

# РЕШЕНИЕ

№ 2056

гр. София, 28.03.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 31 състав,**  
в публично заседание на 07.03.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Веселина Женаварова**

при участието на секретаря Розалия Радева и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **11173** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по иск с правно основание чл.2в, ал.1, т.1, вр. чл.1, ал.1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), по реда на чл.203-207 АПК.

Образувано по искова молба от Фондация „Върховенство на закона“, с която се претендира да бъде осъден Върховния административен съд да ѝ заплати обезщетение за причинени имуществени вреди в размер на 960лв., изразяващи се в сторени разноски в производството по адм.д. № 98/2021г. по описа на Административен съд – Смолян и по адм.д№ 5202/2021г. по описа на ВАС във връзка с подадена от фондацията жалба срещу разпоредбите на чл.6, ал. 5 и ал. 6 от Наредба № 4 за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на [община]. Твърди се в исковата молба, че ВАС неправилно е приел, че за фондацията-ищец е липсвал правен интерес за подаване на жалба срещу Наредбата, и като е оставил в сила определението на АдмС-С., с което жалбата е оставена без разглеждане, е постановил акт в противоречие с правото на ЕС, като така са му причинени и процесните имуществени вреди. Конкретно се сочи, че така постановеното определение на ВАС противоречи на общия принцип на правната сигурност на правото на Европейския съюз, нераздел част от който е и принципът на предвидимост, което по своята същност е нарушение на правото на Европейския съюз по смисъла на чл.2в, ал.1 ЗОДОВ. Претендира се присъждането на разноските, направени по делото.

В открито съдебно заседание ищецът Фондация „Върховенство на закона“, чрез адв.Я. и адв.Д., и в представена писмена защита, поддържа исковата молба.

Ответникът Върховен административен съд, в писмен отговор на исковата молба и в съд.з. чрез процесуалния си представител С.Д., оспорва исковата молба като недопустима, алтернативно – неоснователна. Твърди, че ищецът не сочи съюзна правна норма, предоставяща му права, която да е нарушена в производството пред ВАС. От друга страна, сочи, че в определението си ВАС не се произнася по въпроса за приложимостта на съюзното законодателство – съдебният акт не се отнася до тълкуване или прилагане на норма от правото на ЕС, за да бъде разглеждано евентуално такова нарушение като основание на предявения иск по чл.2в, ал.1, т.1 ЗОДОВ. Спорът е изцяло вътрешноправен и не разкрива никаква връзка с правото на ЕС. Претендира разности по делото.

Прокурорът от СГП дава заключение по делото за неоснователност и недоказаност на исковата претенция.

Съдът, след прецени поотделно и в съвкупност събраните по делото доказателства, доводите и становищата на страните, намира за установено от фактическа страна следното:

Видно от представеното по делото Удостоверение от Агенция по вписванията, основните цели на жалбоподателя Фондация „Върховенство на закона“ са развитие на правната култура и правното съзнание като ценности на гражданското общество, недопускането действието на незаконосъобразни подзаконовни нормативни актове или отделни техни разпоредби, приемани от общинските съвети и органи на изпълнителната власт на Република България, осъществяване на граждански контрол върху подзаконовите нормативни актове по отношение на тяхната законосъобразност, отмяна на подзаконовите нормативни актове, приети от държавни органи и общински съвети, които противоречат на законите, както и такива които пряко, непосредствено и лично засягат законните интереси на фондацията, породени от предмета ѝ на дейност, целите за чието постигане е учредена.

С Определение №180/15.04.2021г. по адм.д.№98/2021г. по описа на Административен съд-Смолян е оставена без разглеждане жалба на Фондация „Върховенство на закона“ против разпоредбите на чл. 6, ал. 5 и 6 от Наредба № 4 за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на Общински съвет - [населено място] и е прекратено производството по адм. д. № 98/2021 г. по описа на Административен съд – Смолян. За да достигне до този резултат решаващият състав на АС- Смолян се е позовал на нормата на чл. 159, т. 4 АПК и е приел, че единствено от посочените от фондацията цели и средства за тяхното постигане, свързани с осъществяването на дейност по реализиране на граждански контрол върху законосъобразността на издадените от общинските съвети подзаконовни нормативни актове, не може да се изведе заключение за наличие на правен интерес за фондацията от оспорването на разпоредбите на процесните норми на чл. 6, ал. 5 и 6 от Наредба № 4 за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на Общински съвет - [населено място], тъй като не се засяга негативно правната сфера на жалбоподателя.

С Определение №6381/27.05.2021г. по адм.д.№5202/21г. по описа на ВАС-Четвърто отделение, горното определение на АдмС-С. е оставено в сила, като Фондация „Върховенство на закона“ е осъдена да заплати на Община-С. сумата от 150лв., представляваща юрисонсултско възнаграждение. Изложени са мотиви, че

Тълкувателно решение № 2/12.02.2010г., на което се позовава жалбоподателя, касае правото на оспорване на подзаконови нормативни актове от страна на съсловни /браншови/ организации и други сдружения с нестопанска цел, които имат право да участват в административното производство по издаване на подзаконовия нормативен акт, а в конкретния случай фондацията - жалбоподател не такава, не е и "друго сдружение с нестопанска цел" по смисъла на визираното тълкувателно решение, защото правното положение на лицата с нестопанска цел е уреден в Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Глава втора от който закон е озаглавена "Видове лица с нестопанска цел". Раздел I от тази глава регламентира правния статут на сдруженията, а Раздел II урежда фондациите, като правни субекти с различен правен статут от този на сдруженията. С оглед на това позоваването на частния жалбоподател на Тълкувателно решение № 2/12.02.2010 г., постановено по тълк. д. № 4 по описа за 2009 г. на Върховния административен съд не опровергава правните изводи на първоинстанционния съд, а ги потвърждава. Следва да се има предвид, че наличието на правен интерес от оспорване на административните актове е конституционно изискване, изрично прогласено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, която конституционна норма регламентира обжалваемост на всички административни актове, но при задължителното условие - актът да засяга лицето, което го обжалва. Този конституционен принцип е предвиден и в разпоредбите на чл. 147, ал. 1 и чл. 186, ал. 1 АПК, които нормативни текстове задължават съда да извършва преценка за наличието на правен интерес във всеки отделен случай. Възприемането на становище, че само посочените цели и предмет на дейност на фондацията - жалбоподател сами по себе си са достатъчни, за да обосноват правния му интерес от съдебно оспорване на всеки подзаконов нормативен акт, за който фондацията прецени, че е незаконосъобразен, би се превърнало в надзор за законност върху актовете на администрацията, каквото правомощие е възложено изцяло на Прокуратурата. Ако се възприеме тезата на частния жалбоподател, тогава във всеки случай на оспорване би било достатъчно само бланкетно твърдение, че оспореният подзаконов нормативен акт или разпоредба от него са незаконосъобразни, за да се счете, че фондацията има интерес от оспорването им, което обаче не е така. Посочените цели в чл. 5 от Учредителния акт на Фондация „Върховенство на закона“ (между които отмяна на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове и/или отделни техни норми и разпоредби, приемани от Общинските съвети и органите на изпълнителната власт на Република България) не лишават съда от преценката му относно наличието на изискуемата абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на съдебното производство. Ф. не твърди и не сочи доказателства, че тя или някой/някои от нейните членове са или в бъдеще ще бъдат лично, пряко и непосредствено засегнати от оспорените разпоредби. При липсата на такива данни, правилно първоинстанционният съд не е пристъпил към разглеждане на спора по същество. От съществено значение е и обстоятелството, че обжалваният подзаконов административен акт е изцяло с местно значение, а частният жалбоподател не обосновава наличие на някаква териториална връзка или отношение с [община], на територията на която действа процесната наредба.

Направените пред АдмС-С. разноски са 500лв. за адвокатско възнаграждение и 10лв. за държавна такса; а за производството пред ВАС – 300лв. за адвокатско възнаграждение и 150лв. за държавна такса.

При така установената фактическа обстановка съдът направи следните правни

изводи:

Съгласно чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове. Разпоредбата на чл. 2в от ЗОДОВ урежда ред за разглеждане на искиве срещу държавата за вреди от нарушения на правото на Европейския съюз (ЕС). Съгласно чл. 2в, ал. 1, т. 1 ЗОДОВ административните съдилища притежават компетентност да решават спорове, при които се твърди, че вредите са причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз за вреди по чл. 1, ал. 1, както и за вреди от правораздавателната дейност на административните съдилища и Върховния административен съд. Тези искиве се разглеждат по реда на АПК.

Съгласно чл. 203, ал. 1 и ал. 2 АПК искивете за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, се разглеждат по реда на Глава единадесета. (чл. 203-207), като за неуредените въпроси за имуществената отговорност по ал. 1 се прилагат разпоредбите на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди или на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража. По силата на чл. 203, ал. 3 АПК по реда на същата глава се разглеждат и искивете за обезщетения за вреди, причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз, като за имуществената отговорност и за допустимостта на иска се прилагат стандартите на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушение на правото на Европейския съюз.

Извъндоговорната отговорност за нарушения на правото на ЕС е уредена в чл.240, §2 от ДФЕС - в случай на извъндоговорна отговорност, Съюзът, в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите-членки, е длъжен да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители, при изпълнението на техните задължения. Доколкото други първични актове на правото на ЕС (ПЕС) не уреждат обезщетяването на вредите, причинени от държавата за нарушения на ПЕС, тази възможност се извежда от практиката на Съда на европейския съюз (СЕС, Съдът).

Практиката на СЕС в тази материя - Решение от 19 ноември 1991 г. по съединени дела С-6/90 и С-9/90 и Решение от 5 март 1996 г. по съединени дела С-46/93 и С-48/93 - Съдът достига до извод, че "при такива обстоятелства правото на обезщетяване е признато от общностното право, при положение че са изпълнени три условия, а именно че 1. нарушената правна норма има за предмет предоставянето на права на частноправните субекти, че 2. нарушението е достатъчно съществено и накрая, че 3. съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението на задължението, за което носи отговорност държавата, и вредата, претърпяна от увредените лица.

В решение от 2009.2003г., Kobler, по дело С-224/01 СЕС е имал възможност да се произнесе, че принципът, според който държавите членки са длъжни да поправят вредите, причинени на частноправни субекти от нарушение на общностното право, за които те отговарят, се прилага и когато, нарушението произтича от решение на

юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, ако нарушеното общностно правило има за предмет предоставянето на права на частноправни субекти, нарушението е достатъчно съществено и съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпените от увредените лица вреди. За да определи дали нарушението, което произтича от такова съдебно решение, е достатъчно съществено, компетентният национален съд, като отчита спецификите на юрисдикционните функции, трябва да изследва дали това нарушение разкрива явен характер.

Съобразно трайно установената практика на СЕС, силата на пресъдено нещо не може да е пречка за реализиране на отговорността на държавата да обезщети вредите от такова нарушение. Изрично в мотивите към решението си по дело № С-173/03 СЕС заключава, че ПЕС се противопоставя на прилагането на национален закон, който изключва отговорността на държавата в случаите, в които нарушението произтича от погрешното тълкуване на правото от страна на националния съд или от погрешната му оценка на фактите и доказателствата, тъй като тези дейности представляват основна част от правораздавателната дейност и неправилното им упражняване може да доведе до явно нарушаване на ПЕС. Невъзможността държавата да бъде подведена под отговорност за нарушаване на правото на ЕС от страна на национален съд в подобни случаи означава принципът за отговорността на държавата да бъде изпразнен от смисъл. Затова в производството по реализиране на тази отговорност сезираният съд е в правомощието си да преценява процеса по събиране и анализ на доказателствата и установяване на фактите във влязлото в сила решение на друга национална юрисдикция от гледна точка на съответствието им с ПЕС.

Що се отнася до условието относно неправомерното поведение на институция, изисква се да е установено достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправни субекти (решения от 4 юли 2000 г., по дело С-352/98 Р, ЕУ: С: 2000: 361, т. 42 и 43 и решение от 9 септември 2008 г., по съединени дела С-120/06 Р и С-121/06 Р, ЕУ: С: 2008: 476, т. 173).

В мотивите на решение от 19 юни 2014 г., по съединени дела С-501/12—С-506/12, С-540/12 и С-541/12 се посочва, че що се отнася до второто условие (нарушението на съюзното право и достатъчно съществено), Съдът е имал възможност да уточни, че достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза е установено, когато е налице явно и значително неспазване от държавата членка на ограниченията, които са наложени на нейното право на преценка, като факторите, които трябва да се вземат под внимание в това отношение са по-конкретно степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, както и обхватът на свободата на преценка, която нарушената норма предоставя на националните власти ( решение от 05.03.1996г. по съединени дела С-46/93 и С -48/93, т. 56, т.57 и т.58 и решение по дело С-452/06, ЕУ: С: 2008: 565, т. 37). Следователно правото на преценка на държавата членка представлява важен критерий за установяване на наличието на достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза (решение по дело С-278/05, ЕУ: С: 2007: 56, т. 72).

Неправомерните действия на ВАС, според твърденията на ищеца, се изразяват в постановяването на финален съдебен акт – Определение №6381/27.05.2021г. по адм.д.№5202/21г. по описа на ВАС-Четвърто отделение, с което е оставено в сила Определение №180/15.04.2021г. по адм.д.№98/2021г. по описа на Административен съд-Смолян, с което пък е

оставена без разглеждане жалба на Фондация „Върховенство на закона“ против разпоредбите на чл. 6, ал. 5 и 6 от Наредба № 4 за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на Общински съвет - [населено място] и е прекратено производството по делото.

Ищецът твърди, че с посочените действия ответникът е нарушил общия принцип на правната сигурност на правото на Европейския съюз, нераздел част от който е и принципът на предвидимост, но не сочи конкретна нарушена разпоредба на съюзното право. Предвид това не може и не се налага да се извършва преценка дали е налице съществено нарушение и дали то засяга права на ищеца. Т.е. доколкото не се сочи конкретна нарушена норма от правото на ЕС, не са налице предпоставките за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушение на правото на Европейския съюз.

Предвид изложеното съдът намира, че ще следва да постанови решение, с което да отхвърли предявения иск.

С оглед изхода на производството, на основание чл. 10, ал.4 вр. с чл.2в, ал.3 от ЗОДОВ, ищецът ще следва да заплати на ответника възнаграждение за юрисконсултско възнаграждение в размер, определен по реда на чл. 37 от Закона за правната помощ във вр. с чл.25 от Наредбата за заплащането на правната помощ - 100 лв.

По изложените съображения, Административен съд София-град, Второ отделение, 31 състав

### **Р Е Ш И :**

ОТХВЪРЛЯ предявения от Фондация „Върховенство на закона“ иск срещу Върховния административен съд за присъждане на обезщетение за имуществени вреди от нарушаване правото на Европейския съюз (ЕС) при постановяването на Определение №6381/27.05.2021г. по адм.д.№5202/21г. по описа на ВАС-Четвърто отделение, в размер на 960лв.

ОСЪЖДА Фондация „Върховенство на закона“, ЕИК[ЕИК], да заплати на Върховния административен съд съдебни разноски в размер на 100 (сто) лева.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: