

# РЕШЕНИЕ

№ 4372

гр. София, 03.07.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 40 състав,**  
в публично заседание на 01.06.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Дияна Николова**

при участието на секретаря Евелина Пеева, като разгледа дело номер **11502** по описа за **2022** 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 на Сдружение „Б. документален център“ срещу отказ за финансиране на предложението от него проект „Развитие на Б. и С. ДокуМентал“, с който е кандидатствало по програма „Едногодишен грант“, обективиран в решение по т.3 от Протокол № 23/21.11.2022г. на Управителният съвет на Национален фонд „Култура“.

Жалбоподателят моли за отмяната на оспорения акт като незаконосъобразен. Посочва, че Национален фонд „Култура“ /НФК/ е създаден със Закона за закрила и развитие на културата /ЗЗРК/, с който е определен и статутът му, както и редът за разпореждане със средствата на фонда. При изпълнение на тази дейност се мотивира, че фондът действа като административен орган, съответно, че оспореният отказ представлява индивидуален административен акт. Същият се твърди, че е издаден при допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като за кандидатите е останало неясно съдържанието на протокола на техническата комисия, както и на експертната комисия по чл.9 от Наредба № Н-5/27.06.2007г. От всички документи не ставало ясно как са гласували отделните членове на експертната комисия, съответно членовете на УС на НФК, а оттам и дали са спазени изискванията за приемането на решенията, вкл. и оспореното. На следващо място се посочва, че в съответствие с чл.8а, ал.4 от наредбата, в случай, че е липсвал някой документ, то това е следвало да се укаже на кандидата и да му се предостави срок за представянето му.

В съдебно заседание, редовно и своевременно призован, не се представлява.

Ответникът по оспорването, чрез адв.Ц., моли за отхвърлянето на жалбата като неоснователна, по съображения, че твърдените в жалбата нарушения не са допуснати. Мотивира, че в случая по същество се касае до пороци в проекта, които не могат да бъдат отстранени по посочения в жалбата ред, тъй като това би поставило останалите участници в неравностойно положение. Не претендира разноски.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в производството по делото и не изразява становище по законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд София-град, като се запозна с изложеното в жалбата, становището на ответника и приложените по делото доказателства, намира за установено следното от фактическа и правна страна:

Жалбата е допустима – насочена е срещу подлежащ на оспорване индивидуален административен акт по см. на чл.21, ал.1 АПК – властническо волеизявление на административен орган, с което пряко и непосредствено се засягат права и законни интереси на оспорващия, съответно при наличие на правен интерес, в преклузивния срок за оспорване, с оглед липсата на доказателства за датата, на която оспореният акт е съобщен на жалбоподателя, както и с оглед обстоятелството, че в него не са посочени редът и сроковете за обжалването му.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Като извърши дължимата на основание чл.168, ал.1 АПК проверка за законосъобразност на оспорения акт освен основанията, сочени от жалбоподателя, на всички основания по чл.146 АПК, съдът приема следното:

Със Закона за закрила и развитие на културата – чл.24 от него, се създава Национален фонд "Култура", който има за цел подпомагане развитието на културата, като набира, управлява и разходва средства, предназначени за провеждане на националната политика в областта на културата. Според чл.27 ЗЗРК дейността на фонда се ръководи от Управителния съвет /УС/, който за целта приема правила за организация на работата си; стратегия и програма за дейността на фонда; решения за провеждане на конкурси за финансиране на културни инициативи, целеви програми, творчески проекти и др.; годишен доклад за дейността на фонда; решение за избор и освобождаване на изпълнителен директор; структура на администрацията на фонда; други решения, свързани с управлението на фонда. Според ал.2 на чл.27 Управителният съвет заседава в присъствието на две трети от състава си. Решенията се вземат с мнозинство от повече от половината от общия брой на неговите членове.

Според чл.31, ал.2 ЗЗРК средствата от фонда се разходват за: проекти и програми с национално, международно и общинско значение за създаване, съхраняване и разпространение на произведения на изкуството и културата, както и за опазване и популяризиране на културно-историческото наследство; научноизследователска дейност в областта на културата; подпомагане на културни прояви и инициативи с национално и международно значение; програми и проекти за разширяване на международната културна дейност; програми и проекти за нови и експериментални форми на културна дейност; програми и проекти за защита свободата на културни изяви на гражданите, в това число на етническите, религиозните и езиковите общности; образователни програми и проекти в областта на културата, усъвършенстване и развитие на структурата и качеството на образованието в областта на изкуството и културата; творчески стипендии за подпомагане на млади и на

изтъкнати творци и на други млади специалисти в областта на културата със срок до 2 години; програми и проекти за проучване, опазване и популяризиране на културно-историческото наследство; програми и проекти за запазване и развитие на културата на българските общности в чужбина; програми и проекти за разширяване достъпа на деца и младежи до културни дейности; награди за високи постижения в областта на културата; програми и проекти за стимулиране на любителското изкуство; програми и проекти за подпомагане дейността на читалищата; програми и проекти за подпомагане на дейци на културата и изкуството, упражняващи свободни професии. Средствата по фонда се предоставят след провеждане на конкурс при условия и по ред, определени от министъра на културата – чл.27, ал.3 ЗЗРК.

На основание последната разпоредба от министъра на културата е приета Наредба № Н-5/27.06.2007г. за условията и реда за провеждане на конкурси за предоставяне на средства от Национален фонд „Култура“, обн.ДВ, бр.55/06.07.2007г. Съгласно чл.4 от нея /в приложимата редакция към датата на издаване на оспорения акт/, решението за обявяване на конкурса се взема от УС на фонда в съответствие с темите, включени в програмата по чл.3. С решението на УС се определят условията на конкурса и образците на конкурсната документация; общият размер на финансовите средства, с които ще бъдат подпомогнати кандидатстващите проекти; срокът и начинът за подаване на документите; специалните изисквания към кандидатите и проектите извън посочените в чл.5. Съгласно ал.2 на с.р. УС приема решение за провеждане на конкурс за целево финансово подпомагане на програми и проекти с национално културно значение, невключени в програмата по чл. 3. С решението се определят условията на конкурса и образците на конкурсната документация; общият размер на финансовите средства, с които ще бъдат подпомогнати кандидатстващите проекти; срокът и начинът за подаване на документите; специалните изисквания към кандидатите и проектите извън посочените в чл.5.

За участие в конкурса се попълва формуляр по образец, публикуван на интернет страницата на фонда, който съдържа име на проекта; област на изкуството и културата; тема/жанр на проекта; обща информация за проекта; срокове, свързани с изпълнението и отчитането на проекта; бюджет на проекта, който включва: а) обща стойност на проекта; б) очаквана финансова подкрепа от Фонда; в) средства, осигурени от други източници, и собствени средства.

Конкурсът се обявява от изпълнителния директор на интернет страницата на фонда и се изпраща за публикуване на интернет страницата на Министерството на културата. Обявата съдържа всички данни от решението за обявяване на конкурса.

В Раздел IV от наредбата е регламентирано провеждането на конкурса. Съгласно чл.7 проектите по чл.4, ал.1 се оценяват от експертна комисия, която се състои от доказани творци и експерти в съответното културно направление. Управителният съвет одобрява правила за номиниране на експерти за участие в експертната комисия. Поименният състав на експертната комисия, включително нейният председател, се предлага от изпълнителния директор и се одобрява с решение на Управителния съвет. Според ал.2 на с.р. изпълнителният директор може да назначи техническа комисия, която да извърши проверка за допустимост на проектите. Техническата комисия се състои от нечетен брой членове, като в състава ѝ задължително участва един служител на фонда, един експерт с юридическо образование и един експерт с висше икономическо образование.

Проектите, които кандидатстват за получаване на средства от фонда, се оценяват от

експертната комисия съобразно критерии, посочени в условията за кандидатстване /чл.8/. Техническата комисия извършва оценка за допустимост на подадените проектни предложения и съответствието им с изискванията. Решенията се приемат с мнозинство от повече от половината от всички членове /чл.8а, ал.1/. Според ал.2 на с.р. минималното съдържание на проверката при извършване на оценката за административно съответствие и допустимост включва следните критерии:

1. представени ли са всички изисквани в конкурсните условия документи;
2. спазени ли са срокът и начинът за подаване на документите съгласно конкурсните условия;
3. съответстват ли кандидатите на изискванията на чл. 5, ал. 1 и налични ли са отрицателните предпоставки на чл. 5, ал. 2;
4. представени ли са декларации за наличие или липса на обстоятелства съгласно условията на конкурса;
5. отговаря ли представеният бюджет на кандидатстващия проект на задължителните реквизити в съответствие с конкурсните условия;
6. налице ли са недопустими разходи в бюджета на съответния проект.

Проверката се извършва от определен от председателя неин член и се документира чрез попълване на таблица за оценка на всяко проектно предложение – ал.3.

Според ал.4, при наличие на несъответствие и/или на недопустимост в разглеждания проект членът на комисията мотивира направените констатации, като:

1. посочва в какво се състои несъответствието или недопустимостта;
2. посочва може ли несъответствието и/или недопустимостта да бъде отстранена от кандидата в рамките на процедурата, без това да поставя кандидата в по-благоприятни условия от останалите;
3. прави предложение до председателя да се изискат от кандидата или от компетентни органи и институции писмени разяснения по предложението или допълнителни документи, които касаят проверката за административно съответствие и допустимост. Кандидатите представят исканите разяснения или документи в срок до 5 календарни дни от уведомяването по реда на ал.8 като разясненията, както и представените допълнителни документи, не трябва да променят съдържателните характеристики на проекта, включително да водят до изменение в качеството му, което може да доведе до поставяне на кандидата в по-благоприятно положение спрямо останалите кандидати. Кандидати, които са представили в пълен обем и в указания срок исканите разяснения или документи, преминават към по-нататъшно разглеждане – ал.5, 6 и 7.

Според ал.9 проектни предложения, които не отговарят на критериите за административно съответствие и допустимост, отпадат от по-нататъшно разглеждане, а съгласно ал.10 след приключване на проверката за административно съответствие и допустимост техническата комисия изготвя протокол за дейността си, който се подписва от председателя и от членовете на комисията. В протокола се посочват допуснатите до разглеждане проекти, недопуснатите проекти, както и мотивите за констатираните несъответствия, размерът на заявения бюджет от всеки от кандидатите и размерът на установените от комисията недопустими разходи в бюджета на съответния проект. Председателят на техническата комисия предава на председателя на експертната комисия протокола, проектите, таблица за административното съответствие и допустимостта и кореспонденцията с кандидатите. Работата на Експертната комисия е регламентирана в чл.8б и съгласно посоченото в разпоредбата тя извършва оценка на проектните предложения, отговарящи на

критериите за административно съответствие и допустимост съобразно предвидените в документацията критерии при спазване на чл.8а, ал. 2. Председателят на експертната комисия разпределя проектните предложения между експертите в експертната комисия. Експертната оценка на всеки проект се извършва от двама експерти независимо един от друг. По отношение на експертната оценка проектните предложения се оценяват съгласно таблица за оценка. При разлика в оценките повече от 20 на сто председателят на комисията възлага оценяването на трето лице - член на експертната комисия. Окончателната оценка е средноаритметична от дадените оценки на двамата оценители с под 20 на сто разлика.

Съгласно чл.9 решенията на експертната комисия се приемат с мнозинство от повече от половината от всички членове. За работата си експертната комисия съставя доклад, който се подписва от председателя и от членовете на комисията. Докладът обобщава работата на техническата и експертната комисия. Към него се прилага електронна таблица, която съдържа: 1. предложените за финансиране проекти, подредени в последователност според дадената им оценка в низходящ ред и размера на финансирането със средства от фонда; 2. проекти, които не са предложени за финансиране поради недостиг на средства, подредени в последователност според дадената им оценка в низходящ ред в продължение на реда по т.1; 3. неодобрен за финансиране проекти; 4. мотивите за решенията на комисиите по т.1, 2 и 3. Докладът по ал.3 се предоставя на членовете на Управителния съвет по електронен път.

Управителният съвет обсъжда доклада по чл.9, ал.3, като с решението си определя окончателно проектите, спечелили конкурса, и размера на тяхното финансиране – чл.10, ал.1. С решение управителният съвет определя окончателно: 1. проектите, спечелили конкурса, подредени в низходящ ред според дадената им оценка, които ще бъдат финансирани от фонда; срещу всеки проект се посочва размерът на одобреното финансиране; 2. проектите в низходящ ред в продължение на реда по т.1 според дадената им оценка, за които не са достигнали средствата за финансиране от фонда; посочва се размерът на одобрените, но нефинансирани бюджети; 3. неодобрен за финансиране проекти; 4. мотиви за взетите решения по т.1, 2 и 3 – ал.4. Резултатите от конкурсите по чл.4 се обявяват на интернет страниците на Министерството на културата и Националния фонд "Култура".

В процесния случай от представената административна преписка се установява, че с решение по т.7 от Протокол № 15/24.08.2022г. на УС на НФК са приети Условия и пълен набор от документи и е обявен конкурс по програма „Едногодишен грант“ като срокът, през който организациите могат да докажат дейност е 7 години назад.

С решение по т.2 от Протокол № 16/19.09.2022г. на УС на НФК са приети съставите на техническите и експертните комисии /в т.ч. резервни членове/ по съответните програми.

Със Заповед № 3-303-11/20.09.2022г. на изпълнителния директор на фонда са назначени технически комисии за извършване на оценка за допустимост на подадените проектни предложения и съответствието им с изискванията на програмите.

Със Заповед № 3-303-12/20.09.2022г. на изпълнителния директор на фонда са назначени експертни комисии.

С последващи решения на УС на НФК и заповеди на изпълнителния директор са изменени посочените по-горе актове.

На л.47 и сл. по делото е представен протокол от работата на техническата комисия,

назначена със Заповед № 3-303-11/20.09.2022г. на изпълнителния директор на фонда по програма „Едногодишен грант“. Според посоченото в протокола подадените кандидатури са 351; кандидатури с изискани допълнителни документи – 106; допустими проекти – 266; недопустими проекти – 85. Липсва поименно посочване на проектните предложения, както и излагане на конкретни мотиви по отношение на предложенията, за които е прието, че не отговарят на административните изисквания за допустимост.

От публикуваната на интернет страницата на ответника информация /приложена извадка по делото/ се установява, че подаденото от оспорващия проектно предложение – вх.№ ORG2022-2309-1426-17511, сфера на изкуството: документално кино; име на проекта: Развитие на Б. и СофияДокументал с общ бюджет 107 439 и искана сума от НФК 86 316, е прието, че на основание чл.8а, ал.2, т.5 от наредбата не отговаря на условията за административна допустимост, тъй като не е спазено задължително изискуемото съотношение между структурни и продукционни разходи 40/60%, като е предвидено съотношение 39/61%. Не са представени и доказателства, обосноваващи разходи по т.1.7 – 500 лева; 1.7.1 – 850 лева; т.2.1.1.3 – 5000 лева; т.2.1.9. – 15 646,64 лева; т.2.1.10 – 1000 лева и т.2.2.5 – 4500 лева.

По делото са приети Методически указания за комисиите при разглеждането на проектите по програмата, към които е приложена и матрица за бюджет /Приложение № 1/. Прието като доказателство е и проектното предложение на жалбоподателя – 105 и сл.

В периода 18-21.11.2022г. е проведено редовно видео заседание на УС на НФК, протоколите от което са приложени на л.137 и сл. по делото. С решение по т.3 от Протокол № 23/21.11.2022г. Управителният съвет е приел резултатите по програма „Едногодишен грант“ така, както са били представени от председателя на комисията. Разискванията по тази програма са били предмет на т.4 от дневния ред като работата на техническата комисия е представена от нейния председател И. Г.. Посочено е, че техническата комисия може да изисква допълнително документи, но само такива, които не променят съдържателно самия проект. Посочва се, че условието за точно процентно съотношение при разпределението на различните типове разходи в бюджетната матрица е подтикнало редица кандидати към изкуствено завишаване на определени разходи или включването на необосновани разходи или дори преднамерено позициониране на определен тип разходи в други графи за друг /съответно с неубедителни опити да обосноват дадени структурни разходи като продукционни или обратното/, за да отговорят на задължителното условие за определен бюджетен баланс. Решението е прието с 8 гласа „за“, 1 „против“ /М. В./ и 0 „въздържали се“. Посочено е, че преди гласуването заседанието е напуснал В. М., тъй като не може да гласува поради конфликт на интереси.

С оглед това съдът приема, че оспореният акт е постановен от компетентен административен орган – чл.10, ал.4 от наредбата, при съобразяване на нормата на чл.27, ал.2, изр.2-ро вр ал.1 ЗЗРК – решението е прието на заседание, на което са присъствали десет от членовете на фонда, т.е. при наличие на кворум, с гласовете на осем от неговите членове, при наличие на изискване за минимум шест гласа.

Съдът намира обаче, че при постановяване на акта е допуснато съществено

процесуално нарушение, свързано с изискването за форма на административния акт.

Съгласно чл.59, ал.1 АПК, административният орган издава или отказва издаване на акта с мотивирано решение. Изрично в ал.2, т.4 на чл.59 АПК законодателят поставя като задължително изискване към формата на административния акт посочване на фактическите и правните основания за издаването му. Същото изискване е въведено и с разпоредбата на чл.10, ал.4, т.4 от наредбата, постановяваща, че решението на УС на НФК следва да съдържа мотиви за взетите решения по т.1, 2 и 3 – решенията, с които се определят окончателно проектите, спечелили конкурса, подредени в низходящ ред според дадената им оценка, които ще бъдат финансирани от фонда; срещу всеки проект се посочва размерът на одобреното финансиране; проектите в низходящ ред в продължение на реда по т.1 според дадената им оценка, за които не са достигнали средствата за финансиране от фонда; посочва се размерът на одобрените, но нефинансирани бюджети; неодобрените за финансиране проекти.

В процесния случай мотиви за приемане на решението в протокола, който го обективира, не са изложени. Изложено е единствено обобщено представяне на резултатите от работата на техническата комисия от нейния председател. Същото съдържа статистически данни, препратки към предишни кампании, обобщаване на допуснатите грешки при оформяне на проектните предложения от кандидатите, но нито едно конкретно съображение по отношение проектното предложение на жалбоподателя. Не е обсъден доклада на техническата комисия, нито доклада на експертната комисия, в нарушение на чл.10, ал.1 от наредбата. Липсват каквито и да било фактически установявания от членовете на фонда, както по отношение на процесното проектно предложение, така и по останалите. Административният орган се е задоволил с посочването на общ брой допуснати и недопуснати предложения, съответно общ брой предложени за финансиране. Липсва всякаква конкретика относно установени несъответствия с общите критерии по чл.8а, ал.2 от наредбата. Липсата на мотиви представлява съществено процесуално нарушение, тъй като от една страна засяга пряко правото на защита на адресата на акта, а от друга страна е пречка за осъществяване на контрол за законосъобразност от съда, тъй като именно въз основа на фактическите установявания на административния орган съдът следва да провери правилността на изводите му по приложението на материалния закон.

Константно е разбирането в съдебната практика, че мотиви на акта липсват не само когато в същия не са изложени никакви съображения, но и когато има такива, но те представляват съображения от общ характер или органът е изложил само правни основания без фактически обстоятелства, тъй като правната му преценка на обстоятелствата не обвързва съда. В случая, предвид липсата на конкретни мотиви в доклада на техническата комисия по отношение проектното предложение на жалбоподателя, същият не може да бъде възприет като заместващ мотивите на административния орган, по арг. от ТР № 16/1975г. От представената по делото извадка от публикувана информация на интернет страницата на ответника, от която се установява, че процесното предложение не отговаря на условията за административна

допустимост, тъй като не е спазено задължително изискуемото съотношение между структурни и производствени разходи 40/60%, като е предвидено съотношение 39/61%; не са представени и доказателства, обосноваващи разходи по т.1.7 – 500 лева; 1.7.1 – 850 лева; т.2.1.1.3 – 5000 лева; т.2.1.9. – 15 646,64 лева; т.2.1.10 – 1000 лева и т.2.2.5 – 4500 лева, не може да се установи въз основа на какви критерии е извършена тази преценка и защо е прието, че жалбоподателят не е представил доказателства, обосноваващи тези разходи. Недопустимо е тепърва в съдебното производство съдът да установява фактите, които техническата комисия е била длъжна да установи с оглед нормата на чл.8а от наредбата, тъй като по този начин ще я замести като изпълни нейното задължение и на практика ще създаде мотивите към оспорения акт, докато процесуалното му задължение е единствено установяване наличието им.

По тези съображения съдът намери атакувания акт за незаконосъобразен – издаден при наличие на отменителното основание по чл.146, т.2 АПК и като такъв следва да бъде отменен в оспорената му част.

Водим от горното и на основание чл.172, ал.2, чл.173, ал.2 и чл.174 АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 40-ти състав

#### РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалбата на Сдружение „Б. документален център“ отказ за финансиране на проект „Развитие на Б. и С. ДокуМентал“, с който е кандидатствало по програма „Едногодишен грант“, обективиран в решение по т.3 от Протокол № 23/21.11.2022г. на Управителният съвет на Национален фонд „Култура“.

ИЗПРАЩА делото като преписка на административния орган за ново произнасяне в съответствие с дадените в мотивите на настоящото решение указания по тълкуването и прилагането на закона, в едномесечен срок от влизане в сила на решението.

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

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 АПК.

Съдия: