

РЕШЕНИЕ

№ 28307

гр. София, 27.12.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав,
в публично заседание на 28.10.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Антоанета Аргирова

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **8441** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-чл.178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), вр. чл.47от Правилника за прилагане на Закона за филмовата индустрия (ППЗХИ).

Образувано е по жалба от адв. К. Б. като пълномощник на „ДЕКИДИС ФИЛМС“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] срещу Заповед №225/12.08.2024 година, издадена от изпълнителния директор на ИА „Национален филмов център“, в частта ѝ по т.3, с която за проект за реализация на документален филм „4 Сезона надежда“, рег. №24Д145 е определено държавно финансово подпомагане в размер на 130 000 лева, равно на 72,74 процента от бюджета.

Наведените основания за оспорване са съществено нарушение на установената форма, поради липса на релевантни мотиви и допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, поради неизясняване на относимите по случая факти-чл.146, т.2-т.3, довело и до противоречие с приложимите материалноправни норми-чл.146, т. 4 от АПК. Твърденията на жалбоподателя са, че определеният с оспорената заповед размер на държавна финансова помощ е с 12 700

лева по-нисък от максималния допустим размер за държавно финансиране в тази категория, който е 142 700 лева. Липсвали мотиви обаче, от които да стане ясно защо изпълнителният директор или финансовата комисия (ФК) са приели, „ за завишени разходите на продуцентската група на фона постановъчната сложност на проекта“. Не било съобразено и че проектът ще продължи снимачно минимум една година както на територията на България, така и във Франция и Германия. Можели да възникнат и редица форсмажорни обстоятелства, предвид че екипът ще снима деца натуршчици от ромски произход в ромската махала на [населено място]. Динамиката и естеството на живот на ромското общество предполагали възможни казуси по отношение на достъп и разрешение за снимки, конфликтни ситуации и непредсказуеми обрати. Този документален филм нямало да покаже старателни деца в обстановка на уютна къща в С. и интервюта в комфорта на нечий кабинет. Затова ярко и многократно било изложено в режисьорската и продуцентска експликация, както и в сценария на проекта, че ще бъде проследена динамиката на живот на главните герои. Всичко това предполагало по-сериозна постановъчна сложност и предизвикателство за продуцентската група. Последната именно следвало да обезпечи безпроблемната реализация на 4-те снимачни етапа на филма, да организира снимки на територията на Германия и Франция, да подsigури копродуценти, допълнително финансиране и т.н. Позовава се на легалната дефиниция за „продуцент“- §1, т.20 от ДР на Закона за филмовата индустрия (ЗФИ) и ограничението на чл.54, ал.3, т.2 (погрешно в жалбата т.1), б.“г“ от ППЗФИ, за да обоснове липсата на нормативно изискване за сравнение между възнаграждението на режисьора и възнаграждението на продуцентска група“. Освен това в случая бюджетът на „ 4 Сезона надежда“ бил в съответствие с изискването на чл.54, ал.3, т.2, б. “г“ от ППЗФИ, тъй като възнаграждението на продуцента било в размер на 10 000 лева и представлявало 5,6 процента от общия бюджет и близо 7 процента от исканата субсидия. Възнаграждението на режисьора било общо 16 000 лева, т.е. разликата между неговото и на продуцента възнаграждение била 62,5 процента, в полза на първия.

В съдебно заседание пред АССГ, процесуалният представител на жалбоподателя- адв. Б. поддържа жалбата и моли за уважаването ѝ. Заявява и искане за присъждането на разностите по делото, за които прилага списък по чл.80 от ГПК, вр. чл.144 от АПК.

Ответникът, чрез пълномощника си- адв. Й. оспорва основателността на жалбата по съображения в писмения отговор на жалбата. Заявява искане за присъждане на разноските, посочени в списъка, който прилага. В писмения отговор твърди, че е невярно е твърдението на жалбоподателя, че мотивите на акта се изчерпвали само с посочването, че „разходите на продуцентската група са завишени на фона на постановъчната сложност на проекта“. От съдържанието на протокола от заседанието на ФК се установявало, че това са само част от изложените мотиви. Освен това описаните в жалбата евентуални „усложнения“ били от такова естество, че могли да възникнат в голяма част от продукциите, независимо дали има участие на деца от ромски произход. По отношение материалната законосъобразност на оспорената заповед сочи, че от изложеното в жалбата не ставало ясно коя конкретна материалноправна норма е нарушена според жалбоподателя. Нито в обжалваната заповед, нито в протокола от заседанието на ФК- първи състав било прието, че възнаграждението на продуцента надвишава възнаграждението на режисьора по смисъла на чл. 54, ал. 3, т. 2, б. „г“ от ППЗФИ. От ФК било прието, че е налице завишаване на разходите на продуцентската група, но това не можело да се тълкува в смисъла, в който жалбоподателят се опитвал да направи, а именно, че е прието, че разходите за продуцент надвишават разходите за режисьор. Още повече, че ФК изрично е взела решение, че не възразява общия бюджет на проекта да е в размера, в който е заявен от жалбоподателя.

Административен съд София- град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, прецени доказателствата по преписката и служебно на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК провери изцяло законосъобразността на акта, намира следното от фактическа и правна страна:

Преценката за допустимост на жалбата е осъществена с Определение №16785/13.09.2024 г. за насрочване на делото в открито съдебно заседание и не е налице изменение на обстоятелствата, което да налага повтарянето ѝ от съда.

Разгледана по същество, жалбата е основателна, по следните съображения:

В ЗФИ и ППЗФИ е регламентирана процедурата за държавно подпомагане на филмовата индустрия, в хипотезата на държавно подпомагане, предоставяно като схема за държавна помощ за производство на филми. Процедурата по чл. 30 ЗФИ има

сложен фактически състав, като всеки проект преминава през два етапа на оценяване преди сключването на договор за предоставяне на държавна помощ.

По делото е безспорно от фактическа страна, че проектът на жалбоподателя за производство на документален филм със заглавие „ 4 Сезона- надежда“ е класиран с решение от НХКДК по чл.47, ал.3 от ПЗФИ по протокол №02/31.05.24 г., въз основа на което е издадена Заповед №145/03.06.2024 година на изп. директор на ИА „Националния филмов център (По долу за краткост: НФЦ или Агенцията) .

Със Заповед №216/01.08.2024 г. на НФЦ на основание чл.47, ал.4 и ал.6 от ППЗФИ е свикано заседание на ФК-първи състав на 05.08.2024 година от 10.00 часа, на което ФК да извърши експертна финансова оценка и да предложи размер на държавната помощ за посочени в заповедта проекти, сред които и процесният-т.1.3 от заповедта.

Със Заповед №266/26.10.2023 г., изм. със Заповед №319/16.11.2023 г. на изп. директор на НФЦ е определен следния състав на ФК-първи състав, а именно: председател: К. К.- продуцент и членове: В. Д.- режисьор; Т. П.- режисьор; К. Д.- сътрудник към ИА НФЦ експерт, специалист по филмопроизводство; А. П. Н.- определен от ИА НФЦ експерт, специалист по филмопроизводство, Б. Н.- определен от ИА НФЦ експерт, специалист по филмопроизводство; Р. Г.-експерт от МК.

Видно от протокол №138, на заседанието на 05.08.24 година са присъствали всички членове на ФК-първи състав, с изключение на К. Д., т.е. общо 6 от всички 7 членове. Протоколът е подписан от всички присъствали членове, без особено мнение.

По отношение на процесния проект, ФК е взела следните решения: 1. Не възразява общия бюджет на проекта за производство на пълнометражен документален филм „ 4 сезона- Н.“, рег. №24Д145, продуцент „Декидис Филм“, внесен на 07.03.2024 г. да е в размер на 178, 714 лева; 2. Предлага за реализация на проекта да бъде предоставено държавно финансово подпомагане в размер на 130 000 лева, дял равняващ се на 72, 74 процента от одобрения общ бюджет.

Видно от протокола, в него са изброени документите, които съдържа внесения от жалбоподателя проект и са възпроизведени редица разпоредби от ЗФИ и ПЗФИХ. В протокола е декларирано, че ФК се е запознала с представените от жалбоподателя писмени и визуални материали, документи и бюджети на проекта. Посочен е общия размер на средствата за държавно подпомагане, които е допустимо да се разпределят

спрямо процесната конкурсна сесия за производство на документални филми-1 812 714,00 лева (чл.47, ал.2 от ППЗФИ).

Единствената конкретна „бележка и констатация“ за оценъчната дейност на ФК за процесния проект, отразена в протокола, е следната: „Комисията счита за завишени разходите за продуцентска група на фона на постановъчната сложност на проекта“ .

Видно от Заповед №225/12.08.2024 година на изп. директор на ИА „Национален филмов център“, определената с нея сума за държавно финансово подпомагане е в размер на 1 736 800 лева общо, т.е. разликата до общия размер от 1 812 714,00 лева за държавно подпомагане, които следва да се разпределят за производство на документални филми, е 75 914 лева.

Въз основа на решението на ФК по протокол №138/05.08.24 (и на решенията, по посочените в заповедта протоколи за останалите класирани проекти за документално кино), е издадена Заповед №225/12.08.2024 година на изп. директор на Агенцията, като в оспорената ѝ пред съда част- по т.3 за проект за реализация на документален филм „4 Сезона надежда“, рег. №24Д145 е определено държавно финансово подпомагане в размер на 130 000 лева, равно на 72,74 процента от бюджета.

Процесният проект е за документален филм и осъществява легалната дефиниция по § 1, т.23, б.„в“ от ДР на ЗФИ за „труден филм“.

Съгласно чл.28, ал.3, т.2 от ЗФИ, интензитетът на държавното подпомагане за производство на филми по схема по чл. 26, ал. 1, т. 1 за труден филм е в размер до 80 на сто от допустимите разходи с изключение на първи и втори пълнометражен филм на режисьор и филми с ниско и микрофинансиране, за които финансирането е в размер до 90 на сто от допустимите разходи.

Страните не спорят, че процесният проект не попада сред изключенията, за които финансирането е в размер до 90 на сто от допустимите разходи. Спорът между тях е за разликата от 72.74 процента до поисканите с подаденото заявление-79.85 процента, които са в границите на допустимите 80 процента от одобрения общ бюджет от 178 714 лева, т.е за разликата от 130 000 лева до 142 700 лева-12 700 лева.

Изложените установявания обуславят изводи, че оспорената заповед е издадена от компетентен орган-чл.146, т.1 от ПК, но при съществено нарушение на установената форма-чл.146, т.2, вр. чл.59, ал.2, т.4 от АПК, обуславящо отмяната ѝ на това

основание. Компетентността на органа произтича от чл.47, ал.7 от ППЗФИ, съгласно който след приключването на процедурата по ал. 6 изпълнителният директор на Агенцията издава заповед, с която утвърждава размера на държавното подпомагане за проектите, разгледани от финансовата комисия, който за всички проекти не надхвърля максимално обявения размер на финансовите средства по ал. 2, т. 2. Заповедта се издава в срок 7 дни от датата на решението на финансовата комисия.

Преди всичко съдът сочи, че оценителната дейност по същество на членовете на комисията е изключена от съдебен контрол. Тази дейност е строго специфична, експертна, и именно поради този си характер тя е поверена на експертен орган-ФК, първи състав, съгласно чл.47, ал.6 ППЗФИ. На съдебен контрол подлежи заповедта на изп. директор на Агенцията, с която утвърждава размера на държавното подпомагане за проектите, разгледани от финансовата комисия, който за всички проекти не надхвърля максимално обявения размер на финансовите средства по ал. 2, т. 2- чл.47, ал.7 от ППЗФИ. Това обаче не означава, че при проверката за законосъобразност на акта на изп. директор, издаден въз основа на решението на ФК, дейността на ФК е изключена от обхвата на съдебния контрол. Съдът дължи проверка за спазване на нормативно заложената процедура и критерии за оценяване, като контролира спазването на разписаните правила, представляващи гаранция за обективност и пълнота на оценяването на кандидатстващите проекти. Вярно е, че нормативно установените ограничения (максимално допустими стойности) следва да се спазват при условията на обвързана компетентност, а за конкретния размер в тези рамки ФК действа при условията на оперативна самостоятелност. „При обжалване на административни актове, издадени при условията на оперативна самостоятелност, съдебният контрол е ограничен, но не и изключен, предвид нормата на чл. 169 от АПК. С оглед на разпоредбата на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК органът винаги трябва да изложи фактически и правни основания за издаването на акта. Тогава когато е издаден акт при условията на оперативна самостоятелност, административният орган на по-голямо основание следва да изложи мотиви защо приема точно определеното от различните възможни и законосъобразни решения. Без наличието на мотиви за избраната от органа възможност съдът не може да извърши преценка за законосъобразност на акта, защото няма мотиви, които да провери, с оглед на фактите

по делото, установяват ли законосъобразност на приетото решение.“ (Решение № 2825 от 24.03.2022 г. на ВАС по адм. д. № 865/2022 г., IV о.)

Съгласно чл.54, ал.3, т.2, вр. ал.1 от ППЗФИ, ФК-първи състав извършва финансова оценка за проект за производството на филм, като взема предвид: а) (изм. – ДВ, бр. 2 от 2024 г.) съответствието между представения бюджет, сценарий, финансовия план, календарния план на проекта и представените договори и/или оферти за предоставяне на услуги; б) съответствието между финансовия план и договор или други документи, осигуряващи изпълнението му;

в) съответствие между договора за копродукция и подробния консолидиран бюджет, от които да е видно всеки разход в каква степен се поема от всеки от копродуцентите;

г) продуцентското възнаграждение, което не може да е по-високо от режисьорското, като са допустими завишения до 15 на сто при представяне на съответна аргументация; д) проекта на бюджет.

Решението на ФК следва да е мотивирано- чл.55, ал.2 от ППЗФИ.

Съобразяването с горепосочените изисквания следва да е обективизирано (външно изразено) с конкретни констатации и факти. Общо формулирани и декларативни изявления нямат характера на същински мотиви като правни и фактически основания и не изпълняват изискването за мотивираност на решението. В случая единствената конкретна „бележка и констатация“ за оценъчната дейност на ФК отразена в протокола, както съдът вече посочи е следната: „Комисията счита за завишени разходите за продуцентска група на фона на постановъчната сложност на проекта“ Тази „констатация“ всъщност има характера на извод, без да носи конкретна информация как е направен-кои конкретни факти са били съобразени, съотв. съпоставени с какво, за да бъде направена. Не става ясно и това ли е единственото основание да се определи по-малък размер за подпомагане от поискания, който от своя страна е по-малък от максимално допустимия. Нормално е при това положение жалбоподателят да се заблуди и да не разбере какво точно е имала предвид ФК. В този смисъл обективно оправдано и неправилно възприятие, че в административното производство е било прието, че разходите за продуцент надвишават разходите за режисьор. Не могат да бъдат черпени права от собствено противоправно поведение, като неправилните възприятия се възлага в отговорност на жалбоподателя, след като

същите са породени от непълните и неясни мотиви на ФК. На ответника е указаната му с определението за насрочване на делото доказателствена тежест да установи спазването на изискванията за законосъобразност на акта, сред които е и това за надлежни мотиви.

Действително допустимо е мотивите за издаването на акта да се съдържат в отделен документ, подготвящ неговото издаване или дори, но най-късно в съпроводителното писмо, с което жалбата се изпраща за разглеждане в съда. Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975 г. на ОСГК на Върховния съд. Целта на мотивите е да се разкрият съображенията, по които е издаден административния акт, което от една страна дава възможност на съда да упражни ефективен съдебен контрол върху законосъобразността на акта, а от друга осигурява на страните - адресати или заинтересовани от него своевременно да организират защитата си. По въпроса за мотивите на административните актове могат да се посочат още и т. 7 от Постановление на Пленума на Върховния съд № 4 от 22.09.1976 г., както и т. 2 от Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд по тълкувателно дело № 4/2002 г. В случая обаче съдържателно е налице липса на мотиви, която не е запълнена по никакъв начин с документите по преписката, изпратена на съда с придружителното писмо от ответника. Процесуалният представител на ответника не твърди, че има други документи, отразяващи оценъчната дейност на ФК. Напротив поддържа в хода на цялото съдебно производство, че именно протоколът от заседанието на ФК съдържа изискуемите за издаването на законосъобразен акт мотиви.

Важно е и да се припомни, че неспазването на изискването за мотивиране не може да бъде изправено от факта, че заинтересованото лице се запознава с мотивите за акта в хода на производството пред съда. Възможността даден орган да се позове на допълнителни мотиви с цел да допълни изложените в обжалвания акт или да замести липсващите такива би накърнило правото на защита на заинтересованото лице и в частност- правото му на ефективна съдебна защита, както и принципа за равнопоставеност на страните пред съда

(жалбоподателя и органа, издател на акта)

Липсата на мотиви е основание за отмяна и връщане на преписката на ответника за ново произнасяне, тъй като съдът не е в състояние да извърши проверка за законосъобразността на акта по същество. За да извърши такава преценка, съдът следва да провери дали фактите, на които органът се позовава, са се осъществили действително и субсумират ли те приложеното спрямо тях правно основание. При липса на такива, преценката е невъзможна. Актът се проверява по съдебен ред за неговата законосъобразност, а тя освен преценката дали органът не е нарушил съответните законови рамки включва в себе си и отговор на въпроса дали той не е упражнил превратно предоставеното му право на оперативна самостоятелност и съответства ли взетото решение на целта на закона.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 от АПК своевременно заявеното искане на жалбоподателя за присъждането на направените разноски е основателно и следва да бъде уважено. Доказаните разноски са общо в размер на 690 лева.

Мотивиран от гореизложеното и на основание чл. 172, ал. 2 и чл. 173, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 23-ти състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ, по жалба от „ДЕКИДИС ФИЛМС“ ЕООД с ЕИК[ЕИК], Заповед №225/12.08.2024 година, издадена от изпълнителния директор на ИА „Национален филмов център“, в частта ѝ по т.3, с която за проект за реализация на документален филм „4 Сезона надежда“, рег. №24Д145 е определено държавно финансово подпомагане в размер на 130 000 лева, равно на 72,74 процента от бюджета.

ВРЪЩА административната преписка на изпълнителния директор на Изпълнителната агенция „Национален филмов център“ за ново разглеждане и извършване на надлежно мотивирано оценяване от ФК-първи състав на проекта на жалбоподателя.

ОСЪЖДА Изпълнителната агенция „Национален филмов център“ с ЕИК[ЕИК]

да заплати на „ДЕКИДИС ФИЛМС“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] сумата в размер на 690 (шестстотин и деветдесет) лева, разноси по делото

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

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на преписи от него.

СЪДИЯ: