

РЕШЕНИЕ

№ 14654

гр. София, 29.04.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XVIII КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 18.03.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Милена Славейкова

ЧЛЕНОВЕ: Антони Йорданов
Мария Бойкинова

при участието на секретаря Ива Лещарова и при участието на прокурора Христина Христова, като разгледа дело номер **11501** по описа за **2024** година докладвано от съдия Мария Бойкинова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и сл. от Административно-процесуалния кодекс (АПК).
Образувано по жалба на фондация „Култура Перник“ против решение на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“ от 28.08.2024 г., с което се променят условията и сроковете за кандидатстване по програми на фонда.

В жалбата се сочи, че Управителният съвет на Национален фонд „Култура“ незаконосъобразно на извънредно неприсъствено заседание на 28.08.2024 г. е променил част от условията за кандидатстване по програми „СЪЗДАВАНЕ“, „ФЕСТИВАЛИ“, „ЛЮБИТЕЛСКО ИЗКУСТВО“ и Целева подкрепа „Творческа Европа“ и в тази връзка е удължил сроковете за подаване на проектните предложения. Твърди се, че фондацията е пряко засегната от решението, доколкото към дата на оспореното решение на УС на фонда е подала проекти по две програми - „ФЕСТИВАЛИ“ и „ЛЮБИТЕЛСКО ИЗКУСТВО“. Излага съображения за нищожност на решението, като взето от некомпетентен орган и при липса на кворум. Посочва се, че решението, с което се преуреждат правилата за участие в програмите, е взето един ден преди изтичане на срока за подаване на проектните предложения, като по този начин подалите вече такива се поставят в по-неблагоприятна условия, тъй като новите променени условия са по-занижени в сравнение с първоначалните. На следващо място се сочи, че новите условия са одобрени и приети от УС без обществено обсъждане, без оценка на влиянието на изменението, без обосновка за необходимостта от промените и отражението им върху процесите, при неясни критерии и без

отчитане на обществените интереси. Твърди се в жалбата, че в оспорения акт липсват всякакви фактически основания и мотиви, което лишава адресата на акта от ефективна защита. Искането към съда е да се отмени общия административен акт като нищожен, а при условията на алтернативност като неправилен, поставен в противоречие с материалния закон и съдопроизводствените правила.

Ответникът- Управителният съвет на Национален фонд „Култура“ (НФК) в писмена молба излага становище за недопустимост на жалбата, тъй като счита, че изложените в нея аргументи не могат да обосноват пряк, непосредствен и личен правен интерес от оспорване на решението, тъй като с удължаването на срока за подаване на проектните предложения не се засяга неблагоприятно правната сфера на фондацията. В условията на евентуалност счита жалбата за неоснователна.

Представителят на Софийска градска прокуратура дава заключение за неоснователност на касационната жалба.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – С. град, XVIII троен състав, като прецени събраните по делото доказателства и наведените с жалбата доводи, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Жалбата е подадена в срока по чл. 179 АПК, срещу общ административен акт, и от надлежна страна, с правен интерес от обжалването, поради което е процесуално допустима.

Противно на възражението на ответната страна съдът намира, че е налице правен интерес от оспорване на решението на УС на НФК, тъй като с променените условия в процедурата по кандидатстване за процесните програми са отпаднали редица изисквания в част от документите за участие, които са били заложили при първоначалното обявяване на процедурата и които жалбоподателят е изпълнил с подаването на проектните си предложения. По този начин участниците в конкурсната процедура не са били поставени при равни начала, което неминуемо е засегнало неблагоприятно правната сфера на жалбоподателя. В този смисъл настоящият съдебен състав напълно споделя направеното възражение в жалбата за нарушаване на принципа за равенство, последователност и предвидимост при взимане на оспореното решение на УС на НФК.

Разгледана по същество жалба е основателна.

Безспорно оспореното решение на УС на НФК, с което се внасят промени в одобрените условия и срокове за кандидатстване по програми на НФК има еднократно правно действие по отношение на конкретната процедура, за която се отнася, с него се създават права и вменят задължения за неопределен брой лица- потенциални кандидати в конкурса, поради което същото има характер на общ административен акт. С разпоредбата на чл. 184 АПК законодателят е посочил че за неуредените случаи в Раздел II "Оспорване на общи административни актове" се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуални административни актове. Следователно съдът следва да извърши преценка за законосъобразността на оспорения общ административен акт на всички основания по чл. 146 АПК.

Не се спори между страните, а и от представените по делото заповеди № 3-301-13/06.08.2024 г. и № 3-301-14/06.08.2024 г., издадени от изпълнителния директор на НФК се установява, че са били обявени конкурси по програма „ЛЮБИТЕЛСКО ИЗКУСТВО“ и „ФЕСТИВАЛИ“ с краен срок на подаване на документи -12.09.2024 г., съответно 11.09.2024 г. Не се спори между страните, че фондация „Култура Перник“ е подала проектни предложения по програма „Фестивали 2024“ /Модул „Нови фестивали“ – Проект „ИЗМЕЖДУ“ с вх. № 2024-FVN-43 и по програма „ЛЮБИТЕЛСКО ИЗКУСТВО 2024/ЕКРАННИ ИЗКУСТВА, Проект „8 мм повече“ с вх. № 2024 LIE-5.

Видно от протокола на проведеното извънредно неписъствено заседание на УС на НФК

28.08.2024 г. частично са били променени условията за прием на документи и съответно удължени сроковете за кандидатстване по обявените вече програми „ЛЮБИТЕЛСКО ИЗКУСТВО“ и „ФЕСТИВАЛИ“ до 19.09.2024 г., а по програма Целева подкрепа „Творческа Европа“ до 11.10.2024 г. В т. 8 от протокола са посочени променените изисквания на документите, които следва да се представят при кандидатстване по посочените по-горе програми. Промяната в образците на документите се изразява в следното:

1. декларацията за участие, /писма за намерение/потвърждение за съгласие, следва да е подписана от участниците в творческия екип или от ръководителя на проекта, като по този начин се дава възможност на ръководителя на проекта сам да декларира потвърждение от конкретни участници, които е посочил в проектното описание, съответно той да поема цялата отговорност да декларира и информира своевременно при изменение на участниците в проекта. По този начин е отпаднало изискването декларацията да е подписана от участниците в творческия екип, които са с предвидени хонорари.

2. Автобиография/творчески биографии на основния творчески екип, като се дава възможност на ръководителя на проект сам да представи творчески биографии на основни участници в проектното описание. По този начин е отпаднало изискването за представянето на Автобиография/творчески биографии на основния творчески екип, за който са предвидени хонорари по проекта.

3. При кандидатстване за финансиране от НФК над 15 000 лева кандидатът задължително следва да осигури 20 процента собствен принос от общия бюджет на проекта. По този начин е отпаднало задължителното изискване за 20 процента собствен принос в ред „ПРОЦЕНТ ОТ СОБСТВЕНИЯ ПРИНОС ОТ ОБЩИЯ БЮДЖЕТ“ от Бюджетната матрица да е един и същ (равномерно разпределен) при вписване на заложените стойности на разходите по всеки отделен бюджетен ред от Бюджетната матрица, както и във всеки бюджетен ред да се запазва процентното съотношение между финансиране и собствен принос – като например: „разход на наем на техника-обща стойност 5000 лева, от които 4 000 лева или 80 процента за НФК и 1000 лева - 20 процента собствен принос“.

4. Отпаднало е ограничението: Допускат се дейности, които са свързани с изготвяне на селекции за фестивали, които се изпълняват извън територията на Република България.

В протокола е посочено, че удължаването на срока е с цел да се даде възможност на кандидатите да редактират проектните си предложения, съобразно с новите изисквания. Изрично е посочено в протокола, че техническата комисия ще приема документи и бюджетни формуляри, които са регистрирани и подадени съгласно действащите досега условия. Правни основания за приемане на решението не се съдържат в протокола.

Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК) в относимата й редакция към момента на приемане на оспореното решение УС на НФК се състои от председател и 10 членове, като според ал. 2 председател на управителния съвет е министърът на културата, който при невъзможност да присъства на заседание на управителния съвет по изключение се замества от упълномощен от него заместник-министър. Видно от представената по делото заповед № РД09-211/28.02.2024 г. на министъра на културата, изменена със заповед № РД09-362/23.04.2024 г. е определен поименният състав на членовете на УС на НФК. От представеното по делото пълномощно изх. № ПЛМ-68/27.08.2024 г. се установява, че министърът на културата е упълномощил И. Г. -заместник министър на културата да участва и ръководи на 28 август 2024 г. заседанието на УС на НФК.

Съгласно чл. 28 ЗЗРК (Изм. - ДВ, бр. 16 от 2024 г., в сила от 23.02.2024 г.) министърът на културата определя дневния ред по предложение на изпълнителния директор, свиква и ръководи

заседанията на управителния съвет и подписва неговите актове. Съгласно чл. 28, ал. 2 ЗЗРК управителният съвет заседава в присъствието на две трети от неговите членове, а решенията се вземат с мнозинство повече от половината от общия им брой, а съгласно ал. 5 на същата разпоредба дневният ред, протоколите и решенията на управителния съвет се публикуват на официалната [интернет страница](#) на фонда. Безспорно се установява по делото, а и не се спори между страните, че за проведеното на 28.08.2024 г. заседание на УС на НФК не е бил изготвен предварително дневен ред, който да е публикуван на интернет страницата на НФК, както изисква разпоредба на чл. 28, ал. 5 ЗЗРК.

Правомощията на УС на НФК, като орган, който подпомага министъра на културата, са регламентирани в чл. 27, ал. 1 ЗЗРК (Изм. - ДВ, бр. 16 от 2024 г., в сила от 23.02.2024 г.), а именно: 1. Да приема предложението за видовете програми, по които фондът финансира проекти, методика и критерии за оценка на проектите; 2. Да приема индикативна годишна програма за конкурсите на фонда; 3. Да приема решения за пренасочване на неусвоени средства по проведените конкурси; 4. Да приема годишен доклад за дейността на фонда и го представя на министъра на културата; 5. Да одобрява годишния финансов отчет на фонда и го представя на министъра на културата; 6. взема решения за одобряване на доклад на оценителните комисии и за финансиране на проектите; 7. Да взема и други решения, свързани с дейността на фонда. Видно от горната законова уредба, приложима към датата на оспореното решение - 28.08.2024 г., УС на НФК не е имал правомощия да приема условия за провеждане на конкурсите по програми на НФК, нито да променя одобрените такива, а единствено да приема направеното предложението за видовете програми, по които фондът финансира проекти, методика и критерии за оценка на проектите.

Нещо повече с разпоредбата на чл. 32а, ал. 2 ЗЗРК (Нов - ДВ, бр. 16 от 2024 г., в сила от 23.02.2024 г.) това правомощие е възложено на изпълнителния директор, който одобрява да одобрява документация за провеждане на конкурса, съдържаща: 1. покана към кандидатите за участие в конкурса; 2. условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти; 3. методика за оценка и класиране на проектите, включително минимално допустима оценка за качество на предложенията; 4. образци на документите за кандидатстване, като според ал. 3 кандидатстването се осъществява по ред, определен с устройствения правилник.

Общите условия за провеждане на конкурсите, за допустимост на разходите, за оценка на проектите и за тяхното изпълнение съгласно чл. 32а, ал. 1 ЗЗРК (Нов - ДВ, бр. 16 от 2024 г., в сила от 23.02.2024 г.) се определят с наредба на министъра на културата, съгласувана с министъра на финансите. Към момента на приемане на оспореното решение на УС на НФК не е била приета наредбата. Такава е приета на 29.11.2024 г. - Наредба № 6 от 21 ноември 2024 г. за общите условия за провеждане на конкурсите за предоставяне на средства от Национален фонд „Култура“, за допустимостта на разходите за оценка на проектите и за тяхното изпълнение (Наредба № 6 от 21 ноември 2024 г.). С параграф 2, ал. 1 от ПЗР на Наредба № 6 от 21 ноември 2024 г. е предвидено за обявените и неприключили конкурси до влизането в сила на тази наредба да се прилагат досегашният ред и условията, поради което процесните конкурси, обявени със заповеди № 3-301-13/06.08.2024 г., № 3-301-14/06.08.2024 г. за програми „ЛЮБИТЕЛСКО ИЗКУСТВО“, „ФЕСТИВАЛИ“ и „Творческа Европа“, е следвало да се проведат при условията, при които са били обявени. За тях е била приложима Наредба № Н-5 от 27 юни 2007 г. за условията и реда за провеждане на конкурси за предоставяне на средства от НФК, в която не се съдържа уредба, даваща възможност да се променят вече одобрените и приети от УС на НФК условия на конкурса, както и на одобрените образци на конкурсната документация.

На следващо място, в ЗЗРК не се предвижда възможност за провеждане на извънредно

неприсъствено заседание на УС на НФК, като такава обаче е предвидено с Устройствения правилник на УС на НФК, приет на основание чл. 25, ал. 2 ЗЗРК (Изм. - ДВ, бр. 106 от 2006 г., предишен текст на чл. 25 - ДВ, бр. 16 от 2024 г., в сила от 23.02.2024 г.), в който се съдържат правилата за организацията на работата на управителния съвет. Устройственият правилник на УС на НФК е приет и обнародван в ДВ на 10.01.2025 г., тоест след датата на приемане на оспореното решение, поради което са приложими Правилата за организацията на работата на УС на НФК (Правилата), приети на основание чл. 27, ал. 1, т. 1 ЗЗРК, съгласно които УС може да заседава неприсъствено чрез технически средства за връзка, включително по електронна поща – чл. 5, ал. 6 от Правилата. Съгласно чл. 6, ал. 5 от Правилата при неприсъствено заседание на електронната поща се изготвя проект на протокол за взетото решение, който се предоставя по електронен ред на членовете на УС, които имат възможност в 5 дневен срок да представят бележки или да гласуват – „за“ или „против“, като при липса на отговор след 5-дневния срок е предвидено вотът на съответния член да се приема за отрицателен. Предвидено е също така протоколът да се подпише от председателя на УС и да се удостовери за вярност от съставителя на протокола. В случая протоколът е подписан с КЕП от заместник-министър И. Г. на 24.10.2024 г., почти два месеца след провеждане на заседанието на УС на 28.08.2024 г., а от останалите членове след един месец от провеждането му. Видно от приетите по делото доказателствата по електронната поща на членовете на УС не е изпращан проект на протокола от заседанието на УС от 28.08.2024 г., нито пък е спазен 5 –дневния срок за гласуване с „да“ или „против“, съгласно изискването на чл. 6, ал. 5 от Правилата. Горното нарушение на административнопроизводствените правила по приемане на неприсъственото решение на УС на НФК според настоящия съдебен състав не може да се квалифицира като толкова съществено, че да бъде самостоятелно основание за отмяна на акта. Това е така, защото протоколът от проведеното заседание на УС на НФК макар и с два месеца закъснение е подписан от повече от половината членове на УС.

Същевременно обаче съдът намира, че при издаване на оспореното решение не са спазени изискванията на чл. 66 - 69 АПК, които са съществени, тъй като е нарушено правото на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на общия административен акт, в случая това са организациите, които са подали своите проектни предложения и които са спазили например изискванията за представяне на декларация за участие, подписана от участниците в творческия екип, които са с предвидени хонорари, представили са творчески биографии на основния творчески екип, за който са предвидени хонорари, бюджетна матрица с един и същ (равномерно разпределен) собствен принос от 20 процента за всеки отделен ред, както и са съобразили ограничението да не се допускат дейности, които са свързани с изготвяне на селекции за фестивали, които се изпълняват извън територията на Република България. В случая от събраните по делото доказателства се установява, че решението на УС на НФК е издадено без да е дадена възможност за предложения и възражения от заинтересованите лица, които дори не са имали възможност да разберат поради какви обстоятелства са променени изискванията в образците на документите за кандидатстване. Лишаването на адресатите на акта от посочените права е самостоятелно основание за отмяна на административния акт. Тези нарушения на административнопроизводствените правила са съществени, тъй като са нарушени разпоредби, които гарантират възможността за упражняване на правата на лицата, засегнати от издадения акт, което е довело до ограничаване на възможността на заинтересованите лица, в това число и на жалбоподателя, да вземат участие при приемането на оспорения акт.

Съобразно разпоредбата на чл. 71 АПК, при издаване на общ административен акт, административният орган е длъжен при произнасянето си да се съобрази с всички значими за производството факти и обстоятелства, които да му дадат възможност да

постанови обоснован и правилен административен акт. Видно от съдържанието на оспореното решение на УС, същото не съдържа никакви мотиви или съображения, от които да може да се обоснове какъвто и да извод за причината, която е наложила извършената промяна на условията за кандидатстване и съответно в изискванията за съдържанието на определени документи като декларации, автобиографии и бюджетната матрица. Решението е взето без да са изяснени фактите и обстоятелствата, които са наложили промяна в условията за участие в конкурсите, в него не се съдържат и правни основания, което възпрепятства да се осъществи контрол за законосъобразността на оспорения акт. Съдът не може вместо органа да издирва факти и да ги подвежда към правно основание, нито пък може да предполага на какво правно основание органът се е произнесъл. Той може само да провери дали фактите, установени по делото, съответстват на юридическите факти, визирани в хипотезата на сочената от органа правна норма, която в случая както по-горе се посочи липсва в оспореното решение на УС на НФК. Установената липса на фактически и правни основания лишава адресата на акта от възможност за ефективна защита, както и съда от възможност за извършване на контрол за законосъобразност.

По изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че оспореното решение е материално незаконосъобразен акт.

С оглед изхода на спора и направеното от жалбоподателя своевременно искане за присъждане на сторените по делото разноски, същите следва да бъдат възложени в тежест на ответника.

Воден от гореизложеното и на основание чл. 172, ал. 2 АПК Административен съд – София град, XVIII-ти тричленен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на фондация „Култура Перник“ решение на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“ от 28.08.2024 г.

ОСЪЖДА Национален фонд „Култура“ да заплати на фондация „Култура Перник“ сумата в размер на 40 лева, представляваща разноски по делото.

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

Председател:

Членове: 1.

2.