

РЕШЕНИЕ

№ 35644

гр. София, 29.10.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 68 състав, в
публично заседание на 22.10.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Вяра Русева

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **7718** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – 178 от АПК

Образувано е по жалба на „Голдеър Хендлинг България“ ООД срещу Писмо № 40-02-159 от 7.07.2025г TLP- G на Главен директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, обективизиращо Предписание „да извършва постоянна проверка и актуализация на работните графици въз основа на постъпваща диспечерска информация за полетни закъснения“ със срок за изпълнение, постоянен, с искане за прогласяване нищожността му, евентуално отмяната му като незаконосъобразно.

Жалбоподателят излага подробни доводи за нарушения на материалния и процесуалния закон и несъответствие с целта на закона. П. не било свързано с нормативни изисквания към операторите по наземно обслужване в сферата на въздухоплаването, а с изпълнение на трудовото законодателство. ГД ГВА нямала компетентност в сферата на контрола за спазване на трудовото законодателство. Т. правомощие имали само контролните органи от инспекцията по труда съгласно чл. 404 т.1 от КТ. П. не било свързано със задължения на наземния оператор във връзка със сигурността и безопасността на въздухоплаването. Излага подробни съображения, и че предписанието е обективно невъзможно за изпълнение, както и може да създаде рискове за нарушаване нормите на трудовото законодателство. Процесното предписание било в несъответствие и с вече дадените предписания от Инспекцията по труда.. Претендира разноски.

Ответникът – Главен Директор на ГД „ГВА“ чрез процесуалния си представител и в писмено становище обосновава доводи за неоснователност на жалбата и моли да се отхвърли. Претендира юриск.възнаграждение.

Софийска градска прокуратура, редовно призована, не встъпва в процеса и не изразява становище по жалбата.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД-С.-град, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл.235 ал.2 ГПК във вр.чл.144 АПК приетите по делото относими писмени доказателства, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

С доклад от Експертна комисия от 4.07.2025г /л. 27 и сл/ изготвен от главен инспектор и главен експерт в отдел ЛЛНО, обективиращ резултати от проверка на качеството на дейностите по наземно обслужване, извършвани от оператора „Голдеър Хендлинг България“ ООД на 2.07.2025г, Терминал 1 летище В.Л.- С. и спазване на утвърдени „Минимални стандарти за качество за услуги, предоставени от компании за наземно обслужване, работещи на летище „В. Л.“ е предложено на Главен директор на ГД ГВА да изпрати до жалбоподателя писмо със сила на инспекторско предписание - формулирано в три точки, като по т.1 е „да извършва постоянна проверка и актуализация на работните графици въз основа на постъпваща диспечерска информация за полетни закъснения“ със срок за изпълнение, постоянен.

Въз основа на предложението обективирано в доклада, Главен директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ издава процесното Писмо № 40-02-159 от 7.07.2025г TLP- G обективиращо Предписание „да извършва постоянна проверка и актуализация на работните графици въз основа на постъпваща диспечерска информация за полетни закъснения“ със срок за изпълнение, постоянен. Като фактическо основание за издаване на предписанието е посочено, че закъснението в предоставяне на услугата превоз на пътници от ВС до терминала сграда от страна на обслужващия наземен оператор е породено от късното кацане на два от полетите и събирането на три полета за обработка по едно и също време.

По допустимостта на жалбата съдът се е произнесъл с определението № 25946 от 30.07.2025г, а именно, че непротиворечива е практиката на съдилищата по въпроса, че по своята същност задължителното предписание, е указване на фактическите действия, дължимо поведение, които проверяваният субект следва да предприеме за отстраняване на допуснати пропуски при осъществяване на разрешената от компетентните административни органи, дейност. П. изисква активно поведение от страна на адресата в рамките на посочените в него срокове за изпълнение. Като акт, създаващ задължения за адресата и предписващ конкретно поведение, скрепено с осъществяваната от контролните органи административна принуда /аргумент от чл. 48 т.3 от Наредбата № 20 според който Главният директор на ГД "ГВА" със заповед отнема лиценза за оператор по наземно обслужване, когато задължителните предписания на инспекторите по въздухоплаването не бъдат изпълнени в указания срок, който, независимо от продължаването му, не може да бъде повече от една година/;, като стабилен административен акт би било основание за отнемане на лиценза, респ. ангажиране адм.наказателна отговорност на различни основания, предписанието е индивидуален административен акт, подлежащ на съдебен контрол по реда на АПК, в хода на който да се преценят редица обстоятелства, включително и дали са били налице материалноправните предпоставки за издаването му. Предписанията по ЗГВ, дадени от компетентни контролни органи, имат задължителен характер. Същите представляват индивидуални административни актове, с които се създават задължения за адресата и се предписва конкретно поведение, скрепено с осъществяваната от контролните органи административна принуда. Поради това, за адресата на предписанието е налице правен интерес да обжалва акта. С оглед разпоредбата на чл.140 АПК жалбата е допустима, подадена от активно легитимирано лице с правен интерес против акт подлежащ на съдебен контрол за законосъобразност.

Съдът, в резултат на извършената служебна проверка в изпълнение чл.168 АПК

относно законосъобразността на оспорения административен акт, по отношение на всички основания, посочени в чл. 146 от АПК, установи следното:

Редът и условията за издаване на задължителни писмени предписания за осигуряване спазването на нормативните актове в областта на въздухоплаването и гарантиране на сигурността и безопасността на гражданското въздухоплаване, с които предписват отстраняване в определен срок на установени нарушения, свързани с безопасността на полетите са уредени чл. 16б от Закона за гражданското въздухоплаване и чл. 10 и чл. 11 от Наредба № 20 от 24 ноември 2006 г. за удостоверяване експлоатационната годност на граждански летища, за лицензиране на летищни оператори и оператори по наземно обслужване и за достъпа до пазара по наземно обслужване в летищата (загл. изм. - дв, бр. 80 от 2021 г., в сила от 24.02.2022 г.) (Наредбата).

Преди всичко следва да се отбележи, че в процесното писмо не е посочено правното основание въз основа на което е издадено. Липсата на конкретно посочена правна норма се преодолява от изложените фактически основания въз основа на които съдът извежда правната квалификация на това основание, а именно по чл. 16б ал.3 т.6 от ЗГВ според който инспекторите имат право да дават задължителни писмени предписания за осигуряване спазването на нормативните актове в областта на въздухоплаването и гарантиране на сигурността и безопасността на гражданското въздухоплаване, с които предписват отстраняване в определен срок на установени нарушения, свързани с безопасността на полетите, по чл. 11 ал.2 т.1 от цитираната Наредба според който ако при извършването на проверката се констатира нарушение или несъответствие с условията за издаване на съответното удостоверение, лиценз или регистрация инспекторите дават задължителни предписания за отстраняването им и по чл. 21 ал.1 т.4 от Устройствения правилник на ГД ГВА според който инспекторите имат право да дават задължителни писмени предписания за осигуряване спазването на нормативните актове в областта на въздухоплаването и гарантиране на сигурността и безопасността на гражданското въздухоплаване, с които предписват отстраняване в определен срок на установени нарушения, свързани с безопасността на полетите.

Отделно от тези разпоредби, чл. 16б ал.1 т.3 от ЗГВ предвижда, че Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" изпълнява регулаторни и контролни функции на държавата за осигуряване на безопасността и сигурността на въздухоплаването, като контролира спазването на този закон и на подзаконовите нормативни актове, като издава задължителни предписания в предвидените от закона случаи, а според чл. 10 ал.1 т.7 от Наредбата, Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" дава задължителни предписания за организацията на летищните дейности във връзка със сигурността и безопасността на въздухоплаването;

Тълкувайки посочените по-горе разпоредби в тяхната взаимовръзка и обусловеност и след като инспекторите са служители именно към ГД ГВА /по арг. от чл. 18 от Устройствения правилник на ГД ГВА/, съдът прави извод, че именно в тяхната компетентност е издаването на задължителни предписания. Правомощията на контролен орган принадлежат на инспекторите. В този смисъл е и изричната разпоредба на чл. 16б ал.2 от ЗГВ според която контролните функции на Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" се осъществяват от инспектори по въздухоплаването, назначени със заповед на главния директор на Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" /чл. 10 от Устройствения правилник на ГД ГВА/. Аргумент в полза на горното може да се изведе и от чл. 48 т.3 от Наредбата според който Главният директор на ГД "ГВА" със заповед отнема лиценза за оператор по наземно обслужване, когато задължителните предписания на инспекторите по въздухоплаването не бъдат изпълнени в указания срок, който, независимо от продължаването му, не може да бъде повече от една година;

Посочи се, че тази разпоредба обуславя и правния интерес от обжалване на процесния акт.

В случая процесното предписание е издадено от Главен директор на ГД ГВА, а не от инспектори от ГД ГВА. Главният директор на ГД ГВА няма нормативно правомощие да издава задължителни предписания. Според чл. 16б ал.6 от ЗГВ въз основа на резултатите от проверките /извършени от инспекторите/, главният директор на Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" налага административни наказания или прекратява, спира, отнема или ограничава правата, произтичащи от издадените лицензи, разрешения, свидетелства, удостоверения и одобрения, и има право да:

1. (нова - ДВ, бр. 105 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) разпорежи писмено на нарушителя да преустанови нарушението по ал. 3, т. 2;
2. (нова - ДВ, бр. 105 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) изиска от нарушителя да декларира, че ще преустанови нарушението по ал. 3, т. 2 и, ако е необходимо, да го задължи да направи декларацията обществено достояние;
3. (нова - ДВ, бр. 105 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) разпорежи прекратяване или забрана на нарушението по ал. 3, т. 2 и, ако е необходимо, да направи разпореждането за прекратяване или забрана на нарушението обществено достояние.

Главният директор на Главна дирекция ГВА упражнява посочените функции, сред които не попадат даване на задължителни предписания. Посочените разпоредби не възлагат на главния директор на ГД ГВА да дава задължителни предписания. Няма възложени такива правомощия, което се установява и от чл. 6 ал.3 от Устройствения правилник на ГД ГВА. Между тези изрично изброени в чл. 6 ал.3 от УП няма правомощия да дава задължителни предписания. Такива правомощия имат само инспекторите към ГД ГВА. Компетентността на всеки административен орган е нормативно определена. В случая Главният директор на Главна дирекция ГВА е иззел правомощия на инспекторите, без наличие на нормативна възможност. Компетентността на административните органи е законоустановена. Щом в ЗГВ и в цитираната Наредба е уреден въпроса относно даването на задължителни предписания, Главният директор на ГД ГВА не разполага с възможност да изнемва въпроси от така учредената с нормативни актове компетентност на инспекторите- осъществяващи контролни функции на Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" /чл. 16б ал.2 от ЗГВ/.

След като по силата на нормативен акт именно инспекторите към ГД ГВА се компетентни да дават задължителни предписания /контролен орган/, то тяхната компетентност не може да бъде изнемвана от Главния директор на ГД ГВА за който не е установена законова възможност. Възлагането на тези функции на инспекторите следва директно от закона. В процесната хипотеза главен инспектор в отдел ЛЛНО и главен експерт в отдел ЛЛНО са извършили проверка, в съответствие с предоставените им функции на контролни органи, резултатите от която са обективирали в доклада от 4.07.2025г и именно в техните правомощия е било при констатирани нарушения да дадат задължителни предписания. /чл. 16б ал.3 т.6 от ЗГВ и чл. 11 ал.2 т.1 от Наредбата/. Процесното издадено от Главен директор на ГД ГВА предписание, е нищожен акт, като постановен при липсата на материална компетентност на неговия издател. Не е предвидена правна възможност главният директор на ГД ГВА да дава задължителни предписания по ЗГВ и Наредбата. При издаване на процесното писмо обективиращо предписание Главният директор на ГД ГВА е действал без материална компетентност, поради което издаденият акт е нищожен и не може да породява правно действие. Принципът за самостоятелност, установен в чл. 10, ал. 1 от АПК, не позволява на по-горестоящ орган да изнема за решаване въпрос от компетентността на подчинения му компетентен орган. Това е допустимо, само ако е предвидено със закон, каквато възможност в настоящия случай не е установена.

Така констатираната нищожност прави безпредметно изследването на законосъобразността на процесното предписание. Всяка некомпетентност винаги е основание за нищожност на акта. Когато съдът я констатира, безпредметно е да извършва съдебен контрол върху наличието на останалите четири основания за законосъобразност по чл. 146 от АПК. Всяка некомпетентност винаги е основание за нищожност на акта. Пороците обосноваващи незаконосъобразност на административния акт се проверяват от съда при условията на евентуалност и установена валидност на същия. Нищожността на административния акт е порок на акта, който изисква прогласяването му за нищожен, без съдът да има задължение да излага съображения досежно неговата законосъобразност. Съответно, установената валидност на акта задължава съда да провери законосъобразността на акта в обжалваната част на всички основания по чл. 146 от АПК.

Относно разноските: Предвид изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, ответната страна следва да бъде осъдена да заплати на жалбоподателя сторените по делото разноски в размер на 50 лева държавна такса и 1200 лева заплатен адвокатски хонорар. Разноските следва да се заплатят от Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация", която е юридическо лице съгласно чл.3 от Устройствения правилник на "Гражданска въздухоплавателна администрация". С оглед изхода на спора, на ответника не се дължат разноски.

Водим от горното, съдът

РЕШИ:

ОБЯВЯВА нищожността на Писмо № 40-02-159 от 7.07.2025г. TLP- G на Главен директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, обективизиращо Предписание „да извършва постоянна проверка и актуализация на работните графици въз основа на постъпваща диспечерска информация за полетни закъснения“ със срок за изпълнение, постоянен.

ОСЪЖДА Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация" да заплати на „Голдеър Хендлинг България“ ООД на осн 143 ал.1 от АПК сумата от 1 250 лв. разноски по делото.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред Върховния административен съд на Република България с касационна жалба в 14 – дневен срок от съобщението до страните чрез връчване на преписи.

СЪДИЯ: