

# РЕШЕНИЕ

№ 4842

гр. София, 10.09.2020 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 27 състав,**  
в публично заседание на 09.06.2020 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Цветанка Паунова**

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **4581** по описа за **2019** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл. 122р от Закона за гражданското въздухоплаване /ЗГВ/.

Делото е образувано по жалба на „УИЗ Е. У.“ (W. A. H. Kft) срещу решение № 40-02-177/28.03.2019 г. на Главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, в частта, в която е потвърден раздел I, т.3.1. от решение № 533/28.10.2016г. на изпълнителния директор на [фирма], че за периода 01.01.-31.12.2017г. такса „пътници“ при обслужване на пътниците, ползващи Терминал 2 и Терминал 1 /с изключение на Изход D 1 на Терминал 2/, следва да бъде еднаква: 5,50 евро за възрастни, съответно 2,75 евро за деца.

Оспорващото дружество, чрез процесуален представител адв. Ч. и адв. Т., навежда доводи за незаконосъобразност на оспорвания акт, тъй като същият е издаден в нарушение на материалния закон. В съдебно заседание се поддържа жалбата, като се сочи, че изводите на административния орган не се подкрепят от събраните в административното производство и по делото доказателства. Твърденията са, че е налице нарушение на принципите за разходоориентираност и прозрачност, в резултат на неподдържането от летищния оператор на база данни за всички разходи по точка III, 3 от Методиката. Нарушение на принципа на справедливо разпределение на разходите, вследствие на обременяването на ползвателите на стария Терминал 1 със значително по-високите разходи за амортизация на новия Терминал 2. Нарушен е и принципът за недискриминация, в резултат на унифициране на такса „Пътници“ на

Терминал 1 и Терминал 2, въпреки съществено различаващото се ниво на обслужване на пътниците и качеството на предоставените услуги на двата терминала. Представя писмени бележки, в които доразвива тезите си. Претендира разносните, направени в производството.

Ответникът - главният директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, в съдебно заседание се представлява от адв. С. и юрк. С., които молят за отхвърляне на жалбата. В становището си по делото, навеждат доводи за неоснователност на подадената жалба, поради това, че административният орган е изпълнил изискванията на закона при издаване на оспорения акт, както и отменителните съдебни решения, като е обсъдил и съобразил всички представени доказателства и е коментирал наведените пред него доводи. Претендира разноски в производството.

Заинтересованата страна - [фирма], [населено място], /наричана по-долу и „летищен оператор“/ се представлява от юрк. Г., която оспорва жалбата и представя подробно становище. В допълнителни писмени бележки и в становището си оборва аргументите на жалбоподателя и смята постановения от ответника акт за правилен и законосъобразен. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд София-град, II отделение, 27-ми състав, след като разгледа изложените в жалбата доводи и представените доказателства, намира от фактическа и правна страна следното:

С раздел I, т. 3.1. от решение № 553/28.10.2016г. на изпълнителния директор на [фирма] за определяне размера на летищните такси на летище С. за периода от 01.01.2017г. до 31.12.2017г., същите са определени, както следва: размерът на Такса „Пътници“ по вътрешни линии за 2017г. в размер на: Терминал 1 - възрастни - 5,50 евро; Терминал 1 - деца - 2,75 евро; Терминал 2 - възрастни - 5,50 евро и Терминал 2 - деца - 2,75 евро. Решение № 553/28.10.2016г. е оспорено по административен ред, предвид което са постановени Решение №40-02-288/09.06.2017г. на главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ /Г./ и Решение № 40-02-288/26.06.2017г. на главния директор на ГД „Г.“, с което е допълнено Решение № 40-02-288/09.06.2017г.

С Решение № 281/11.01.2018г. по адм. д. № 7377/2017г. по описа на АССГ са отменени Решение № 40-02-288/09.06.2017г. и Решение № 40-02-288/26.06.2017г. и делото е върнато като преписка на главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ за ново произнасяне. Решение № 281/11.01.2018г. по адм. д. № 7377/2017г. на АССГ е потвърдено с Решение № 8399/21.06.2018г. по адм. д. № 3667/2018г. на ВАС.

По същество съдебните решения отменят решенията на Главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, като вътрешно противоречиви, като съдът сочи, че вторият издаден акт е трябвало да бъде издаден на основание чл. 122р, ал. 3, т. 1 от ЗГВ, тъй като е потвърдил изцяло решението на летищния оператор по отношение на таксите. Тъй като не е посочено правилното правно основание, актът по същността си е станал вътрешно противоречив и фактическите основания, посочени в него, не отговарят на посочените правни такива. Изследвайки съдържанието на второто оспорвано решение обаче, съдът е достигнал до извода, че се касае до изменение на акта, извършено по реда на чл. 91 от АПК. Установено е обаче, че до органа не е постъпвала жалба от страна на летищния оператор, чието решение е било върнато за нова финансова и счетоводна обосновка,

следователно и произнасянето му на това основание под формата на изменение на първоначалния акт и потвърждавайки оспорените такси е незаконосъобразно, доколкото е резултат на съществено процесуално нарушение. Тъй като пред него е постъпила направо нова финансова и счетоводна обосновка, съдът е приел, че летищният оператор не е оспорвал връщането на акта му, а се е съобразил изцяло с разпореденото от административния орган. Следователно постановеният от него нов акт /представляващ допълване на финансовата и счетоводната част по отношение на определените такси за 2017г./ е следвало да бъде съобщен на страните и да премине отново цялата процедура, разписана в чл. 122к от ЗГВ. Като не се е случило това, постановеният втори акт е издаден при съществено нарушение на административнопроизводствените правила, залегнали в ЗГВ и АПК и подлежи на отмяна и на това основание. Допълнително е посочено, че между нивото на обслужване и качеството на предоставяните услуги има разлика, поради което съдът е приел, че това е съществено условие, което не е отчетено при определянето на новите такси за 2017 г. Доколкото в настоящия случай таксата за обслужване по вътрешни линии се повишава от 4,40 евро за 2016г. на 5,50 евро за 2017г. без каквото и да е обяснение и изменение в нивото и качеството на услугите, освен запазването на икономическия резултат за летищния оператор, чиито финансови показатели да не пострадат от изравняването на таксите, то съдът е приел, че е допусната обратна дискриминация по отношение на ползващите този вид услуга – пътувания по вътрешни линии, които ще заплащат еднаква такса с пътуващите по международните линии, но ползват услуги с различно или по-ниско качество. С постановеното решение № 40-02-177/28.03.2019г. на Главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, по т. I се определят таксите за вътрешни линии Изход D1 на Терминал 2, както следва – възрастни 4.74 евро и деца 2.37 евро. Тази част на решението не е оспорена.

По отношение на пътниците на двата терминала (с изключение на Изход D1), административният орган е приел, както следва:

Целта е да се даде възможност за преразпределение на нарасналият пътнически трафик, пропорционално на разполагаемата пропускателна способност на съоръженията с оглед гарантиране на индустриалните стандарти за безопасност, сигурност и качество на летищните услуги, както и да се постигне максимално затоварване на различните превозвачи на двата терминала. Летищната и техническа инфраструктура е налична в еднаква степен, както на Терминал 1, така и на Терминал 2. Системата за управление за безопасността и Програмата за безопасност на летищния оператор, както и Програмата за сигурност на Летище С. се отнасят и прилагат в еднаква степен и с идентично оборудване и процедури, както на Терминал 1, така и на Терминал 2, следователно равнището на безопасност и сигурност на двата терминала е еднакво. Предоставяните услуги по вид и по качество и в двата терминала съответстват на ниво на обслужване С според класификацията на Международната асоциация за въздушен транспорт (I.). Оборудването и нивото на качество и на безопасност по поддържане на пистите за излитане и кацане и пътеките за рулиране е идентично и за двата терминала. Предоставяното ниво на обслужване на пътниците на двата терминала е еднакво съобразно елементите, предвидени в разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от Наредбата за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България, с изключение на Изход D1 на Терминал 2, представляващ специализирана обособена

летищна инфраструктура (специфична зона от Терминал 2), без аналог в сравнение с останалите изходи, на който и да е от двата терминала на Летище С.. Предвид изложеното, такса „пътници” при обслужване на пътници, излитащи от всички изходи на Терминал 2 и Терминал 1, освен Изход D1 на Терминал 2, следва да бъде еднаква: 5.50 евро за възрастни, съответно 2,75 евро за деца от 2 до 12 г. възраст.

По делото е изслушана и приета съдебно-икономическа експертиза, която съдът кредитира изцяло.

При така установената фактическа обстановка, съдът обосновава следните правни изводи:

Жалбата е допустима, като подадена в предвидения от АПК срок, доколкото не са представени доказателства от ответника на коя дата е съобщен акта, и от лице с правен интерес от оспорването.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Решението е издадено от материално компетентен орган, в пределите на неговата власт и в предвидената от чл. 59 АПК и чл. 122р от ЗГВ писмена форма, видно от приложените, неоспорени и приети по делото доказателства.

Допуснато е обаче съществено процесуално нарушение, изразяващо се в постановяване на решение, в несъответствие с указанията, дадени с Решение № 281/11.01.2018г. по адм. д. № 7377/2017г. на АССГ, потвърдено с Решение № 8399/21.06.2018г. по адм. д. № 3667/2018г. на ВАС.

Преди всичко в решенията на АССГ и ВАС е указано да бъде повторена процедурата по чл. 122к и чл. 122и и сл. от ЗГВ, при това по отношение на цялостния предмет на спора. Вместо това е прието заключение вх. № 45-10-9/14.03.2019г. на икономическа експертиза, с поставени задачи единствено по отношение на Изход D 1, Терминал 2. В приложената по делото копие на такава (л. 291 – 296) не се установява каквато и да е съпоставка между Терминал 1 и Терминал 2, от която да се направят обосновани изводи за необходимостта от уеднаквяване на таксите за пътници. Последното е от съществено значение с оглед установеното в съдебните решения наличие на такси с дискриминационен характер.

Оспореното решение № 40-02-177/28.03.2019г. е и немотивирано. В случая административният орган, след като е цитирал Наредба за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България и методиката, декларативно е посочил, че са налице условията за уеднаквяване на таксите на T1 и T2 без изход D 1. В случая нито в решението, нито в съпътстващите административната преписка документи, още по-малко заключение вх. № 45-10-9/14.03.2019г. има данни за констатациите на главния директор на ГД Г. /система за управление на безопасност, оборудване, програма за сигурност, летищна и техническа инфраструктура и пр./. Вярно е, че елементите на разходите за такса „Пътници“, описани в раздел III, т. 3 от Методиката, се отнасят и за двата терминала, но точно в тази връзка следва да бъдат оценени различията на терминалите като инфраструктура и възможности. От приетото по делото заключение на СИЕ се установява, че T1 е с площ 23304 кв.м., а T2 е с площ 98099 кв.м., без площта на изход D 1. През 2017г. през T1 са минали 2327889 бр. пътници, а през T2 - 3886542 бр. или 266 бр. пътници средно на час срещу 444 бр. Средната площ на пътник на час за T1 е 88 кв.м., а за T2 - 221 кв.м. Гишетата на T1 са 18 бр., а на T2 - 35 бр. Съдебният експерт установява още предимства на Терминал 2 пред Терминал 1, подробно описани в СИЕ /л. 351 и сл./.

Видовете летищни такси, които се събират в летищата за обществено ползване, са нормативно определени в чл. 120, ал. 1 от ЗГВ и в чл. 3, ал. 1 от Наредба за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България, като в т. 3 от последната разпоредба е предвидена такса "Пътници". Според чл. 15, ал. 2 от цитираната Наредба таксата за обслужване на пътници включва използването от пътниците на: пътническите и общите чакални и другите помещения за обслужване на пътниците, осигурени с необходимите съоръжения; осигуряването на специални съоръжения за безопасност; квалифициран персонал по въпросите на безопасността; предоставянето на възможност за ползване срещу съответното заплащане на поща, телеграф, магазини, заведения, банки и др.; административните разходи; средства и персонал за обща информация за движението на полетите. Като според ал. 3 от цитираната разпоредба таксата по ал. 1 на летището с годишен трафик над 5 милиона превозени пътници или на летището с най-голям брой пътнически превози на територията на Република България се определя по Методиката съгласно приложение № 1.

В рамките на Европейския съюз, приложима към определянето на летищните такси, е Директива 2009/12/ЕО на Европейския съвет и Парламента от 11 март 2009 година относно летищните такси. Същата е изцяло имплементирана в българския ЗГВ и Наредба за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България. Целта на Директивата е да се установи обща рамка, която да уреди общите принципи за определяне на летищните такси на летищата в Европейския съюз, отворени за търговски трафик, чийто годишен трафик е над 5 милиона превозени пътници, с оглед гарантиране спазването на определени основни принципи в отношенията между управляващите летищата органи и ползвателите на летища, по-специално по отношение на прозрачността на таксите и недопускането на дискриминация между ползвателите на летища.

Цитираната Методика, съгласно Приложение № 1 за определяне на летищните такси по видове, в т. ч. и такса "пътници", се основава на принципите на разходоориентираност, прозрачност и равнопоставеност на ползвателите на летището. Принципът на разходоориентираност създава възможност при положителна разлика между приходите и разходите на летището при всеки регулаторен период, таксите към ползвателите да бъдат коригирани въз основа на надвзетия приход, дължащ се на разлики между прогнозни и действителни ценообразуващи елементи. Методиката към Наредбата за таксите също определя, че летищните такси не са ориентирани към печалба, а трябва да осигуряват самофинансиране на дейността. Съгласно Директива 2009/12/ЕО, размера на летищните такси следва да бъде обвързан и е функция от планираните разходи на летищата, като събраните летищни такси, не следва да надвишават разходите, пряко свързани с летищната дейност. Евентуалното, не прогнозното, събдяване на заложените прогнозни данни и това - извършени ли са реално и в цялост, планираните за дейността на летището разходи, са правопораждащите факти за дължимост на таксите, съобразно принципа на разходоориентираност.

По силата на чл. 3 от Директива 2009/12/ЕО на Европейския съвет и Парламента от 11 март 2009 година относно летищните такси държавите-членки гарантират, че летищните такси не дискриминират ползвателите на летището в съответствие с общностното право. Това не е пречка за модулирането на летищните такси по въпроси от общ и обществен интерес, включително и екологични въпроси. Такава модулация

се извършва въз основа на валидни, обективни и прозрачни критерии. Съгласно чл. 10. 1 от Директива 2009/12/ЕО държавите-членки предприемат необходимите мерки, за да позволят на управляващия летището орган да предлага различно качество и набор от съответни летищни услуги, терминали или части от терминали с оглед предоставянето на персонализирани услуги или специализирани терминали или части от терминали. Нивото на летищните такси може да се диференцира в зависимост от качеството и обхвата на тези услуги и тяхната себестойност или всякакви други обективни и прозрачни фактори. Без да се засяга член 3, управляващите летищата органи запазват свободата да определят такива диференцирани летищни такси. Тоест, при посочените предпоставки е допустимо определяне на различен размер такси на различни терминали, в т. ч. и такса „Пътници“. Както се посочи по-горе, разходните елементи, включени в стойността на такса "Пътници", са нормативно определени в чл. 15, ал. 2 от Наредбата вр. с т. III, т. 3. 1 до т. 3. 14 от Методиката. Определянето на такса "Пътници" и изобщо на летищните такси следва да се базира на разписаното в цитираните разпоредби от Методиката и Наредбата. По арг. от т. I. 2. 1 от Методиката летищният оператор следва да организира счетоводната си дейност така, че да се съпоставят разходите и приходите, както по видове такси, така и по организационни единици. От заключението от вещото лице се установява, че Летище С. не води отчетност по всеки един елемент от Методиката, където са включени разходи, няма непосредствен счетоводен израз на всеки отделен разходен елемент, описан в методиката. Отчетността се води по счетоводните стандарти, което е различно от Методиката. Също така не се води счетоводна отчетност коя част от активите се ползват от всеки от Терминалите, активите не се завеждат за единия и за другия Терминал. Сочената липса на детайлна база данни за разходите, посочени в т. III от Методиката, необходима за целите на определяне на такса "Пътници", свързана със специфичните дейности на дружеството като летищен оператор, води до невъзможност да се съпоставят услугите /разходите/, които се покриват от такса "Пътници" за всеки един от Терминалите.

Основното за размера на такса „Пътници“ е и вида и качеството на предоставяните услуги на всеки от Терминалите. Нивото на обслужване и качеството на услугите на всеки от Терминалите следва да се отчете при определяне такса "Пътници". Уеднаквяването на такса "Пътници" на двата терминала е възможно, но следва да бъде установено безспорно еднаквото ниво на обслужване и качество на предоставяните услуги, каквото в случая не е установено. В противен случай би се стигнало до дискриминация, каквато всъщност е установена от отменителното решение на АССГ. При наличието на посочените в чл. 10. 1 от Директива 2009/12/ЕО предпоставки, управляващия летището орган е длъжен да определи диференцирани летищни такси. Като не е сторил това, последният е постановил незаконосъобразен акт, който следва да бъде отменен, а преписката - да бъде върната за ново произнасяне съобразно изложеното в мотивите.

Предвид изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 АПК в полза на жалбоподателя следва да бъдат присъдени разноски. Процесуалните представители на ответника и заинтересованата страна правят възражение за прекомерност на претендираното адвокатско възнаграждение в размер на 10 759,62 лева. Съдът намира възражението за прекомерност за основателно. В случая предмет на съдебен контрол е административен акт, поради което и съгласно чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, за процесуално

представителство, защита и съдействие по административни дела без определен материален интерес, извън случаите по ал. 2, възнаграждението е 500 лв. Заплатеното възнаграждение е многократно по-високо от минималния размер, определен с наредбата. В случая обаче, присъждането на минималното по Наредба № 1/2004г. адвокатско възнаграждение няма да съответства на фактическата и правна сложност, с която се отличава делото, поради което с оглед възприетата и преценена от съда правна сложност на делото, на жалбоподателя следва да се присъдят разноски за заплатен адвокатски хонорар, а именно трикратно по размер спрямо минимално дължимото възнаграждение - 1500 лв., както и 50 лв. д. т. и 500 лв. депозит за в. л. или общо в размер на 2050 лв. Разноските следва да се заплатят от Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация", която е юридическо лице съгласно чл. 2 от Устройствения правилник на "Гражданска въздухоплавателна администрация".

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София - град, II отделение, 27-ми състав

### РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на „УИЗ Е. У.“ (W. A. H. Kft) Решение № 40-02-177/28.03.2019г. на Главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ в частта, с която е потвърден раздел I, т.3.1. от решение № 533/28.10.2016г. на изпълнителния директор на [фирма], че за периода 01.01.-31.12.2017г. такса „Пътници“ при обслужване на пътниците, ползващи Терминал 2 и Терминал 1 /с изключение на Изход D 1 на Терминал 2/, следва да бъде еднаква: 5,50 евро за възрастни, съответно 2,75 евро за деца.

ВРЪЩА преписката на Главен директор на Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" за ново произнасяне при спазване на задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона, дадени в мотивната част на решението.

ОСЪЖДА Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" да заплати на „УИЗ Е. У.“ (W. A. H. Kft) сумата от 2050 /две хиляди и петдесет/ лв. разноски по делото.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14 - дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: