2017г. по адм.д.№7637/2017г. на ВАС, като указанията са обвързващи за първоинстанционния съд. Главният директор на ГДГВА е трябвало да разгледа искането и след като преценява, че не са налице основания за издаване на акт с исканото конкретно съдържание, да изложи мотивите си за това, а не да откаже да образува производство по искането. А освен това, първоинстанционният съд не е изпратил преписката на главния директор на ГДГВА за ново разглеждане – следователно не е задължил органа да извърши действия, които не са от неговата компетентност, а сам е разгледал искането по същество, макар и то да не му е подведомствено.

6.Оплакването на ответника [фирма], че на практика е лишен от процесуална възможност да се защити срещу решението на АССГ, каквито аргументи има изложени и в особеното мнение на съдия от 5-членния състав на ВАС, постановил Определение №14571 от 30.10.2019г. по адм.д. №11115/2019г. , е неотносимо към настоящото производство. То може да бъде ценено евентуално като основание за отмяна на влязло в сила решение по надлежния ред за това, но в производството по чл.128а от АПК няма правно значение.

В заключение се налага изводът, че установеният порок на решението се отнася до неговата допустимост, а не до валидността му. Недопустимите съдебни решения не са нищожни, а подлежат на обезсилване, като това може да стане само в рамките на инстанционния контрол или по реда на отмяната на влезли в сила решения, но не и по исковия ред по чл.128а от АПК, който е приложим само за нищожните решения.

Оспореният съдебен акт е постановен в рамките на общата правораздавателна власт на съда, в изискуемия от закона едночленен състав и не страда от пороци, които да обосновават неговата нищожност.

По изложените съображения искът се отхвърля като неоснователен.

Разноски:

При този изход на спора по аргумент от чл.143, ал.3 от АПК право на възстановяване на разноските възниква за ответника [фирма]. Дружеството претендира разноски по представен списък в размер на 42 000 лева, представляващи изплатени адвокатски възнаграждения на двамата процесуални представители (за всеки по 21 000 лева), доказани с платежни нареждания.

Възражението на ищеца за прекомерност на претендираните разноски, направено своевременно преди приключване на устните състезания, е основателно. По аналогия с чл.143, ал.1 от АПК и съблюдаването на изискването за процесуално равенство на страните на ответника следва да се присъдят разноски само за един процесуален представител.

Искът по чл.128а от АПК за обявяване на нищожност на съдебно решение не е обусловен от материалния интерес по делото, по което е

постановено оспореното решение. Ето защо адвокатското възнаграждение следва да се определи като за процесуално представителство по административно дело без материален интерес. В този случай минималното адвокатско възнаграждение е 500 лева, съгласно чл.8, ал.3 от Наредбата за минималните адвокатски възнаграждения.

Съгласно чл.78, ал.5 от ГПК, приложим във връзка с чл.144 от АПК, размерът на адвокатското възнаграждение се преценява с оглед на фактическата и правната сложност на делото. Делото не е с голяма фактическа сложност, а правната му сложност изисква само познаването на основни институти на гражданското и административното процесуално право. По тези съображения съдът приема, че адвокатско възнаграждение в обичайния трикратен размер на минималното възнаграждение е съответстващо на характера и сложността на делото.

Ищецът следва да заплати на [фирма] от бюджета на ГДГВА разноски в размер на 1 500 лева за процесуално представителство.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал.2 от АПК Административен съд София-град, 38^{-и} състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ иска на главния директор Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ за обявяване на нищожност на Решение №2720 от 23.04.2018г., постановено от Административен съд София-град по адм.дело 4053/2017г.

ОСЪЖДА Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ да заплати на [фирма] разноски в размер на 1 500 (хиляда и петстотин) лева.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд, подадена чрез Административен съд София-град в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: