

РЕШЕНИЕ

№ 43087

гр. София, 23.12.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, III КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 26.09.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Десислава Корнезова

ЧЛЕНОВЕ: Боряна Петкова

Полина Величкова

при участието на секретаря Илияна Тодорова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **4811** по описа за **2024** година докладвано от съдия Полина Величкова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл. 65, ал. 1, т. 3 от Закона за културното наследство /ЗКН/.
Образувано е по жалба от [община] против Заповед № РД9Р-12/ 08. 04. 2024 г., издадена от заместник-министъра на културата. С посочения съдебен акт е предоставен статут и са определени режими за опазване /териториален обхват – граници, охранителна зона и предписания за опазване/ на обект „Приемна сграда на аерогара Р., сграда с идентификатор 84049.87.164.4, намираща се в поземлен имот с идентификатор 840498.87.164, обл. Р., общ. И., [населено място], с класификация на единична архитектурно-строителна и художествена недвижима културна ценност от най-ново време с категория национално значение.
В жалбата се сочат подробни аргументи за нищожност, както и за незаконосъобразност на посочения акт, като се иска неговата отмяна.
В съдебното заседание оспорващото лице се представлява от адв. Г., който поддържа жалбата и моли за отмяна на обжалваната заповед.
Ответникът – зам.-министърът на културата се представлява от юрк. И., която оспорва основателността на жалбата и пледира за нейното отхвърляне.
Административен съд – София град, III тричленен състав, след като се запозна със становището на страните и събраните по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:
Административното производство е инициирано по заявление от д-р арх. Л. С. - член на „Д.

България“ - секция към международната неправителствена организация за документиране и опазване на сгради, паметни места и комплекси на Модерното движение.

С писмо с вх. № 33-00-978/ 30. 11. 2022 г. директорът на НИНКН е внесъл в Министерството на културата предложение по чл. 64, ал. 1 от ЗКН, с приложен Ф. № 2 по чл. 28 от Наредба № 3/ 10. 07. 2019 г., съдържащ заключителна оценка за предоставяне на статут на единична недвижима културна ценност.

Възражение срещу започналата процедура е постъпило от [община] с писма от 09. 01. 2023 г. и 24. 03. 2023 г., която е собственик на сградата, съгласно акт за частна общинска собственост № 7448/ 24. 06. 2015 г. [община] е изразила желание за възобновяване на дейностите на летище Р. и моли това да бъде взето предвид при издаването на заповедта за предоставяне на статут на сградата. Възражението е разгледано на заседание на СЕСОНКЦ, състояло се на 29. 12. 2023 г. и на 4. 01. 2024 г., на което е взето решение режимите за опазване на обекта и неговата охранителна зона да бъдат променени в раздел IV „Предоставяне на статут“, т. 2.4. „Предписания за опазване на ЕНКЦ“ по отношение на обекта и в т. 2.5. „Предписание за опазване на охранителната зона на ЕНКЦ“ за Охранителна зона „А“.

Във връзка с решението на съвета и съгласно одобрение от министъра на културата с протокол с рег. № ПР-11/ 12. 02. 2024 г., с писмо с вх. № 33-00-904/ 11. 03. 2024 г. от НИНКН са внесени в Министерството на културата окончателни текстови и графични материали по чл. 29, ал. 3 от Наредба № 3 от 10. 07. 2019 г. В тях са посочени следните мотиви за предложението:

„Приемната сграда на аерогара Р. е една от малкото изцяло съхранени представители на функционалния тип от периода на зрелия модернизъм в България от втората половина на ХХ в., поради което обектът притежава висока научна и културна стойност. Обектът е с високо обществено значение, като представител на архитектурата и изкуството от 70-те години, съхранил културния облик на периода. Със своите изчистени пропорции и прецизно изпълнени детайли с най-скъпите за времето материали и технологии, сградата се нарежда сред най-добрите примери на българската архитектура от 1960-те и 1970-те години. Ценност представлява устройствената среда на обекта, в която е създаден, включително автентичното дълготрайно залесяване. Ситуационното решение на обекта, подходът към него и декоративните елементи, оформящи непосредствената среда, създават взаимно обвързан комплекс. Обектът е с висока степен на съхраненост. Екстериорът, интериорът, както и декоративните елементи са с висока художествена и естетическа стойност. Те са свидетелство за авангардните творчески виждания и високото майсторство на авторите – проектантския колектив и в частност арх. Й. Б. и скулптура Г. М..

Висока оценка заслужава осъщественият хармоничен синтез между устройствената, архитектурната и художествената композиция на обекта, включително иновативните разработки на интериорното оформление и обзавеждане, на конструктивни и архитектурни детайли.

Декоративните пластики на Г. М. в сградата на аерогара Р. са художествени произведения с висока стойност и неразделна част от летищния архитектурен комплекс. Произведенията са идейно осмислени, вписващи се в архитектурния замисъл на летището, със своите овални форми и композиционни похвати. Творчеството на Г. М. е сред най-добрите ни образци за публично монументално-декоративно изкуство. Скулптурата „Полет“, с автор Ц. А., сигналираща подхода към летищния комплекс, е пример за абстрактно художествено произведение, обвързано с устройствената концепция.

Успоредно с това той е свидетелство и за логистичната осигуреност на авиотранспорта в България през 1970-те години.

Летището при [населено място] функционира още през 50-те години на ХХ век първоначално

като военно летище.

От момента на откриването му летищният комплекс е важен транспортен възел в Североизточна България и подпомага икономическото развитие на целия район. Поради този факт Летище Р. е с висока регионална обществена значимост на публично транспортен център.

Летищният комплекс е бил предимно с обществени функции. Преди преустановяването на гражданските и военните полети летището е изпълнявало и военни функции. Летище Р. не функционира от 1998 г. [община] заявява намерение за възстановяване на летателните функции и насочване на бъдещи инвестиции към летищната база.

Възможността за възстановяване на летището и пътническите полети са с висока обществена значимост. Бъдеща реконструкция на зоната на летището, както и инвестиционни намерения за обособяването на логистичен и производствен парк в близост биха възстановили водещата роля на обекта в териториално-устройствено отношение. Съществува потенциал за подобряване на транспортната инфраструктура и възможност за възстановяване на основните функции на приемната сграда на аерогарата.

Това обстоятелство е благоприятен фактор както за обновяване на съществуващата и приемна сграда, така и за адаптирането и социализирането ѝ към нови и актуални тенденции.“

Въз основа на тези съображения е издадена оспорваната в настоящото производство Заповед № РД9Р-12/ 08. 04. 2024 г., издадена от заместник-министъра на културата. С посочения съдебен акт е предоставен татут и са определени режими за опазване /териториален обхват – граници, охранителна зона и предписания за опазване/ на обект „Приемна сграда на аерогара Р., сграда с идентификатор 84049.87.164.4, намираща се в поземлен имот с идентификатор 840498.87.164, обл. Р., общ. И., [населено място], с класификация на единична архитектурно-строителна и художествена недвижима културна ценност от най-ново време с категория национално значение.

В хода на съдебното производство са допуснати и изготвени първоначална и повторна съдебно-технически експертизи.

В първоначалната експертиза, изпълнена от вещото лице В. П., е посочено, че в административната преписка не се съдържат достатъчно материали и данни, позволяващи извършването на преценка за това дали процесният обект притежава качества на недвижима културна ценност с изключителна стойност за културата и историята на страната. Към преписката не са представени източниците на данни и документация за обекта, описани в раздел I, т. 11 от Ф. № 2. Изложено е становище, че анализът във Ф. № 2 по чл. 28 от Наредба № 3/2019 г. от формална страна обхваща почти всички обстоятелства, относими към преценката за определяне на обекта за недвижима културна ценност с изключителна стойност за културата и историята на страната. От съдържателна страна обаче редица части от анализа са обобщени, декларативни и абстрактни, което не позволява да се формира обоснован извод за наличието на обект по чл. 50, ал. 1, т. 2 от ЗКН.

Според вещото лице въз основа на данните по преписката не може да бъде направен извод дали процесният обект притежава качества и характеристики, позволяващи да бъде определен като недвижима културна ценност с изключителна стойност за културата и историята на страната. Извършването на самостоятелна преценка в рамките на експертизата /извън събраните по преписката материали/ обективно не е възможно, най-малкото предвид обстоятелството, че оценката предполага анализ и на сходни обекти от същия период, за които експертизата не разполага с подробни данни /а достатъчно данни, които да са публични, не са налице;/ необходимостта от интердисциплинарни знания.

Според експертизата обстоятелството, че първоначалният проект за приемната сграда на арх. Й. Б. е приложен за приемната сграда на Летище Т., има значение за културната и научната стойност

на процесния обект, както и за преценката на архитектурно-строителната стойност на обекта - това дали същият може да се определи като рядък, изявен образец за своя функционален тип и период. Това има значение и за преценка познавателната стойност на обекта, а също така за иновативността на същия. Според вещото лице в случая по всички тези показатели в заключителната оценка е дадена висока стойност, но без да се анализира и да се направи съпоставка с по-рано изградената сграда на Летище Т., което обуславя непълнота на извършения анализ и би могло да компрометира правилността на крайните изводи.

Отбелязано е в експертното заключение, че видно от материалите по преписката и публичните източници на информация, в периода на изграждане на Летище Р. са изградени още няколко, малко на брой, приемни сгради на летища на територията на страната - Летище Т., Летище С., Летище Горна О. и пр. Според вещото лице принципно обекти с идентично предназначение и от същия исторически период биха могли да имат значение за преценка архитектурно-строителната стойност на разглеждания обект и за това дали същият може да се определи като традиционен, често срещан представител или рядък, изявен образец за своя функционален тип. Ако съществуват няколко сгради, представители на един и същи функционален тип, то това би могло да изключи изводите за изключителна стойност на по-късно изградените от тях /тъй като същите биха се отличили с по-ниска иновативност и познавателна стойност/. В случая от съдържанието на преписката не се установява да е извършен задълбочен анализ на сходни обекти, което води до непълнота на заключителната оценка и което принципно би могло да обуслови извод за неправилност на същата.

По отношение на скулптурите и декоративните пластики, част от обзавеждането на процесния обект, вещото лице е уточнило, че в заключителната оценка и изобщо в административната преписка липсва подробна информация относно годината на тяхното създаване. Ако се приеме, че всички скулптури и декоративни пластики са създадени през 1976 г. /годината, в която аерогарата е въведена в експлоатация/, то същите не могат да се определят сами по себе си като културни ценности с оглед правилото на чл. 7, ал. 4, т. 3 от ЗКН.

Направен е извод в експертната, че част от мерките за опазването на обекта, описани подробно в констативно-съобразителната част на заключението, не са необходими и подходящи за опазването на обекта. С огромна степен на категоричност може да се приеме, че прилагането на установения със Заповедта режим не позволява приемната сграда на Летище Р. да функционира по своето автентично предназначение.

Вещото лице е посочило, че през разглеждания период /60-те и 70-те години на XX век/ не са изградени множество приемни сгради на граждански летища. Друга такава сграда, изградена през същия времеви период, е приемната сграда на Летище Т. /открито през 1969 г./. Тази сграда е изградена по проекта на арх. Й. Б., който първоначално е бил изготвен за приемната сграда на Летище Р.. В този смисъл, между двете сгради са налице множество сходства /макар същите безспорно да не са идентични/. Тези сходства биха могли да позволят и двете сгради да се определят като „типичен пример в архитектурно отношение" за приемни сгради на летища, изградени през разглеждания период.

Към настоящия момент Летище Р. е регистрирано като гражданско летище по реда на чл. 43, ал. 2, т. 3 от ЗГВ и е годно за експлоатация от въздухоплавателни средства код „С" по Наредба № 14, като летище за обслужване на авиация с общо предназначение срещу заплащане или без заплащане, както и за технологични нужди на собственика без заплащане и респективно летателните функции на обекта са възстановени. Според предоставената от [община] информация предстои лицензиране на летището и като гражданско летище за обществено ползване по смисъла на чл. 43, ал. 2, т. 1 от ЗГВ.

Сред конкретните текстове в оспорваната заповед, които не позволяват използването на обекта за летище, е например петата мярка за опазване на обекта /ново строителство на нови сгради, разполагането на преместваеми обекти и инфраструктурни елементи, свързани с експлоатацията на териториалния обхват на ЕНКЦ се допускат, по изключение, след изготвянето на ПУП и РУП, съгласуван с Министерството на културата, при хармония и синтез на съществуващата инфраструктура/, защото чрез нея се ограничава възможността за поставянето на инсталации, каквито са необходими за експлоатацията на летището.

По делото е назначена и изготвена тройна съдебно-техническа експертиза с участието на проф. д-р Б. И.-Ц., арх. А. Б. и С. Х..

Вещите лица са уточнили, че в административната преписка не се съдържат достатъчно данни, позволяващи определянето на процесната сграда според формулировките на ЗКН като недвижима културна ценност със статут „национално значение“, тъй като липсват доказателствени обосновки и се налагат декларативни твърдения. Според тях във фиша не са отразени всички обстоятелства за определянето на обекта като НКЦ с изключителна стойност, тъй като са налични описания, но липсват анализи и изводи с посочване на изключителната стойност, обществената значимост и значението му за историята и културата на страната.

Отбелязано е от вещите лица, че характеристиките на обекта са присъщи за 70-те години на XX век., като те са обоснована и задължителна норма, издигната от протокол № 279/ 28. 06. 1977 г. от заседание на П. на ЦК на БКП, с взети решения за по-нататъшен подем на българската архитектура и художествения синтез на изкуствата при изграждането на архитектурно-художествения образ на селищата и жизнената среда. Според този и други документи е постановено изискването архитектурните пространства да отговарят на техните решения по отношение на синтеза, като тези изисквания са изпълнени и по отношение на приемната сграда на летището в Р..

Поради това вещите лица са извели извод, че процесният обект не притежава художествени характеристики, които са различни или прекалено иновативни.

По отношение на обстоятелството, че проектът за приемната сграда на арх. Б. е предложен и за приемната сграда на Летище Т., вещите лица са посочили, че за по-късно изпълнения проект на сградата на летището в Р. се смята, че в него е доразвита идеята на сградата на летището в Т., която е по-ранна. Двете сгради не са идентични както във функционално, така и във фасадно отношение. Обектът е разширен и пространствено обогатен със синтеза между архитектура и изкуство /декоративни пластички/. Направен е извод в експертизата, че процесната сграда е типична за периода с олекотените си пропорции, отвореност към природата чрез прозоречните отвори на двете централни фасади и разположените в интериора и на фасадата произведения на изкуството. В този смисъл тя не е по-различна по своето модерно за времето си внушение от други сгради. Отражено е от експертите, че други сгради с художествени произведения в тях като елементи на синтеза са художествената галерия в [населено място], дом-паметник на връх Б., зала Ф. във В., театърът в [населено място], ЖП гара П..

Според вещите лица движимите културни ценности, които са разположени в интериора и в прилежащото пространство, към момента на издадената заповед не отговарят на изискването за 50-годишна давност.

Уточнено е в експертното заключение, че в раздел I, т. 11 от Ф. 2 се наблюдава посочване на данни, които са заявени като проучени, но на практика не е видимо и доказано тяхното наличие в административната преписка. Не са проучени достатъчно данни и не са направени анализи на скулптурните творби. Представянето им е свързано с описателната страна, без аналитичната и датировките. Не са изнесени достатъчно ясни аналитично подкрепени данни за изключителната

стойност за историята и културата на страната.

Обоснован е експертен извод, че сградата е представител на едно типично въведено като държавно изискване направление за периода, което е свързано със синтеза между архитектурата и изкуствата. Подобни и с близки или аналогични художествени качества сгради на транспорта, дори и на културата съществуват.

Според вещите лица направените предписания са необходими за опазване на процесния обект в първоначалния му вид, но част от мерките, подробно описани в част трета на експертизата, ограничават сградата на летище Р. да бъде използвана по предназначение.

Експертизата е посочила също, че наложените ограничения, подробно описани в приложения по делото Ф. № 2 по чл. 28 от Наредба № 3/ 10. 07. 2019 г. на Министерството на културата и обжалваната Заповед ограничават възможността сградата да бъде модернизирана и обновена в съответствие със съвременните изисквания към приемна сграда на летище.

Отразено е в експертното заключение, че сградата в архитектурно отношение е типичен пример от функционалния тип за периода на зрелия модернизъм.

При постановяване на своя съдебен акт съдът се довери на заключенията на приетите съдебни експертизи, тъй като са изготвени от компетентни вещи лица и отговарят в пълнота на поставените задачи.

При така установеното от фактическа страна, съдът приема от правна страна следното:

Обжалваната заповед, издадена на основание чл. 65, ал. 1, т. 3 от ЗКН, е общ административен акт с комплексен характер, защото наред с предоставяне на статута на недвижимата културна ценност, е съпроводена и с посочване на териториалния ѝ обхват с произтичащите от това последици. Следователно процесният административен акт съдържа две свързани, самостоятелни по своето съдържание и предназначение, разпоредителни волеизявления на административния орган.

Заповедта представлява административна мярка, насочена към опазване на недвижимата културна ценност, целяща категоризиране на обекта и следващите се от това режими за опазване. Като се отчете, че същата няма адресати на произтичащите от нея права и задължения и не е насочена към отделни субекти, а напротив - към неопределен кръг от такива, то отговаря на понятието за общ административен акт.

Оспорваният акт е издаден от компетентен административен орган, съгласно чл. 14, ал. 1, т. 2 от ЗКН във вр. с чл. 65, ал. 1, т. 3 от ЗКН - Заместник-министъра на културата в рамките на предоставените му правомощия със Заповед № РД09-940/6. 11. 2023 г. на Министъра на културата.

Процесната заповед е в предписаната от закона писмена форма и с мотиви, съдържащи се в писмото от 11. 03. 2024 г. на НИНКН. От посочените в нея становище на СЕСОНКЦ и предложение на Директора на НИНКН, както и от заключителната оценка, която е част от административната преписка, могат да бъдат изведени фактическите и правни основания за издаването ѝ.

В съответствие с трайната съдебна практика, отделното излагане на мотиви е допустимо, като те трябва да се съдържат в съпътстващи издаването на акта документи и да са част от административната преписка, каквито безспорно в конкретният случай са цитираните документи. Издаването на заповедта се предхожда от специално разписана процедура, а назначените комисии и становищата им са възприети изцяло от Зам.-министъра на културата. Тези становища, включително отразеното в заключителната оценка /Ф. № 2/, са част от процедурата по издаването на заповедта, а те като одобрени от Зам.-министъра, се приемат като мотиви при издаването ѝ -

ТР № 16 от 31. 03. 1975 г. на ОСГК на ВС.

Не се споделя възражението за недопустимост на жалбата, поради неподаването ѝ в законоустановения срок. Неоснователно се твърди, че оспорената заповед е връчена на [община] чрез Системата за електронен обмен на съобщения /СОЕС/ и съответно, че жалбата е подадена повече от 14 дни след изпращането на съобщение в СОЕС. Във връзка с електронното връчване, с оглед на препращането в чл. 18а от АПК, приложима е разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗЕУ, съгласно която връчването на електронните изявления от доставчиците на електронни административни услуги може да се извършва чрез изпращане на съобщение на електронния адрес, съдържащо информация за изтегляне на съставения документ от информационна система за сигурно електронно връчване, поддържана от Министерство на електронното управление, или от портала на електронното управление по чл. 12, ал. 1. Документите се смятат за връчени с изтеглянето им. От данните по делото не се установява оспорваният акт да е изтеглен на датата на неговото изпращане, за да се приеме, че от тази дата започва да тече 14-дневният срок за оспорването му.

Отделно от това, след изпращането на съобщение в СОЕС, административният орган на 19. 04. 2024 г. е извършил връчване на акта на адреса на [община], след което жалбата е изпратена в съответствие с чл. 179 от АПК, поради което срокът за обжалването е спазен.

Не на последно място следва да бъде съобразено обстоятелството, че с молба-допълнение от 4. 06. 2024 г., в изпълнение на Разпореждане № 5742/ 20. 05. 2024 г. на съда и преди насрочване на съдебното заседание, оспорващото лице е направило искане за обявяване на нищожността на административния акт, за което оспорването не е ограничено със срок.

Поради това съдът приема, че жалбата е подадена срещу подлежащ на обжалване административен акт, депозирана е от надлежна страна, в качеството ѝ на собственик на процесната сграда и в законоустановения срок, поради което е допустима.

За да се произнесе по нейната основателност, съдът взе предвид следното:

В конкретния случай оспорващото лице излага аргументи за нищожност на административния акт.

Според правната доктрина незаконосъобразността има две проявни форми - нищожност и унищожаемост. Нищожността се отнася до валидността на административното волеизявление. При нищожните актове допуснатата незаконосъобразност е свързана с липса на правообразуващ елемент. Поради изначалното наличие на такъв сериозен недостатък, водещ до недействителност на волята на органа, се приема, че нищожният акт никога не е съществувал в правната действителност. В административното право, за разлика от гражданското право, липсва специален законов текст, който да регламентира кога съответният акт е нищожен и в кои случаи е унищожаем. Подходът при разграничаването им е конкретен за всеки отделен казус, в зависимост от допуснатото нарушение.

Съгласно безпротиворечивата съдебна практика, липсата на компетентност на органа при издаване на акта и неспазването на предписаната от закона форма, винаги сочат на нищожност на акта, докато нарушението на административно-производствените правила и материалния закон, както и неспазването на целта на закона, следва да се преценяват във всеки конкретен случай относно това по какъв начин се отразяват на волеизявлението на административния орган. Прието е, че нищожни са тези административни актове, които поради радикални, основни и тежки, непоправими недостатъци, се дисквалифицират като административни актове и въобще като юридически актове и се третират от правото като несъществуващи, поради което не пораждат правни последици. Основанията за прогласяване на нищожност на административните актове са: липса на компетентност; липса на форма; пълна липса на правно основание;

невъзможен предмет; несъществуващ адресат и др.

Нищожността е форма на незаконосъобразност на административния акт. В зависимост от степента на допуснатия от административния орган порок, актът се преценява или като нищожен, или като незаконосъобразен и в първия случай се обявява неговата нищожност, а в другия - административният акт се отменя като незаконосъобразен, на някое от основанията, посочени в чл. 146 от АПК. Доколкото в АПК не съществуват изрично формулирани основания за нищожност на административните актове, теорията и съдебната практика са възприели критерия, че такива са петте основания за незаконосъобразност по чл. 146 от АПК, но тогава, когато нарушенията им са особено съществени - т. е. порокът трябва да е толкова тежък, че да прави невъзможно и недопустимо оставането на административния акт в правната действителност. Нищожен е само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че актът изначално, от момента на издаването му не поражда правните последици, към които е насочен и за да не създава правна привидност, че съществува, при констатиране на основание за нищожност, съдът следва да го отстрани от правния мир чрез прогласяване неговата нищожност.

Съобразно това и с оглед на всеки един от възможните пороци на административните актове, теорията е изградила критерии кога един порок води до нищожност и кога същия води до унищожаемост.

Всяка некомпетентност винаги е основание за нищожност на акта;

Порокът във формата е основание за нищожност, само когато е толкова сериозен, че практически се приравнява на липса на форма и оттам - на липса на волеизявление. Формата е начин за външно изразяване на волеизявлението и за да бъде налице, е необходимо да бъде предписана от закона. Волеизявлението може да бъде изразено писмено, устно или чрез конклюдентни действия. Формата е самостоятелно основание за валидно действие на административния акт и неспазването ѝ води до недействителност на акта, чиято проявна форма /нищожност или унищожаемост/ се определя от степента на порока.

Съществените нарушения на административно-производствените правила са основания за нищожност, само ако са толкова сериозни, че нарушението е довело до липса на волеизявление /например - поради липса на кворум/. Според правната теория нарушението на административнопроизводствените правила е съществено, когато е повлияло или е могло да повлияе върху съдържанието на акта; когато, ако не беше допуснато, би могло да се стигне и до друго решение на поставения пред административния орган въпрос.

Нарушенията на материалния закон касаят правилността на административния акт, а не неговата валидност, поради което нищожен би бил на посоченото основание само този акт, който изцяло е лишен от законова опора - т. е. не е издаден на основание нито една правна норма и същевременно засяга по отрицателен начин своя адресат. Само пълната липса на условията или предпоставките, предвидени в приложимата материално правна норма и липсата на каквото и да е основание и изобщо на възможност за който и да е орган да издаде акт с това съдържание би довело до нищожност на посоченото основание.

Следователно нищожност на административния акт при наличие на материална незаконосъобразност е налице, когато напълно липсват материалноправните предпоставки, визирани в хипотезата на приложимата материално правна норма; когато актът е лишен изцяло от законово основание; когато акт със същото съдържание не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон, от нито един орган. Предвид това административният акт е нищожен поради противоречие с материалния закон тогава, когато разпоредените правни последици са противоположни или съществено различаващи се от предвидените в правната норма, така че се явяват нетърпими от гледна точка на правния ред. Само при описаните случаи порокът

материална незаконосъобразност води до нищожност на административния акт, а във всички останали - до неговата унищожаемост.

Превратното упражняване на власт също е порок, водещ само до незаконосъобразност като правило и само ако преследваната цел не може да се постигне с никакъв акт, посоченият порок води до нищожност.

В случая процесната заповед е издадена от компетентен орган, в кръга на предоставените му правомощия, поради което не е налице некомпетентност на органа, издал акта.

Според чл. 58, ал. 3 от Закона за културното наследство, всяко физическо или юридическо лице може да прави предложение до министъра на културата за деклариране на обекти като недвижими културни ценности. В настоящият случай административният орган е приел, че е бил сезиран от "Д. България". Не се установява по делото да съществува такова юридическо лице, надлежно учредено и регистрирано по реда на ЗЮЛНЦ и вписано в ТРЮЛНЦ. Същевременно обаче предложението за деклариране е депозирано от физическо лице - д-р арх. Л. С. - член на "Д. България", поради което съдът приема, че административният орган е бил надлежно сезиран по реда на чл. 58 от ЗКН.

Ето защо административното производство, приключило с оспорения акт, е иницирано по законоустановения ред и не е опорочена процесуалната му основа.

Предвид посочените аргументи съдът не споделя твърденията в жалбата, че Заповед № РД9Р-12/08. 04. 2024 г. на зам.-министъра на културата представлява нищожен административен акт.

В конкретния случай обаче са допуснати нарушения на чл. 35 от АПК, които са съществени и обуславят основание за оспорване по чл. 146, т. 3 от АПК.

Административният орган не е установил в пълнота относимите за спора факти и обстоятелства. Видно и от двете заключения на изпълнените по делото експертизи, в административното производство не са събрани достатъчно материали и данни, от които да се направи извод, че процесният обект има качества за национална културна ценност /НКЦ/ от категорията „национално значение“.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗКН културното наследство обхваща нематериалното и материалното недвижимо и движимо наследство като съвкупност от културни ценности, които са носители на историческа памет, национална идентичност и имат научна или културна стойност. Културната ценност се определя като материално или нематериално свидетелство за човешко присъствие и дейност, природна даденост или феномен, което е от значение за индивида, общността или обществото и има научна или културна стойност. По отношение на архитектурните културни паметници общоприето в международната общност е понятието „паметник на културата“, определяно като носител на духовни послания от миналото, живи свидетелства на вековните традиции.

Чл. 50, ал. 1 от ЗКН урежда категоризирането на НКЦ в четири на брой категории според тяхната културна и научна стойност и обществена значимост, както следва:

1. "световно значение" - вписаните в Списъка на световното наследство;
2. "национално значение" - археологическите резервати, както и други културни ценности с изключителна стойност за културата и историята на страната;
3. "местно значение" - свързаните с културата и историята на населени места, общини или области;
4. "ансамбловое значение" - поддържащите пространствената характеристика и архитектурната типология на груповата ценност, към която принадлежат.

Съгласно чл. 50, ал. 2 от ЗКН редът за определяне на категорията на НКЦ по ал. 1 се определя с наредба на министъра на културата. В конкретния случай това е Наредба № 3/10. 07. 2019

г. за реда за идентифициране, деклариране, предоставяне на статут и за определяне на категорията на недвижимите културни ценности, за достъпа и подлежащите на вписване обстоятелства в националния публичен регистър на недвижимите културни ценности, издадена на основание чл. 50, ал. 2 и чл. 69, ал. 2 и 3 от ЗКН.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от Наредба № 3/2019 г., идентифицирането е системен процес, който обхваща дейности по издирване, изучаване и изготвяне на предварителна оценка на изследвания обект като НКЦ. Съгласно чл. 2, ал. 2 от Наредба № 3/2019 г., декларирането на обект, който може да бъде определен като НКЦ, се извършва със заповед на министъра на културата или оправомощен от него заместник-министър въз основа на предварителна оценка.

Съгласно чл. 2, ал. 3 от Наредба № 3/2019 г., предоставянето на статут на НКЦ включва определянето на нейната класификация, категория и режими за опазване, изготвени въз основа на заключителна оценка, и се извършва за единичните НКЦ /каквото е разглежданият/ със заповед на министъра на културата или оправомощен от него заместник-министър.

Дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут се извършват въз основа на 1/ ежегодни териториални програми, изготвени от НИНКН и утвърдени от министъра на културата; 2/ предложения на общинските органи, областните управители, физически и юридически лица; 3/ инициатива на НИНКН, извън ежегодните териториални програми, за инцидентни идентифицирани обекти, които притежават белези на НКЦ.

Поради това първата фаза от цялостния процес по предоставяне на статут на НКЦ обхваща идентифицирането на обектите като недвижими културни ценности. В случая може да се приеме, че дейностите по идентифициране са извършени преди всичко от „Д. България“, чиито представители /арх. В. И., арх. Н. Я. и д-р арх. Л. С./ са иницирали производството, съгласно заявление с вх. № 9100-1044(1)/02. 06. 2021 г.

Втората фаза от процеса, а именно декларирането на обект, който може да бъде определен като недвижима културна ценност, е факултативна. Този извод следва от чл. 24, ал. 4, т. 4 от Наредба № 3/2019 г., от който е видно, че е възможно предоставянето на статут по отношение на обекти на недвижимото културно наследство, които не са декларирани обекти по смисъла на ЗКН, но за тях има достатъчно данни за изготвяне на заключителна оценка - за предоставяне на статут на недвижими културни ценности или за отказ за предоставяне на статут. От заключителната оценка за предоставяне на статут на единична НКЦ /Ф. № 2 по чл. 28 от Наредба № 3/2019 г./ е видно, че фазата по деклариране не е провеждана по отношение на процесния обект, като е приложен редът по чл. 24, ал. 4, т. 4 от Наредба № 3/2019 г. и е преценено, че са налице достатъчно данни за изготвяне на заключителна оценка за предоставяне на статут на НКЦ.

Третата и последна фаза от процеса - предоставяне на статут на НКЦ, предполага изготвянето на заключителна оценка, която в случая се извършва задължително от НИНКН на основание на чл. 24, ал. 4, т. 4 от Наредба № 3/2019 г. В случая такава оценка е направена и същата е част от административната преписка по делото.

Заключителната оценка се попълва във фиш по образец, утвърден от директора на НИНКН /чл. 25, ал. 3 вр. чл. 28 от Наредба № 3/2019 г./. Основните изисквания към нея се съдържат в чл. 25 и сл. от Наредба № 3/2019 г.

Разпоредбата на чл. 25, ал. 1 от Наредба № 3/2019 г. предвижда, че за изготвянето на заключителна оценка се събират и обработват подробни данни за недвижимите обекти и тяхната среда чрез оглед и проучване на място, както и изследване на архивни материали, текстова, графична, визуална и друга документация, и се извършват научноизследователски проучвания и анализи съобразно научната и културната област, към която се отнасят проучванията НКЦ.

Съгласно 26, ал. 1 заключителната оценка се изготвя въз основа на резултатите от

научноизследователските проучвания и анализи по чл. 25 и система от критерии за установяване на културната и научната стойност и обществената значимост, автентичност, степен на съхраненост и взаимодействие със средата и обществото на изследваните обекти.

Въз основа на заключителната оценка, директорът на НИИКН отправя предложение до министъра на културата, което следва да включва мотиви, наименование, класификация, категория, режим за опазване на НКЦ и на охранителната ѝ зона, както и класификация на обекта /чл. 27 от Наредба № 3/2019 г./. Предложенията се внасят за разглеждане от Специализиран експертен съвет по опазване на недвижимите културни ценности /СЕСОНКЦ/. Предложенията се включват в дневния ред на СЕСОНКЦ в едномесечен срок от постъпването им в Министерството на културата. Протоколът на СЕСОНКЦ, съдържащ взетите решения по предложенията, се изпраща в НИИКН за включване в Националния документален архив и за подготвяне на окончателния текстови и графичен материал, необходим за издаване на заповед на министъра на културата или оправомощен от него-заместник-министър /чл. 29 от Наредба № 3/2019 г./.

Установява се от материалите по делото, че в конкретния случай изготвената от НИИКН заключителната оценка /Ф. № 2/ не съдържа нормативно изискуемата информация, въз основа на която следва да се извърши преценка дали обектът представлява НКЦ, попадащ в категория „с национално значение“.

Във връзка с изискванията по чл. 25, ал. 1 от Наредба № 3/2019 г., в материалите по преписката се сочи, че е извършен оглед и проучване на място, което, предвид представените доказателства по делото, е спазено. На следващо място, в т. 11 от Заключителната оценка са посочени източници на данни и документация за обекта. Сред тях фигурират архивни материали и друга документация. В образеца, който е утвърден от директора на НИИКН, в заглавната част на т. 11 изрично се посочва следното: „Цялата събрана документация се прилага към фиша на хартиен и дигитален носител за попълване на досието на обекта“. По делото обаче не се установява наличие на посочените документи, което се потвърждава и от изготвените по делото експертизи. Поради това е ограничена възможността на съда да прецени дали и в каква степен са спазени в пълнота изискванията за събиране и обработка на подробни данни за обекта и неговата среда, както и за съобразяването на тези данни при извършването на последващата оценка.

Разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от Наредба № 3/2019 г. поставя следните изисквания по отношение на заключителната оценка: 1/ заключителната оценка да се изготвя въз основа на резултатите от научноизследователските проучвания и анализи по чл. 25; 2/ заключителната оценка да се изготвя въз основа на система от критерии за установяване на културната и научната стойност и обществената значимост, автентичност, степен на съхраненост и взаимодействие със средата и обществото на изследваните обекти.

Предвид липсата на подробен анализ на посочените в заключителната оценка архивни материали и друга документация, както и предвид неприлагането на същите към преписката, не може да се направи извод, че заключителната оценка е изготвена въз основа на резултатите от научноизследователските проучвания и анализи по чл. 25 от Наредба № 3/2019 г.

По отношение на второто изискване, системата за критерии за установяване на културната и научна стойност и обществена значимост, автентичност, степен на съхраненост и взаимодействие със средата и обществото на изследваните обекти, не е нормативно установена - нито в Наредба № 3/2019 г., нито в друг нормативен акт. Поради това във всеки конкретен случай експертите, изготвящи заключителната оценка, следва да анализират всички относими обстоятелства относно обекта и въз основа на тях да извършат преценка за културната и научната стойност и обществената значимост, автентичността, степента на съхраненост и взаимодействието със средата и обществото на изследваните обекти.

Категоризирането на обект с „национално значение“ е обусловено от наличието на изключителна стойност за културата и историята на страната. От друга страна, самостоятелните обекти с ниска индивидуална стойност, носители на информация за научната и културната област, към която се отнасят, попадат в категория „за сведение“. НКЦ, които са свързани с културата и историята на населените места, общини или области, се категоризират като НКЦ „с местно значение“.

Във връзка с извършената преценка по чл. 26 от Наредбата, заключителната оценка се попълва във формуляр по образец, утвърден от директора на НИИКН - т. нар. Ф. № 2 по чл. 28 от Наредба № 3/2019 г., който в конкретния случай от формална страна по отношение на процесния обект е попълнен почти изцяло.

В заключителната оценка и в цялата преписка обаче не е налице подробна информация относно наличната документация за обекта и информацията за първоначалното му състояние, неговото историческо развитие и извършените намеси. Посочено е единствено, че към момента на изготвяне на оценката не са открити чертежи от оригиналния проект на сградата, без да се уточни дали това се отнася до първоначалния проект, изпълнен по отношение на летището в [населено място] или до впоследствие преработения проект, чрез който е реализирана приемната сграда на летището в [населено място].

На следващо място няма мотиви, от които да се установи по какъв начин е оценена архитектурно-строителната стойност на сградата - т. 2.1. от раздел II от Ф. № 2. Посочено е, че аерогарата е един от водещите образци от този функционален тип сгради, без обаче да се уточни кои са останалите образци от този функционален тип сгради и кои образци оценителите не приемат като водещи. В своето заключение вещото лице П. е посочило, че в периода на изграждане на Летище Р. са изградени още няколко, малко на брой, приемни сгради на летища на територията на страната - Летище Т., Летище С., Летище Горна О. и пр. В оспорваната заповед обаче липсва сравнителна съпоставка с други сгради със същото предназначение от същия период. Не е направен анализ кои особености на процесния обект го отличават от такива други сгради от същия период и кои негови качества дават основание да се приеме, че сградата е изявен представител на модерното движение в България от 60-те и 70-те години на ХХ в.

Твърдението в административния акт, че сградата е една от малкото съхранени от този функционален тип, също не е подкрепено с каквито и да било доказателства. Доказването на изводите за съхраненост на сградата, в сравнение с останалите сгради от този функционален тип, е от особена значимост, доколкото би преодолело възникналите съмнения за изключителност, които безсъмнено съществуват, предвид липсата на надлежно събрани доказателства и направена сравнителна съпоставка.

В тази връзка не следва по никакъв начин да се обсъжда и твърдението в писмените бележки на ответника, че е предвидено проучването на сградите на Летище Т. и Летище С.. Това е следвало да бъде направено още в хода на административната преписка, предвид необходимостта от извършване на сравнителен анализ на посочените сгради и сградата на Летище Р. Вярно е, че категоризирането на обект с национално значение е предпоставено от наличието на изключителна стойност за културата и историята на страната.

Изводът за наличие на „изключителна стойност“ на даден обект, макар да не включва задължително преценката за „уникалност“, при всички случаи следва да е предхождан от извършването на съпоставка със сходни обекти, за да бъде прието с категоричност, че определен обект е забележителен, необикновен и по своята същност – несравним.

Липсата на събрани доказателства в тази насока не предполага и съгласие с изводите в оспорваната заповед, дали основание процесният обект да бъде категоризиран по чл. 50 от ЗКН като обект с национално значение.

На следващо място абстрактна е оценката по т. 2.3. относно художествената стойност на обекта. В попълнения фиш е посочено, че фасадната решетка от бетон, бронзовата пластика в интериора и абстрактната скулптура на разклона са ценни произведения на изкуството, без да е направен какъвто и да било конкретен анализ в тази насока. Пластичната украса и произведенията на изкуството са разгледани общо, с изключение на скулптурата „Полет“ с автор Ц. А., която е обсъдена схематично. Липсва задължителната оценка за това доколко обектът се явява представителен или значим за архитектурния стил, към който е категоризиран.

По отношение на иновативността на обекта /стр. 56, т. 3 от Ф. № 2/ в заключителната оценка повърхностно е посочено, че концепцията и смелите конструктивни решения са иновативни похвати за периода. Същевременно обаче не е налице анализ какви са обичайно използваните похвати при изграждането на такъв тип сгради. Това в конкретния случай е наложително, предвид обстоятелството, че първоначалният проект за сградата е реализиран при строителството на Летище Т.. За да се прецени наличието на иновативност, следва да се съобрази дали същите техники, идеи и концепции вече не са приложени по отношение на други обекти - в случая сградата на летището в [населено място]. А при положителен отговор - налице ли са разлики и какви са те; обуславят ли прилагането на нови идеи, техники, концепции и технологии и пр. В случая такъв анализ не е обективиран във Ф. № 2, което води до извод за необоснованост на дадената оценка.

Предвид това съдът приема, че административният орган не е събрал в необходимата степен материали и данни, позволяващи извършването на преценка за това дали процесният обект притежава качества на недвижима културна ценност с изключителна стойност за културата и историята на страната. Макар анализът във Ф. № 2 по чл. 28 от Наредба № 3/2019 г., от формална страна да обхваща почти всички обстоятелства, относими към тази преценка, от съдържателна страна значителна част от него е абстрактен и повърхностен, което не позволява да се формира извод, че обектът притежава качества на недвижима културна ценност по смисъла на чл. 50, ал. 1, т. 2 от ЗКН.

Ето защо според съда събраните в хода на административната преписка доказателства са недостатъчни, за да бъде обоснован извод, че процесният обект притежава качества и характеристики, позволяващи да бъде определен като недвижима културна ценност с изключителна стойност за културата и историята на страната и съответно - да бъде категоризиран като недвижима културна ценност с национално значение. В тази насока са и заключенията на изготвените по делото две експертизи.

На следващо място, административният акт е ненадлежно мотивиран. Макар в заповедта да е прието, че сградата представлява рядък, изявен образец за своя функционален тип и период, не са анализирани и представени каквито и да било съпоставки с изграденото Летище Т.. Първоначалният проект за приемната сграда на арх. Й. Б. е приложен за приемната сграда на Летище Т., което безсъмнено има значение за културната и научната стойност на процесния обект, както и при преценката на архитектурно-строителната стойност на обекта.

От експертизата, изготвена от вещото лице П., се установява, че между конструктивните решения при изпълнението на двете сгради са налице множество сходства, в т.ч. сходна визия на остъклените фасади, сходна форма /издължен паралелепипед/, сходно разположение спрямо околната повърхност и пр. Въпреки това, по никакъв начин е направена съпоставка, което води от извод за непълнота на извършения анализ.

Констатира се от посоченото заключение на вещото лице, че в периода на изграждане на Летище Р. са изградени още няколко, малко на брой, приемни сгради на летища на територията на страната - Летище Т., Летище С., Летище Горна О. и пр. Принципно обекти с идентично

предназначение и от същия исторически период биха могли да имат значение за преценка на архитектурно-строителната стойност на разглеждания обект и за това дали същият може да се определи като традиционен, често срещан представител или рядък, изявен образец за своя функционален тип. Ако съществуват няколко сгради, представители на един и същи функционален тип, то това би могло да изключи изводите за изключителна стойност на по-късно изградените сгради /тъй като същите биха се отличили с по-ниска иновативност/.

В случая от съдържанието на преписката не се открива извършен анализ на сходни обекти, което обуславя непълнота на заключителната оценка и което принципно би могло да наложи извод за неправилност на същата.

В заключението на тройната експертиза е направен извод, че процесната сграда е типична за периода с олекотените си пропорции, отвореност към природата чрез прозоречните отвори на двете централни фасади и разположените в интериора и на фасадата произведения на изкуството. В този смисъл тя не е по-различна по своето модерно за времето си внушение от други сгради. Отражено е в експертизата, че други сгради с художествени произведения в тях като елементи на синтеза са художествената галерия в [населено място], дом-паметник на връх Б., зала Ф. във В., театърът в [населено място], ЖП гара П.. Поради това вещите лица се обосновават заключение, че сградата е представител на типично направление за периода, като подобни и с близки или аналогични художествени качества, сгради на транспорта, дори и на културата съществуват.

В тази връзка не се установява по безсъмнен начин въз основа на какви доказателства и мотиви административният орган е направил своя извод за наличие на обект с изключителна културна стойност, който се отличава с иновативност и уникалност спрямо други обекти от същия тип, изградени в периода на неговото създаване.

В заключителната оценка изрично се сочи, че строителството на приемната сграда на Летище Р. започва през 1972 г., като аерогарата е въведена в експлоатация през 1976 г. /раздел I, т. 7 „Описание на обекта“/. По отношение на скулптурите и декоративните пластички, част от обзавеждането на процесния обект, в заключителната оценка и изобщо в административната преписка липсва подробна информация относно годината на тяхното създаване. Такава информация е налице по отношение скулптурата „Полет“ с автор Ц. А., за която се сочи, че макетът е изготвен в края на 1975 г., а самата пластика е изработена през 1976 г. Ако се приеме, че всички скулптури и декоративни пластички са създадени през 1976 г. /годината, в която аерогарата е въведена в експлоатация/, то същите към датата на настоящото заключение не могат да се определят сами по себе си като културни ценности с оглед правилото на чл. 7, ал. 4, т. 3 от ЗКН. Съгласно чл. 7, ал. 5 от ЗКН по предложение на министъра на културата или оправомощено от него длъжностно лице предмети с важно историческо, културно или научно значение по ал. 4 могат да бъдат идентифицирани по реда на този закон като културни ценности. Но в случая такава заповед не се установява да е налице.

Дефицитът на достатъчно данни в административната преписка, позволяващи определянето на процесната сграда според формулировките на ЗКН като НКЦ с „национално значение“, липсата на проучване и анализи на скулптурните творби, непредставянето на ясни аналитично подкрепени данни за изключителната стойност на обекта за историята и културата на страната са достатъчни за заключението, че оспорваната заповед е незаконосъобразна.

Отделно от това, от заключенията както на първоначалната, така и на тройната експертиза се констатира, че предвиденият режим съществено затруднява използването на сградата по предназначение и прави невъзможно спазването на актуалните изисквания за безопасност и дейност на такъв тип сграда. Това обуславя извод, че органът е определил режими в нарушение на принципа за съразмерност, закрепен в чл. 6, ал. 2 от АПК, което само по себе си обуславя

противоречие с материалноправните разпоредби и незаконосъобразността на акта. Горните аргументи мотивират настоящия съдебен състав да приеме, че Заповед № РД9Р-12/ 08. 04. 2024 г., издадена от заместник-министъра на културата, е незаконосъобразна, поради което следва да бъде отменена, а преписката – да се изпрати на административния орган за ново разглеждане при спазване на задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона. При новото разглеждане на преписката ответникът следва да събере необходимите доказателства, след което да постанови подробно мотивиран акт относно наличието или липсата на предпоставките по чл. 65, ал. 1, т. 3 от ЗКН за предоставяне на статут и определяне на режими за опазване на обект „Приемна сграда на аерогара Р., сграда с идентификатор 84049.87.164.4, намираща се в поземлен имот с идентификатор 840498.87.164, обл. Р., общ. И., [населено място], с класификация на единична архитектурно-строителна и художествена недвижима културна ценност от най-ново време с категория национално значение.

При този изход на спора претенцията на оспорващото лице за присъждане на направените от него по делото разноски следва да бъде уважена.

Своевременно от страна на ответника е направено възражение за прекомерност на заплатеното адвокатско възнаграждение в размер на 18 000 /осемнадесет хиляди/ лева, което според съда е основателно. Съдът, като съобрази фактическата и правна сложност на делото, процесуалната активност на процесуалния представител, както и броя на проведените съдебни заседания, приема, че размерът на адвокатското възнаграждение трябва да бъде редуциран до 3000 /три хиляди/ лева.

Поради това Министерството на културата следва да бъде осъдено да заплати на [община] направените по делото разноски в общ размер на 4580 /четири хиляди петстотин и осемдесет/ лева, от които 50 /петдесет/ лева – заплатена държавна такса, 30 /тридесет/ лева – такса за обявлението в Държавен вестник, 1500 /хиляда и петстотин/ лева – депозит за експертиза и 3000 /три хиляди/ лева – заплатено адвокатско възнаграждение.

По изложените аргументи и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК Административен съд – София град, III тричленен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед № РД9Р-12/ 08. 04. 2024 г., издадена от заместник-министъра на културата.

ИЗПРАЩА преписката на административния орган за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона, съобразно мотивите на настоящия съдебен акт и в едномесечен срок от влизането му в сила.

ОСЪЖДА Министерството на културата да заплати на [община] направените по делото разноски в общ размер на 4580 /четири хиляди петстотин и осемдесет/ лева,

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от деня на съобщението, че решението е изготвено.

ПРЕПИСИ от решението да се изпратят на страните.

Председател:

Членове: