

# РЕШЕНИЕ

№ 11371

гр. София, 09.07.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 72 състав,**  
в публично заседание на 03.04.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Мария Стоева**

при участието на секретаря Зорница Димитрова, като разгледа дело номер **9102** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).  
Образувано е по жалба от "КРОССИНГ" ЕООД против Заповед № 210/04.09.2023 г. на изпълнителния директор на ИА "Национален филмов център" (НФЦ), с която на основание чл. 57, ал. 9 от Правилника за прилагане на Закона за филмовата индустрия (ППЗФИ) се отказва издаването на удостоверение за одобрение на заявления размер на разходите за проект с вх. № 01-881/30.05.2022 г., внесен от заявителя "Кроссинг" ЕООД, доставчик на филмопроизводствени услуги с рег. №[ЕИК].  
С жалбата се поддържа, че при издаване на оспорената заповед ответникът е упражнил административната си власт при съществено нарушение на водещи правни принципи както от материално, така и от процесуално естество. В тази връзка се сочи, че същата се явява втора поред заповед, издадена в хода на административната процедура, по която жалбоподателят кандидатства по схема за държавна помощ с правно основание чл. 26, ал. 1, т. 2 ЗФИ, като е издадена в резултат на влязло в сила решение на Административен съд София-град, с което е отменена първоначално издадената по заявлението за помощ на жалбоподателя заповед на изпълнителния директор на ИА НФЦ с идентичен диспозитив като настоящата. Поддържа се, че в оспорения акт тези обстоятелства не са намерили отражение, както и не са изяснени в пълнота релевантните факти, като е допуснато съществено нарушение, доколкото проектът на заявителя се коментира единствено от фазата на подаване на заявление образец № 16а и се пропуска най-същественният етап - този по образуването на

производството с първичното искане за помощ, направено съгласно заявление по образец № 5б ППЗФИ, което именно е релевантното за преценка на стимулиращия ефект на помощта за проекта.

Сочи се, че процесната заповед е издадена като част от сложен фактически състав, който като правен резултат позволява жалбоподателите да се ползват от сравнително скоро установената в ЗФИ възможност да получават държавно подпомагане по схема за държавна помощ за възстановяване на разходи за производство на филми на основание чл. 26, ал. 1, т. 2 ЗФИ, като условията и редът за отпускане на средства са определени в ППЗФИ. От своя страна ППЗФИ предвижда процедура от последователно подаване на заявления по образец за кандидатстване с проекти по тази схема, която се състои от три етапа.

В жалбата се излагат доводи, че заповедта е необоснована и е в нарушение на основни принципи, по-конкретно изпълнителният директор на НФЦ избирателно и произволно в мотивите е посочил, че декларация с вх. № 01-1058/05.07.2022 г., която съдържа информацията по б. "г" и б. "д" на член 6, параграф 2 от Регламент (ЕС) 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора (Регламента за групово освобождаване (ЕС) 651/2014, Регламента), е входирана от заявителя след подаване на заявление по приложение № 16а и след приключване на снимките по проекта, за да направи извод, че за проекта не е изпълнено изискването за наличие на стимулиращ ефект по член 6, параграф 2 от Регламента. Според жалбоподателя тази констатация на органа не съобразява факта, че декларацията е подадена в резултат на изпълнение на Общото указание № 001/30.06.2022 г. на ИД на НФЦ, с което указва на всички бенефициери по схемата за възстановяване на разходи да допълват липсващата информация към заявление 5б чрез декларация и което е издадено в резултат на приемането на нови методически указания от ИД на НФЦ от 28.06.2022 г.

Оспорва се констатацията на органа, че националният законодател е предвидил с ППЗФИ реквизитите по букви "б" и "д" на Регламента да се съдържат в заявление по приложение № 16а, но не забранява те да се предоставят на по-ранен етап, преди подаване на заявление по чл. 16а, като се поддържа, че тя не може да бъде действителен мотив, противопоставим на всички бенефициери, което са кандидатствали по схемата преди да им бъдат съобщени новите процесуални изисквания, установени с новите методически указания, сред които е и жалбоподателят, доколкото са кандидатствали по стандартизирана процедура - чрез подаване на стандартизирано заявление по образец 5б, и са предоставяли изискуемата съгласно него информация. Отделно от това, твърди се, че до приемане на новите методически указания и уведомяването на кандидатите за тях чрез общото указание, посочено по-горе, ИА НФЦ не е приемала каквито и да е документи, които не са подадени по стандарт, а от друга страна, стандартизиращият ред за предоставяне на приетата по надлежния ред за релевантна информация е гаранция за липса на произволно третиране и избирателен подбор на същата.

По тези съображения се поддържа становище, че процесната заповед е издадена при непълна фактическа основа и при несъобразяване на всички относими факти и обстоятелства по случая, с което е нарушен и принципът на обективност.

Отделно от горното, жалбоподателят сочи, че след разглеждане на Заявление 5б и получаване на удостоверение за ободряване на проект по чл. 51а ППЗФИ успешно е

преминал фазата по преценка дали изискванията на Регламент (ЕС) 651/2014 са спазени и дали помощта има стимулиращ ефект. Наведени са доводи за материална незаконосъобразност на оспорения отказ по съображения, че заповедта е издадена при неправилна преценка относно релевантния момент, в който следва да е налице стимулиращ ефект на отпусканата държавна помощ. Сочи се в тази връзка, че в случая на груповото освобождаване е установен общ нормативен критерий, който установява презумпция за наличие на насърчителен ефект - винаги, когато кандидатът е заявил получаването на помощ преди да предприеме действия за реализиране на даден проект, ще се счита, че предприемането на тези действия е обусловено от перспективата да се получи помощ. Счита се, че предоставянето на допълнителната информация за проекта на по-късен момент, в който реализацията му е започнала, може да има значение за саниране на стимула за реализиране на проекта поради помощта, а не за наличие на стимулиращ ефект и в най-лошия случай саниране на процедурен пропуск, за който няма установена перемпция.

Поддържа се, че оспорената заповед е издадена в нарушение на принципа за правна сигурност, доколкото и ИД на НФЦ с последователни свои заповеди е изразил разбиране за правото в смисъл, че след подаване на Заявление 5б кандидатите могат да започнат работа по проектите си, без с това да се засяга насърчителният ефект на помощта, а единствено с процесната си последна заповед възприема обратното становище, което поведение води до неяснота и непредвидимост за правните субекти. Сочи се в тази връзка, че с налагането на жалбоподателя на изисквания, каквито законът не предписва и за изпълнението на които е поставен в невъзможност за съобразяване предвид действащата правна уредба и ограничеността на информацията, позволяваща предоставяне чрез Заявление 5б, с процесната заповед ИД на НФЦ нарушава основен трансверсален принцип в правото, защитен на конституционно национално ниво, но и на най-високо ниво в йерархията на правните източници на ЕС. Твърди се, че процесната заповед отразява неправилно разбиране за смисъла и съдържанието на разпоредбата на член 6, параграф 2 от Регламент (ЕС) 651/2014. Според жалбоподателя самото фактическо предоставяне на каквато и да е информация не може логично да се свърже и да обоснове извод, че представлява стимул за реализиране на проекта, тъй като не може да повлияе на инвестиционното решение определен проект да се реализира в определена държава от ЕС, а има отношение към изпълнение на изискванията за прозрачност на държавните помощи и към изискванията за пропорционалност на държавните помощи. Счита, че в настоящия случай понятието "заявление" на второто изречение от член 6, параграф 2 на Регламента трябва да се разбира по еднакъв начин за всички правни субекти от всички държави - членки, като сочи, че единствено меродавно за наличието на стимулиращ ефект е да се заяви помощ за даден проект преди работата по него да започне.

Изтъкват се и вътрешносистемни аргументи в подкрепа на развитото от жалбоподателя разбиране за тълкуването на релевантната разпоредба на чл. 6, параграф 2 от Регламента и за неправилност на даденото от страна на издателя на акта тълкуване, включително по съображения, че предоставянето или непредоставянето на информацията по второто изречение на параграф 2 от член 6 на Регламента няма отношение към обратимостта или необратимостта на проекта. Сочи се, освен това, че допълнителното предоставяне на изискуемата по член 6, параграф 2, изречение второ информация следва да се допуска да се направи след подадено вече заявление за

помощ, доколкото нейното последващо предоставяне санира първоначален процесуален пропуск за това и то не вменим на жалбоподателя, който извод се налага от процесуалната природа на правилата за кандидатстване - те не поражда материалните права, каквото е правото на подпомагане, а уреждат процедурата, за да се предостави това право законосъобразно. Поддържа се, че даденото тълкуване в оспорената заповед на Регламент 651/2014 противоречи и на принципа за равно третиране, засяга принципа на свободна стопанска инициатива, нарушава правната сигурност на инвестиционната среда в България и в този смисъл представлява превратно упражняване на власт.

По подробно изложените в жалбата съображения се претендира отмяна на заповедта на изпълнителния директор на НФЦ, съответно преписката да се върне на административния орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на ЗФИ и ППЗФИ, съобразено с Регламент 651/2014, като се изясни, че за проекта е приложима презумпцията за стимулиращ ефект и се задължи да издаде удостоверение за одобрения размер на разходите на основание чл. 57, ал. 9 ППЗФИ.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. М., която поддържа жалбата по изложените в същата съображения и прави искане за отмяната ѝ като незаконосъобразна. Претендира присъждане на сторени по делото разноски.

Ответникът - изпълнителният директор на ИА НФЦ, с представения писмен отговор и в съдебното заседание чрез процесуалния си представител взема становище за неоснователност на жалбата. Поддържа, че при новото разглеждане на преписката административният орган изцяло се е съобразил с дадените с отменителното решение на АССГ указания и е подходил по единствения законосъобразен начин, а именно да откаже издаването на удостоверение за одобрен размер на разходите, тъй като проектът не отговаря на съществено условие за допустимост - наличие на стимулиращ ефект. Счита за ирелевантни доводите на жалбоподателя относно мотивите на издадени от изпълнителния директор заповеди при първоначалното разглеждане на проекта. Без значение са и обстоятелствата във връзка с датата на издаване на методически указания, както и оплакванията, че не е било възможно жалбоподателят да ги изпълни със задна дата. В тази връзка се сочи, че чрез дадените методически указания, с които се предоставя възможност за представяне на всички реквизити едновременно със заявление 5б, не се поставят нови изисквания, каквито законът не предвижда, а със същите се създава правна възможност за кандидатите, а не им се вменява ново задължение или изискване. Към момента на подаване на заявленията на жалбоподателя по схемата по чл. 26, ал. 1, т. 2 ЗФИ приложимата нормативна уредба е налагала работата по проекта да започне след подаване както на заявлението по приложение № 5б, така и на заявлението по Приложение № 16а. Следователно, националните процесуални правила, които са се прилагали към датата на подаване на заявленията 5б и 16а от жалбоподателя, налагат заявителят да се въздържа от започване на същински дейности по проекта до момента на подаване на заявлението по Приложение № 16а, съдържащо финансовите данни по проекта. Счита, че регистрирането на проекта по чл. 51а, ал. 5 ППЗФИ не поражда право на възстановяване на разходи, докато не бъде завършен сложният фактически състав на процедурата - подаване на заявление по Приложение № 16а, разглеждане на заявлението от финансова комисия и издаване на удостоверение за одобрен размер на разходите.

В съдебното заседание ответникът се представлява от адв. Й., която оспорва жалбата

и прави искане за отхвърлянето ѝ, както и за присъждане на направените по делото разноси.

Софийската градска прокуратура не се представлява в производството и не взема становище по жалбата.

От страните по делото е направено и искане за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (СЕС) за тълкуване на член 6, § 2 от Регламент № 651/2014.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Не е спорно по делото, а и се установява от представената преписка, че пред административния орган е подадено заявление рег. № 21ВР002/И от 08.11.2021 г. (изх. № 01-1468/08.11.2021 г.) от жалбоподателя „Кроссинг“ ЕООД за регистрация на проект за възстановяване на разходи по схема за държавна помощ по чл. 26, ал. 1, т. 2 от Закона за филмовата индустрия (ЗФИ).

Така подаденото заявление от 08.11.2021 г. представлява образец – Приложение № 5б към чл. 42, ал. 1, т. 6 от Правилника за прилагане на Закона за филмовата индустрия (ППЗФИ). Заявителят декларира, че за първи път се подава такова заявление и че не е предприемана работа по проекта или дейност по него преди подаване на това заявление. Посочено е, че се касае за аудио-визуално произведение, а именно игрален филм с продължителност над 70 минути, както и че заявителят е доставчик на филмопроизводствени услуги и представлява голямо предприятие.

Към заявлението от 08.11.2021 г. е приложен Квалификационен тест, сценарий на проекта на български език, декларация за наличието на информация, която следва да се разглежда като конфиденциална, справка за платена такса и пълномощно.

Проведено е на 18.01.2022 г. заседание на Националната комисия за оценка на проекти за възстановяване на разходи, на което е извършена проверка на раздел „А“ от Квалификационния тест, постъпил със заявлението от 08.11.2021 г., и на процесния проект е поставена обща оценка от 14 точки. Предложени са за финансиране кандидатстващите проекти, получили оценка повече от 4 точки от раздел „А“ на Квалификационния тест, включително и проектът на жалбоподателя.

На основание чл. 51а, ал. 4 от ППЗФИ от изпълнителния директор на ИА "НЦФ" е издадено удостоверение № 2/24.01.2022 г., с което е регистриран като одобрен заявеният от „Кроссинг“ ЕООД проект: игрален филм с продължителност над 70 минути. В удостоверението е отразена получена оценка от 14 точки от Квалификационния тест, проверен от Национална комисия за оценка на проекти за възстановяване на разходи с протоколно решение № 1 от 18.01.2022 г.

Подадено е заявление с рег. № 01-881 от 30.05.2022 г. на ИА "НЦФ" от „Кроссинг“ ЕООД за одобряване на размера на разходите, които ще подлежат на възстановяване по схема за държавна помощ по чл. 26, ал. 1, т. 2 ЗФИ. Заявлението от 30.05.2022 г. е по образец – Приложение № 16а към чл. 57, ал. 2 ППЗФИ. Отражено е в заявлението, че проектът представлява игрален филм с продължителност над 70 минути, с период съгласно календарно-постановъчен план от 54 снимачни дни - от 01.04.2022 г. до 15.06.2022 г. Отразен е следният общ размер на допустимите разходи, за които се иска възстановяване – 23 969 536 лева, а като общ бюджет на проекта е посочена сумата от 75 043 955 лева.

В заявлението е посочено, че са представени следните документи: Квалификационен

тест – раздел Б; календарно-постановъчен план на проекта; разчет на броя на дните за снимки на територията на Република България; общ бюджет на проекта; финансов план за целия проект; доказателства за осигуряване на 75% от финансирането; детайлен бюджет с подробен списък на планирани допустими и недопустими разходи; документи, удостоверяващи придобиване на права върху сценария; сценарий на проекта; доказателства за публичен показ на аудио – визуално произведение, което е произведено през последните пет години; доказателства за опит на продуцент или доставчик на филмопроизводствени услуги; предварителен списък на артистични и технически позиции, планирани да бъдат ангажирани в проекта, и декларации по образец.

Представена е декларация с рег. № 01-1058/05.07.2022 г. във връзка с указание 001/30.06.2022 г. от изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, с която се предоставят следните реквизити към заявление № 5б към чл. 42, ал. 1, т. 6 ППЗФИ с вх.№ 01-1468/08.11.2021 г.: 1. Прогнозен период на изпълнение на проекта: развитие и подготвителен период от 03.01.2022 г. до 31.03.2022 г., снимачен период в Република България от 01.04.2022 г. до 18.06.2022 г.; 2. Прогнозен списък на общите разходи по проекта /общ бюджет/, прогнозен списък на разходите по проекта на територията на Република България / общ бюджет за България/. Декларирано е, че исканата държавна помощ е на основание схеми за помощ на аудиовизуални произведения съгласно чл. 54 от Регламент (ЕС) № 651/2014 и съгласно чл. 26, ал. 1, т. 2 от Закона за филмовата индустрия е в прогнозен размер на 2000000 лева.

По делото е представено като писмено доказателство и соченото указание 001/30.06.2022 г. на изпълнителния директор на ИА НФЦ до бенефициентите по чл. 26, ал. 1, т. 2 схема за държавна помощ за възстановяване на разходи за производство на филми, включително сериали, при спазване на изискванията и сроковете на Регламент (ЕС) 651/2014 от Закона за филмовата индустрия.

Установява се от представения протокол № 4 от проведено на 11.11.2022 г. заседание на Втори състав на финансовата комисия за одобряване размера на разходите на проекти по схема за държавни помощи по чл. 26, ал. 1, т. 2 ЗФИ, че е взето решение за отказ за разглеждане на проекта на жалбоподателя „Кроссинг“ ЕООД поради недопустимост съобразно действащите правила и е предложено на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ да постанови отказ за издаване на удостоверение на проекта „Кроссинг“ за одобряване на размер на разходите за възстановяване съгласно чл. 57, ал. 9 ППЗФИ.

Финансовата комисия е приела, че заявлението по приложение № 16а е подадено на 30.05.2022 г., като на основание чл. 37, ал. 4 ППЗФИ е установила, че преподготовката и подготовката на филма е завършила, а снимачният период е с фиксиран период от 01.04.2022 г. до 18.06.2022 г. Въз основа на това е направен извод, че проектът е недопустим за разглеждане от комисията, тъй като е нарушено изискването на чл. 6, § 2 от Регламент № 651/2014, а именно към датата на подаване на заявлението по приложение № 16а работата по проекта е започнала.

Издадена е Заповед № 393/18.11.2022 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, с която е наредено на Финансовата комисия - Втори състав да преразгледа проекти, вкл. проекта „Кроссинг“, и да извърши финансова оценка, като предложи или откаже одобряването на размера на разходите. Посочено е в заповедта, че началото на процедурата започва с подаване на заявление по приложение № 5б и след това заявителят е в състояние да започне работа по проекта, като по този начин е спазено

изискването на чл. 6, § 2 от Регламент № 651/2014. Работата по проекта не е започнала преди подаване на заявление по приложение № 5б. Изложени са мотиви, че финансовата комисия няма правомощия да проверява допустимостта на проекта.

На 30.11.2022 г. е проведено ново заседание на Втори състав на финансовата комисия за одобряване размера на разходите на проекти по схема за държавни помощи по чл. 26, ал. 1, т. 2 ЗФИ.

Видно е от представеното приложение към Протокол № 4, че е взето решение, с което финансовата комисия потвърждава предходното си решение от 11.11.2022 г. да се откаже разглеждане на проекта „Кросинг“ поради недопустимост и е предложено на изпълнителния директор на НФЦ да постанови отказ за издаване на удостоверение на проекта „Кросинг“ за одобряване на размер на разходите за възстановяване съгласно чл. 57, ал. 9 ППЗФИ. Финансовата комисия е приела, че разполага с правомощията да се произнесе и по отношение на допустимостта на проекта, с който заявителят кандидатства за държавна помощ, като се е позовала на изискванията на разпоредбата на чл. 13, ал. 4, т. 3 ЗФИ. Приела е, че съгласно законовите изисквания по чл. 43, ал. 1 ППЗФИ и чл. 6, § 2 от Регламент № 651/2014 г. посочената в тях информация, а именно: а) наименование и големина на предприятието; б) описание на проекта, включително неговата начална и крайна дата; в) местонахождение на проекта; г) списък с разходите по проекта; д) вид на помощта и размер на публичното финансиране, се изисква да бъде предоставена от кандидатите с приложение № 16а от ППЗФИ, поради което работата по проекта трябва да започне след подаване на същото заявление. Направен е извод, че проектът е недопустим поради нарушение на чл. 6, § 2 от Регламент № 651/2014, тъй като работата по проекта е започнала към датата на подаване на заявлението по приложение № 16а. Допълнително се посочва, че проектът, дори да е допустим, е непълен, тъй като не съдържа основни параметри като финансов план, позволяващи на комисията да направи експертна оценка и да приеме размерите на общия бюджет на проекта, размерите на допустимите разходи и размерите на средствата за възстановяване.

Със Заповед № 425/07.12.2022 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ на основание чл. 57, ал. 9 вр. чл. 47, ал. 9, изр. 2 от ППЗФИ, в частта по т. 1 от заповедта, е отказано издаването на удостоверение за одобряване на размер на разходите на проекта „Кросинг“ – игрален филм по чл. 35е, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗФИ с продължителност 70 минути, внесен със заявление вх. № 01-881/30.05.2022 г. на „Кросинг“ ЕООД.

Посочено е в заповедта, че финансовата комисия е отказала да разгледа проекта като недопустим, тъй като към датата на подаване на заявление по приложение № 16а не става ясно дали работата по проекта е била започнала. Изпълнителният директор е изразил становище, че не се приемат аргументите на финансовата комисия, за което е препратил към подробни мотиви в Заповед № 393/18.11.2022 г. Изложени са мотиви, че съгласно чл. 57, ал. 9 ППЗФИ изпълнителният директор на ИА "НФЦ" издава удостоверение за одобрения размер или отказва издаването на такова удостоверение единствено въз основа на оценката, съответно на одобряването на размера на разходите, извършено от страна на Финансовата комисия – втори състав. Тъй като изпълнителният директор на ИА "НФЦ" не разполага със законови правомощия сам да извърши финансова оценка и да определи и одобри разходите на кандидата, неговата възможност в случая е единствено да откаже издаване на исканото удостоверение.

По подадена от „Кроссинг“ ЕООД жалба срещу Заповед № 425/07.12.2022 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ е образувано адм. дело № 11665/2022 г. по описа на Административен съд София-град. С постановеното по делото решение № 2033 от 29.03.2023 г., влязло в законна сила, заповедта е отменена в частта по т. 1, с която е отказано издаването на удостоверение за одобряване на размер на разходите на проекта „Кроссинг“ – игрален филм по чл. 35е, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗФИ с продължителност 70 минути, внесен със заявление вх. № 01-881/30.05.2022 г. на „Кроссинг“ ЕООД, съответно преписката е върната на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ за ново произнасяне по заявлението, като са дадени указания да я препрати на финансовата комисия – втори състав за изпълнение на задълженията по разглеждане на заявление – приложение № 16а (при необходимост да се дадат съответните указания за отстраняване на недостатъци) и проверка на раздел „Б“ на Квалификационния тест по приложение № 5б, която да завърши с произнасяне по същество.

Със Заповед № 142/14.06.2023 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ е свикано заседание на Финансова комисия – втори състав, което да се проведе на 26.06.2023 г., като са дадени указания на заседанието комисията да разгледа заявление – приложение № 16а и приложен към него раздел „Б“ на Квалификационния тест по приложение № 5б, подадено от „Кроссинг“ ЕООД с вх. № 01-881/30.05.2022 г. за одобряване на размера на разходите, които ще подлежат на възстановяване по схема за държавна помощ по чл. 26, ал. 1, т. 2 ЗФИ, съобразно мотивите на решение № 2033 от 29.03.2023 г. на Административен съд София-град.

Разпоредено е да се уведоми писмено заявителят в тридневен срок от заседанието на комисията да отстрани недостатъците /ако такива бъдат констатирани/, като му се предостави 10-дневен срок от получаване на съобщението с указание, че неотстраняването им ще предизвика прекратяване на производството в съответствие с чл. 57, ал. 6 от ППЗФИ. Финансовата комисия – втори състав да се произнесе по одобряването на размера на разходите при условията на чл. 57, ал. 8 и ал. 9 от ППЗФИ в рамките на своята компетентност и при съобразяване на мотивите на съдебното решение.

Със Заповед № 161 от 27.06.2023 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ е изменена т. 1 от Заповед № 142/14.06.2023 г., като е свикано заседание на финансова комисия – втори състав на 27.07.2023 г., както и е наредено на заседанието да бъдат разгледани и други проекти. Съобразно т. 4 от заповедта са дадени указания да се извърши повторна проверка за съответствие с изискванията на чл. 43, ал. 1 ППЗФИ на всички разглеждани проекти, като финансовата комисия – втори състав да опише подробно в протокола си следните обстоятелства по проверката: какъв е видът и естеството на дейностите по проекта, започнали преди подаване на заявление – образец №16а, в случай че такива са констатирани и с какви доказателства се установява започването на тези дейности; да изложи мотиви дали констатираните дейности попадат в хипотезата на чл. 43, ал. 3 ППЗФИ; да посочи дали кандидатите са подали към Заявление № 5б информация по чл. 43, ал. 1 т. 3-5 от ППЗФИ в допълнителни декларации на основание т.3.1.15 от Методически указания за прилагане на разпоредбите, свързани с предоставянето и отчитането на държавните и минималните помощи, предоставени по реда на ЗФИ и ППЗФИ, и каква е датата на подаване на информацията, като укаже ясно дали тя предшества започването на дейностите по проекта. Указано е въз основа на гореописаните факти Финансова



комисия – втори състав да направи мотивирано предложение по отношение допустимостта на всеки от проектите.

Проведено е на 27.07.2023 г. заседание на Финансовата комисия - втори състав, на което е взето решение, с което финансовата комисия уведомява изпълнителния директор на НФЦ, че към момента на подаване на заявление № 16а работата по проекта е започнала, което не отговаря на изискванията за допустимост съобразно принципите, заложиени в чл. 6, § 2 от Регламент (ЕС) 651/2014 и чл. 43, ал. 1 ППЗФИ. Комисията е решила на основание чл. 57, ал. 10 от ППЗФИ заявителят да се уведоми да отстрани констатираните нередовности в заявлението му, като в десетдневен срок представи следните документи и информация: финансов план за целия проект, в който са посочени всички източници на финансиране.

Комисията е констатирала, че заявлението по приложение № 16а от ППЗФИ е подадено в НФЦ с дата 30.05.2022 г., на основание чл. 37, ал. 4 ППЗФИ, след като преподготовката и подготовката и снимачният период на филма са завършили /снимачният период е с фиксиран период от 01.04.2022 г. до 15.06.2022 г. съгласно представен календарен план за снимачния период/.

С молба с рег. № 01-1364 от 10.08.2023 г. от представляващия „Кроссинг“ ЕООД е представен финансов план за целия проект, в който са посочени всички източници на финансиране.

Със Заповед № 201/29.08.2023 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ е свикано заседание на Финансовата комисия – втори състав на 01.09.2023 г., на което комисията да извърши повторна експертна оценка по правилата и реда на ППЗФИ и предложи размер на държавното подпомагане на проекта.

Установява се от представеното приложение към протокол № 29 от 27.07.2023 г., че на проведено на 01.09.2023 г. заседание Втори състав на финансовата комисия е разгледала проекта по същество, извършила е изчисления по чл. 35з от ЗФИ за формиране на размер на разходите, подлежащ на одобрение, като с единодушие е взела решение, както следва: 1. Уведомява директора, че към момента на подаване на заявление № 16а работата по проекта е започнала, което не отговаря на изискванията за допустимост съобразно принципите, заложиени в чл. 6, § 2 от Регламент (ЕС) 651/2014 и чл. 43, ал. 1 ППЗФИ; 2. Приема, че размерът на разходите, подлежащи на възстановяване, са в размер на 2000000 лв.

Комисията е приела, че разполага с правомощията да се произнесе и по отношение допустимостта на проектите, като отново е констатирала, че заявлението по приложение № 16а от ППЗФИ е подадено в НФЦ с дата 30.05.2022 г., на основание чл. 37, ал. 4 ППЗФИ, след като преподготовката и подготовката и снимачният период на филма са завършили /снимачният период е с фиксиран период от 01.04.2022 г. до 15.06.2022 г. съгласно представен календарен план за снимачния период/. Посочено е, че проектът е проверен отново за допустимост от секретаря на комисията и е констатирано, че същият се явява недопустим, но в изпълнение на съдебното решение и заповед № 142/14.06.2023 г. проектът е предоставен на комисията за извършване на оценка съобразно правомощията ѝ.

Последвало е издаване на оспорената в настоящото производство Заповед № 210/04.09.2023 г. на изпълнителния директор на ИА НФЦ, с която на основание взетото решение от Финансова комисия – втори състав, отразено в приложение към Протокол № 29/27.07.2023 г., и чл. 57, ал. 9 от ППЗФИ е отказано издаването на удостоверение за одобрение на заявения размер на разходите за проект с вх. №

01-881/30.05.2022 г., внесен от заявителя "Кроссинг" ЕООД, доставчик на филмопроизводствени услуги с рег. №[ЕИК].

Изложени са мотиви, че заявление по приложение № 16а е подадено от заявителя на 30.05.2022 г. Съгласно посоченото в заявлението и в календарно – постановъчния план за проекта снимачният период е предвиден за 01.04.2022 г. – 15.06.2022 г., т.е., към датата на подаване на заявление по Приложение № 16а снимките по проекта са били започнати. Посочено е, че съгласно чл. 6, параграф 2 от Регламент 651/2014 се приема, че помощта има стимулиращ ефект, ако бенефициерът е подал писмено заявление за помощ до съответната държава членка преди работата по проекта или дейността да е започнала. Изложено е, че за целите на кинопроизводството поемането на ангажимент, който прави инвестицията необратима, обичайно е свързан със започването на снимки – етап от производството, в който се ангажира значителен ресурс и се поемат редица правно обвързващи ангажименти с основните доставчици на стоки и услуги.

Посочено е, че заявлението за помощ съдържа поне следната информация: а) наименование и големина на предприятието; б) описание на проекта, включително неговата начална и крайна дата; в) местонахождение на проекта; г) списък с разходите по проекта; д) вид на помощта (безвъзмездни средства, заем, гаранция, възстановяем аванс, вливане на капитал и т.н.) и размер на публичното финансиране, необходимо за проекта. Изложени са мотиви, че националният законодател е предвидил в ППЗФИ реквизитите по букви „г“ и „д“ да се съдържат в заявление по приложение №16а, но не забранява те да се предоставят на по-ранен етап, преди подаване на заявление по приложение № 16а. Изпълнителният директор е приел, че не се установява задължителната информация по тези реквизити да е била предоставена преди започване на дейността по проекта и в частност преди започване на снимките. Установява се, че допълнителна декларация, съдържаща информацията по букви „г“ и „д“ е входирана от заявителя с вх. № 01-1058 от 05.07.2022 г., след подаване на заявление по приложение № 16а и след приключване на снимките по проекта.

При тези мотиви изпълнителният директор на ИА „НФЦ“ е приел, че за проекта не е изпълнено изискването за стимулиращ ефект по чл. 6, параграф 2 от Регламент 651/2014, поради което на основание чл. 57, ал. 9 от ППЗФИ във връзка с чл. 57, ал. 2 от ППЗФИ е отказал издаването на удостоверение за одобрен размер на разходите.

Заповедта е съобщена на жалбоподателя по електронен път на 04.09.2023 г., а жалбата е подадена чрез административния орган с рег. № 01-1555/15.09.2023 г.

С административната преписка е представена по делото и кореспонденция на ИА „НФЦ“ с Дирекция „Държавни помощи и реален сектор“ в Министерство на финансите по тълкуване и прилагане на член 6, параграф 5 от Регламент 651/2014.

Други доказателства, установяващи релевантни за решаване на повдигнатия правен спор факти, не са ангажирани в съдебното производство.

При така установеното по делото от фактическа страна съдът формира следните правни изводи:

С жалбата, предмет на разглеждане в настоящото съдебно производство, е оспорена Заповед № 210/04.09.2023 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, с която на основание чл. 57, ал. 9 от ППЗФИ се отказва издаването на удостоверение за одобрение на заявения размер на разходите за проект с вх. № 01-881/30.05.2022 г., внесен от заявителя "Кроссинг" ЕООД, доставчик на филмопроизводствени услуги с рег. №[ЕИК].

Жалбата е допустима като подадена в срок, против административен акт, подлежащ на съдебен контрол, и от надлежна страна, която е адресат на акта, поради което е процесуално допустима и подлежи на разглеждане по същество.

При извършената по реда на чл. 168, ал. 1 АПК проверка за законосъобразността на оспорвания акт на всички основания, посочени в чл.146 АПК, съдът приема, че жалбата е и основателна, като съображенията за това са следните:

Оспореният административен акт е издаден от компетентен орган и във валидна писмена форма.

Обжалваната пред настоящата инстанция заповед е издадена от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Национален филмов център", който е компетентният орган по чл. 57, ал. 9 ППЗФИ (в относимата към датата на издаване на административния акт редакция) да отказва издаването на удостоверение за одобряване на размер на разходите на заявения проект. Спазени са установената писмена форма и съдържание за издаване на административен акт - чл. 59, ал. 2 и ал. 3 от АПК, като са изложени фактически и правни основания за издаването му. Мотиви се съдържат както в заповедта, така и в приложените писмени доказателства към административната преписка.

Допуснато е, обаче, съществено процесуално нарушение в хода на процедурата по издаване на заповедта, представляващо и основание да се приеме нарушение на материалния закон.

Административното производство е образувано по повод искане за държавно подпомагане по реда на чл. 26, ал. 1, т. 2 от ЗФИ - схема за държавна помощ за възстановяване на разходи за производство на филми. Съобразно цитираната разпоредба на чл. 26, ал. 1 т. 2 ЗФИ държавното подпомагане на филмовата индустрия се предоставя като схема за държавна помощ за възстановяване на разходи за производство на филми, включително сериали, при спазване на изискванията и сроковете на Регламент (ЕС) № 651/2014.

Изяснено е в съдебната практика, че последната се състои в двустепенен контрол на заявленията (проекти) - от Националната комисия за оценка на проекти за възстановяване на разходи (чл. 51а от ППЗФИ) и Втори състав на финансовата комисия (чл. 57 от ППЗФИ). В разглеждания случай липсва спор относно произнасянето на Националната комисия за оценка на проекти за възстановяване на разходи по чл. 51а от ППЗФИ, която е приела, че проектът е допустим, поставила е оценка 14 точки, като е последвало издаване на удостоверение № 2/24.01.2022 г., представляващо основание за продължаване на административното производство пред финансовата комисия.

Спорен и в настоящото съдебно производство е въпросът, касаещ произнасянето на Втори състав на финансовата комисия относно допустимостта на проекта, доколкото оспорената заповед на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, с която се отказва издаването на удостоверение за одобрение на заявения размер на разходите за проекта, е мотивирана именно с констатирано неизпълнение на изискването за стимулиращ ефект по чл. 6, параграф 2 от Регламент 651/2014. В случая Втори състав на финансовата комисия е приел, че заявлението по приложение № 16а е подадено в НФЦ с дата 30.05.2022 г., като на основание чл. 37, ал. 4 ППЗФИ е установила, че е след като преподготовката и подготовката на филма и снимачният период на филма са завършили / снимачният период е с фиксиран период от 01.04.2022 г. до 15.06.2022 г./ Изводът е, че проектът е недопустим за разглеждане от комисията, тъй като е

нарушено изискването на член 6, параграф 2 от Регламент № 651/2014, а именно към датата на подаване на заявлението по приложение № 16а работата по проекта е започнала.

Съдът възприема становището, че това заключение на Втори състав на финансовата комисия е необосновано. В производството не са събрани и приложени доказателства за твърдяното нарушение на чл. 6, § 2 от Регламент № 651/2014.

На релевантния за решаване на разглеждания правен спор въпрос относно правомощията на Втори състав на финансовата комисия е даден отговор в практиката на Върховния административен съд, като е прието, че има правомощия да се произнася по допустимостта на искането (заявлението) за възстановяване на разходи. В този смисъл решение № 8122 от 28.06.2024 г., постановено по адм.дело № 11096/2023 г. на ВАС, VII отд.

Посочено е в цитираната съдебна практика, че Втори състав на финансовата комисия извършва финансова оценка и одобрява размера на разходите на проекти, както и извършва проверка за съответствие с условията на схемите по чл. 26, ал. 1, т. 1 – 4, 5 и 6 и с Регламент (ЕС) № 651/2014 (чл. 13, ал. 3 и 4 от ЗФИ). Разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от ППЗФИ, в относимата ѝ редакция, изрично сочи, че заявление образец приложение № 16а подлежи на проверка за допустимост относно спазване на изискванията на чл. 42 и 43. От своя страна чл. 43, ал. 1 от ППЗФИ предпоставя проверка дали работата по проекта е започнала. По тези съображения се приема, че Втори състав на финансовата комисия има правомощия да се произнася по допустимостта на искането (заявлението) за възстановяване на разходи и да извърши проверка дали работата по проекта и дейността е започнала преди датата на подаване на заявлението образец приложение № 16а.

От друга страна, в разглеждания случай не се установява в производството Втори състав на финансовата комисия да е събрал доказателства за реалното започване на дейността по проекта, както и не е съобразил нормата на чл. 43, ал. 3 от ППЗФИ, която изключва някои от дейностите по подготовката от "започване на работата по проекта". Позовал се е единствено на обстоятелството, че снимачният период на филма е фиксиран от 01.04.2022 г. до 15.06.2022 г., с начална дата преди датата на подаване на заявлението по приложение № 16а – 30.05.2022 г. В тази връзка уместно е да се посочи, че е противоречив и изводът, че към датата на подаване на заявлението снимачният период на филма е завършил, доколкото и помощният орган е приел, че същият е фиксиран. В действителност обаче, липсват каквито и да е събрани по административната преписка доказателства за реално започната работа по проекта, както и липсва отчитане на ограничението за евентуално извършените дейности по чл. 43, ал. 3 от ППЗФИ. При това положение произнасянето на Втори състав на финансовата комисия е в нарушение на принципа за истинност и изясняване на действителната фактическа обстановка по чл. 7 и чл. 35 от АПК, който порок се е отразил и върху законосъобразността на крайния акт в процедурата – оспорената Заповед № 210 от 04.09.2023 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“.

Настоящият съдебен състав възприема становището, че именно помощният орган е задължен да събере доказателства и установи всички относими за случая обстоятелства, в това число дали работата по проекта е започнала и налице ли са изключенията по чл. 43, ал. 3 от ППЗФИ. Съгласно чл. 57, ал. 1 ППЗФИ Вторият състав на финансовата комисия разглежда заявленията за одобряване на размера на разходите на проект по схема за държавна помощ по чл. 26, ал. 1, т. 2 от ЗФИ. Същият

извършва проверка за наличието на недостатъци на заявлението по приложение № 16а, за което може да дава указания за отстраняване на констатираните нередовности - чл. 57, ал. 6 ППЗФИ, проверява раздел "Б" на Квалификационния тест по приложение № 5б и въз основа на тази проверка одобрява размера на разходите (чл. 57, ал. 8 ППЗФИ), а ако не ги одобри, следва да изложи писмено становище – арг. чл. 57, ал. 9, изр. второ ППЗФИ. Конкретните правомощия на втория състав на финансовата комисия са уредени в чл. 13, ал. 4, т. 2 ЗФИ, а именно: извършване на финансова оценка и одобряване размера на разходите на проекти, разгледани и оценени от комисията по чл. 8, ал. 1, т. 2, които подлежат на възстановяване по схема за държавна помощ по чл. 26, ал. 1, т. 2. В чл. 13, ал. 4, т. 3 ЗФИ са уредени правомощия за извършване на проверка за съответствие с условията на схемата за държавна помощ (в случая по чл. 26, ал. 1, т. 2 ЗФИ) и с Регламент № 651/2014, но разпоредбата изрично посочва, че тази проверка се извършва в съответствие с компетентността на състава на финансовата комисия. В случая не е извършена законово регламентираната дейност по разглеждане на заявлението от страна на Финансовата комисия – Втори състав, изпълнението на която е гаранция за законосъобразно развитие на производството и нарушаването винаги се отразява на крайния акт. Ето защо, обсъжданият пропуск представлява съществено процесуално нарушение, което е самостоятелно основание за отмяна на оспорваната заповед.

По изложените съображения съдът приема, че Заповед № № 210 от 04.09.2023 г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ е незаконосъобразен административен акт и като такава на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ АПК следва да се отмени, а преписката следва да се върне на органа, който да я препрати на Втори състав на финансовата комисия за изпълнение на задълженията по разглеждане на заявление – приложение № 16а и при указанията за тълкуване и прилагане на закона, дадени в мотивите на решението.

По искането на страните за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (СЕС) за тълкуване на разпоредбата на член 6, параграф 2 от Регламент № 651/2014.

При съобразяване практиката на Съда, вкл. мотивите по т. 34 от Решение на Съда (голям състав) от 6 октомври 2021 година по дело С-561/19, настоящата инстанция приема, че искането за отправяне на преюдициално запитване е неоснователно и следва да се отхвърли, тъй като поставените въпроси са ирелевантни за решаването на спора. Следва да се посочи, че процедурата по проект за възстановяване на разходи по схема за държавна помощ по чл. 26, ал. 1, т. 2 от Закона за филмовата индустрия (ЗФИ) е разписана в националния ЗФИ, като съдът осъществява контрол за законосъобразност върху финалния акт на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“. Втори състав на Финансовата комисия е помощен орган с нормативни правомощия, разписани в националния закон, като разпоредбите относно тези правомощия са конкретни и ясни и не биха могли да бъдат предмет на преюдициално запитване до СЕС, както са ирелевантни за правилното решаване на настоящия съдебен спор и останалите поставени въпроси. В рамките на правния спор вторият състав на Финансовата комисия не е изпълнил нормативно разписаните му задължения да събере доказателства относно започване на дейността на заявителя, като формалното неосъществяване на тези задължения обосновава отмяната на финализиращия процедурата акт като постановен при допуснати съществени процесуални нарушения. В тази връзка съдът не следва да изяснява смисъла и съдържанието на разпоредбата на

член 6, параграф 2 на Регламент (ЕС) № 651/2014. По тези съображения настоящият съдебен състав приема, че искането за отправяне на преюдициално запитване до СЕС е неоснователно и следва да се отхвърли.

Относно разноските в производството.

При този изход на спора право на разноски има жалбоподателят, поради което в негова полза следва да се присъдят своевременно претендираните и доказани по делото разноски. Жалбоподателят претендира разноски за адвокатско възнаграждение в размер на 54650 лв. без ДДС, като са представени договор за правна защита и съдействие от 21.09.2023 г. и съответните банкови документи, удостоверяващи заплащане на адвокатското възнаграждение по банков път. Ответникът е навел възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, обосновано със съображения, че делото е без определен материален интерес.

Съдът приема, че приложение в случая следва да намери чл. 7, ал. 2, т. 7, вр. чл. 8, ал. 1 Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, а не чл. 8, ал. 3 от същия акт. Така решение № 8122 от 28.06.2024 г., постановено по адм.дело № 11096/2023 г. на ВАС, VII отд. Определен с оглед материалния интерес от 2000000 лв., в случая размерът на адвокатското възнаграждение възлиза на 54 650 лева без ДДС, какъвто е и размерът на заплатеното адвокатско възнаграждение - 65580 лв. с ДДС.

Съгласно разпоредбата на чл. 78, ал. 5 ГПК, приложима на основание чл. 144 АПК, и с оглед направеното от ответника възражение за прекомерност, ако заплатеното от страната възнаграждение за адвокат е прекомерно съобразно действителната правна и фактическа сложност на делото, съдът може по искане на насрещната страна да присъди по-нисък размер на разноските в тази им част, но не по-малко от минимално определения размер съобразно чл. 36 от Закона за адвокатурата (ЗА).

При определянето на размера на адвокатското възнаграждение, което по аргумент от чл. 36, ал. 2 ЗА следва да бъде справедливо и обосновано, съдът следва да се ръководи от всички обстоятелства, свързани с конкретния обем и сложност на извършената дейност. В тази връзка съдът отчете, че в действителност по делото са проведени две съдебни заседания, не са събирани други доказателства, освен представените с жалбата писмени доказателства и приложената административна преписка, но от това не следва, че делото е с ниска фактическа и правна сложност. Отделно от това, процедурата по предоставяне на помощта е двуетапна, като проследяването ѝ изисква запознаване не само с националната нормативна регламентация, но и европейската такава, въз основа на която последната е приета, затова и размерът на възнаграждението за настоящата инстанция, което настоящият състав намира за справедливо и обосновано, възлиза на 54 650 лева без ДДС, какъвто е и размерът на заплатеното адвокатско възнаграждение, съответстващ на минималния предвид материалния интерес според Наредба № 1 от 9.07.2004 г.

Предвид гореизложеното в полза на жалбоподателя следва да се присъдят разноски в размер на 65580 лева за заплатено адвокатско възнаграждение за настоящата инстанция.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ и чл. 173, ал. 2 АПК, Административен съд София- град, 72 състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.

ОТМЕНЯ по жалба на "КРОССИНГ" ЕООД Заповед № 210/04.09.2023 г. на изпълнителния директор на ИА "Национален филмов център" (НФЦ), с която на основание чл. 57, ал. 9 от ППЗФИ се отказва издаването на удостоверение за одобрение на заявления размер на разходите за проект с вх. № 01-881/30.05.2022 г., внесен от заявителя "Кроссинг" ЕООД, доставчик на филмопроизводствени услуги с рег. №[ЕИК].

ВРЪЩА преписката на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Национален филмов център" за ново произнасяне по заявлението на "КРОССИНГ" ЕООД в 14-дневен срок съобразно мотивите на настоящото решение.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция "Национален филмов център" да заплати на "КРОССИНГ" ЕООД сумата от 65580 лева, представляваща разноски по делото за заплатено адвокатско възнаграждение.

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

СЪДИЯ: