

РЕШЕНИЕ

№ 10995

гр. София, 07.07.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 25 състав,
в публично заседание на 22.01.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Боряна Петкова

при участието на секретаря Мая Миланова, като разгледа дело номер **9147** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 - чл.178
Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано по жалба на адв. К. Ч., като пълномощник на „7АРТ“ ООД, ЕИК[ЕИК], срещу РЕШЕНИЕ по т.2 по Протокол №15/24.08.2022г. на Управителния съвет (УС) на Национален фонд „Култура“, В ЧАСТТА с която е отказано финансиране по Програмата за възстановяване и развитие на частни културни организации на проектно предложение с №309, подадено от „7Арт“ ООД.

Жалбоподателят претендира за нищожност на процесното Решение на УС, като постановено от некомпетентен орган. Твърди, че в случая не са били спазени законовите изисквания за формирането на състава на УС на Национален фонд „Култура“. Поддържа, че в оспорваната му част актът е и незаконосъобразен, тъй като не е била спазена процедурата, описана в Правилата за организацията на работата на УС на Национален фонд „Култура“. Смята също, че Решението е необосновано, а констатациите на Експертната комисия, извършила оценката на проекта, не съответстват на действителните факти от значение за случая. Моли съда да отмени, в оспорваната му част по т.2, Решение по Протокол №15/24.08.2022г. на УС на Национален фонд „Култура“. Не претендира за разноски.

Ответникът - УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ на Национален фонд „Култура“ (НФК или Фонда), представляван от председателя, оспорва жалбата чрез процесуалния си представител адв. Д. Ц., без да сочи конкретни доводи за законосъобразност на административния акт. Не претендира за разноски.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните и писмените доказателства събрани по делото, приема от фактическа и правна страна следното:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА, а разгледана по същество е и ОСНОВАТЕЛНА.

С Решение по т.1 по Протокол №3/08.04.2022г. УС на НФК е приел условията за обявяване на конкурс по осем програми, сред които е и процесната „Програма за възстановяване и развитие на частни културни организации“. Не е спорно между страните, че Програмата е била обявена на интернет страницата на Национален фонд „Култура“.

Със Заповед №3-301-1/23.05.2022г. на изпълнителния директор на Фонда, на основание чл.7 и чл.8б от Наредба №Н-5/27.06.2007г. за условията и реда за провеждане на конкурси и за предоставяне на средства от Национален фонд „Култура“ (Наредба №Н-5/2007г.), е определен редът за оценка на проектните предложения, които отговарят на критериите за административно съответствие и допустимост. Според регламента на т.9 Експертната комисия съставя доклад за работата си, който се подписва от председателя и от членовете на комисията, като 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 на 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) Неодобрените за финансиране проекти и 4) Мотивите за решенията на комисии по т.1, 2 и 3. Така изготвеният доклад с приложенията към него се предоставя на членовете на УС на Фонда (т.10 от Заповед №3-301-1).

Със Заповед №3-301-6/10.06.2022г., изменена със Заповед №3-301-6-1/18.07.2022г. на изпълнителния директор на НФК, на основание чл.7 и чл.8б от Наредба №Н-5/2007г., е назначена Експертната комисия по Програмата за възстановяване и развитие на частни културни организации, която включва председател и 26 членове.

Не е спорно между страните и се установява с приетите писмени доказателства, че в срока за кандидатстване жалбоподателят „7Арт“ ООД е представил проект с рег. VRCHKO2022-309 „Иновативен модел за синхронно представяне на виртуално и живо представление“. От представеното по делото копие на част от оценителна таблица (л.111 – 113) се установява, че проектът е получил средна оценка 182.5 т.

Производството е приключило с приемане на процесното Решение по т.2 по Протокол №15/24.08.2022г. от редовно видеозаседание на УС на НФК с което: УС приема резултатите по „Програма за възстановяване и развитие на частни културни организации“ така, както са представени от председателя на Експертната комисия.

По делото не са ангажирани доказателства за това дали и кога жалбоподателят е бил уведомен за процесното Решение на УС.

Настоящият решаващ състав приема, че в оспорваната му част, с която е отказано финансиране по Програмата за възстановяване и развитие на частни културни организации на проектно предложение с №309, подадено от „7Арт“ ООД, Решението по т.2 по Протокол №15/24.08.2022г. на УС на Фонда, е НИЩОЖЕН административен акт.

АПК не съдържа нормативно установен критерий за разграничаване на нищожните от унищожаемите административни актове. В теорията и в практиката е прието, че едни и същи пороци водят в някои случаи до нищожност, а в други до унищожаемост, в зависимост от степента/тежестта на допуснатата незаконосъобразност.

Във всеки случай обаче, за да е законосъобразен административният акт, той трябва на първо място да е издаден от компетентен по материя, по място и по степен административен орган. Всяка некомпетентност на органа води до нищожност.

Според приложимата норма на чл.24, ал.2 от Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК, приложимата редакция ДВ, бр.15/2014г.) НФК е юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на културата. Органи на Фонда, съгласно чл.25, ал.1 ЗЗРК (ДВ, бр.106/2006г.), са управителният съвет и изпълнителният директор. Към датата на постановяване на спорния акт, законът – чл.26, ал.1 (редакцията ДВ, бр.88/2018г.) предвижда, че УС се състои от председател и 10 членове. Председател на управителния съвет е министърът на културата, а при невъзможност той да присъства на заседание на УС, по изключение той се замества от упълномощен от него заместник-министър (чл.26, ал.2 ЗЗРК, редакцията ДВ, бр.88/2018г.). В ал.3 на чл.26 ЗЗРК, в приложимата редакция, изрично е регламентиран съставът на УС, който включва: по един представител на Министерството на културата, на Министерството на финансите и на Националното сдружение на общините в РБългария, а останалите членове се назначават по предложения на творческите съсловни организации, на академичните организации в областта на културата, на организациите с нестопанска цел в областта на културата и на културни дейци. Членовете на управителния съвет се назначават със заповед на министъра на културата за срок две години (чл.26, ал.4 ЗЗРК, редакцията ДВ, бр.88/2018г.).

Според регламента на 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. При това, към процесния период, необходимият кворум за да е редовно заседанието на УС е 8 членове (2/3 от 11 членове), а решенията се вземат с мнозинство от минимум 6 членове.

С Определение №9189/24.10.2023г. съдът, на основание чл.170, ал.5 АПК, е дал нарочни указания на ответника – УС на НФК, че не сочи и не представя доказателства за компетентността на органа, издател на оспорвания акт, както и доказателства, че Решението по т.2 по Протокол №15/24.08.2022г. е било прието при наличието на необходимия кворум и мнозинство. Такива доказателства не са представени до приключване на устните състезания по делото.

На първо място по делото не е представен акт по чл.26, ал.4 ЗЗРК с който министърът на културата е назначил УС на НФК и съответно не е изяснен въпросът за неговия персонален състав към релевантния момент. Според запис в Протокол №15 в заседанието на 24.08.2022г., на което е взето процесното Решение по т.2, са присъствали 16 лица по отношение на които няма каквито и да е данни в какво качество са участвали при все, че според закона съставът на УС се състои от 11 членове. Не се установява в заседанието да е участвал министърът на културата, който в периода 02.08.2022г. – 03.02.2023г. е проф. В. М.. По делото не се твърди и не са ангажирани доказателства министърът изрично да е упълномощил заместник – министър, който да го замества при вземането на решенията в това конкретно заседание на 24.08.2022г. При анализ на действащата към онзи момент разпоредба на

чл.26, ал.2 ЗЗРК (ДВ, бр.88/2018г.) съдът обосновава извод, че заместването на министъра от упълномощен заместник министър е допустимо само по изключение, за всеки конкретен случай и при действително наличие на невъзможност от страна на министъра, а не произволно по негово усмотрение. В случая доказателства за такова изрично упълномощаване не са събрани.

Съдът отбелязва също, че от записва в Протокол №15/24.08.2022г. по никакъв начин не може да бъде обоснован еднозначен извод за наличие на кворум при приемането на процесното Решение по т.2. Видно е от Протокола, че въпросът за кворума е бил предмет на дълго обсъждане при заявен конфликт на интереси на трима от участниците в заседанието, за които може да се предположи, че са сред членовете на УС. След обсъждане от всички присъствали, при гласуването на т.2 в Протокола е отбелязано, че е налице кворум от 8 човека и че решението е прието единодушно. От друга страна, на стр.15 е отбелязано изрично, че В. М., Ц. В. и М. В. напускат заседанието. Няма отбелязване обаче, преди гласуването на оспореното решение по т.2, тези членове на УС да се завръщат. След гласуването е посочено в Протокола, че са поканени излезлите от заседанието членове на УС да се включат отново, като остава напълно неизяснен въпросът кои членове на УС в крайна сметка са участвали в заседанието, в частта по т.2 и в резултат на чии гласове то е прието.

Освен установения порок при формиране на кворума и мнозинството при приемане на процесното решение по т.2, съдът констатира, че оспорваният акт страда и от особено съществен порок във формата.

По принцип порокът във формата на административния акт води до неговата унищожаемост. До нищожност води такъв порок във формата, който практически се равнява на липса на форма, а оттам и на липса на волеизявление.

Именно такъв порок се констатира в оспорваното Решение, който според настоящия състав се равнява на липса на волеизявление.

Законът – чл.59, ал.2 АПК, определя минималното задължително съдържание което трябва да има административния акт, който се издава в писмена форма, и то включва: наименование на органа – издател на акта; наименование на акта; адресат на акта; фактически и правни основания за издаване на акта; разпоредителна част, с която се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението; разпореждане относно разноските; пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва; дата на издаване и подпис на лицето, издало акта, с означаване на длъжността му; когато органът е колективен, актът се подписва от председателя или от негов заместник.

В случая процесното Решение по т.2 не съдържа основните и съществени елементи на един административен акт. На първо място в акта не са посочени неговите адресати – лицата, подали проектни предложения и участници в обявения конкурс по Програмата за възстановяване и развитие на частни културни организации. Освен това в акта не са посочени правните основания за издаването му, а освен това на практика е лишен и от мотиви. Най-същественият порок във формата на процесното Решение обаче е това, че в него напълно липсва разпоредителна част с която се определят правата и/или задълженията, начинът и срокът за изпълнението.

От цялото изложение по т.2 от Протокол №15 не може да бъде установено какъв в действителност е бил предметът на „обсъждане“ и съответно на взетото решение. Според посоченото на стр. 6 от Протокола „Б. Т. премина към т.2 Програма за възстановяване и развитие на частни културни организации“. Следва разискване (на 9

страници) на въпроси свързани със заявен конфликт на интереси от трима членове на УС и как той да бъде преодолян, като едновременно не се нарушава кворумът, но не се установява с кои проекти и участници е конфликтът. На стр. 15 от Протокола (6^{-ти} абзац) е посочено, че председателят на Експертната комисия по Програмата за възстановяване и развитие на частни културни организации се е включил в заседанието и е попитал „...дали всички членове на УС са получили доклада.“. В следващия абзац е посочено, че „С. Д. отговори, че докладът е внесен в НФК, а председателят трябва да резюмира текста, който е подал.“. В следващите 8 страници от Протокола (от стр.15 до стр.22) се обсъждат въпроси свързани с проблеми при обявяване на Програмата, като: прекалено широк обхват като условия за допустимост, цели и приоритети, довело до подаване на извънредно голям брой (неясно колко) разнообразни по замисъл, разнородни по вид проектни предложения, които отговарят на различни по брой и тип условия на Програмата; възникнала необходимост от адаптиране на критериите за оценка спрямо спецификите на всяко проектно предложение и свързаното с това затруднение на експертите при извършване на оценките; невъзможност в някои случаи за съпоставимост на критериите между разнородни проектни предложения; трудности при формиране на Експертната комисия с голям брой експерти; необходимост от допълнителни обучения и инструктажи на членовете на Експертната комисия в процеса на работа, наложена от широкия профил и мащабния обхват на Програмата и т.н. Следва дълго обсъждане на съответствието/несъответствието на дадените оценки и мотивите за тях от страна на оценителите, както и на „качеството на експертизата“.

Никъде от Протокола по т.2 не става ясно какво в действителност съдържа т. нар. „доклад“ на Експертната комисия, същият не е индивидуализиран чрез негови обективни данни като вх. № и дата (например), въпросният Доклад не е посочен изрично и не е станал неразделна част от мотивите на административния акт. Няма данни подписан ли е този доклад от председателя и назначените членове на Експертната комисия. Именно докладът по т.9 от Заповед №3-301-1/23.05.2022г. на изпълнителния директор на НФК, следва да съдържа данни за: предложените за финансиране проекти, подредени в низходящ ред според дадената им оценка и размера на финансирането; проектите, които не са предложени за финансиране поради недостиг на средства, подредени в низходящ ред според получената оценка; неодобрените за финансиране проекти и мотивите на Комисията.

По принцип липсата на мотиви на административния акт може да бъде преодоляна. Съгласно Тълкувателно решение (ТР) №16/31.03.1975г. на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния съд (ОСГК на ВС) не е необходимо издаването на административния акт да съвпада по време с излагането на съображенията, по които административният орган е стигнал до едното или другото разрешение. Възможно е мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт или да бъдат изложени допълнително, когато с това се постигат целите, които законодателят е преследвал с изискването за мотивиране. Такива според ТР №16/1975г. са случаите, когато мотивите са изложени в съобщението, с което се уведомяват страните за издаването или за отказа да бъде издаден исканият административен акт, та даже и в съпроводителното писмо, с което жалбата се изпраща за разглеждане на по-горния административен орган. Основание за това решение на ОСГК е обстоятелството, че допълнителното излагане на мотивите позволява на страните своевременно да се

запознат със съображенията, по които е издаден актът, и да организират защитата си срещу него.

В случая, както беше отбелязано Докладът на Експертната комисия не е еднозначно индивидуализиран при обсъжданията по т.2 от Протокол №15 и не е станал неразделна част от Решението. Следователно мотивите към всеки от предложените проекти не могат да бъдат приети и за мотиви на административния акт.

Въпреки всичко, липсата на мотиви води до унищожаваност на административния акт, защото мотивите, колкото и да са важни, не са самото волеизявление, не са част от него, а само го обясняват, обосновават. В случая обаче, освен липсата на мотиви сме изправени пред липса на волеизявление тъй като от процесното Решение не става ясно какво УС действително е приел: колко и кои лица са подали проектни предложения; кои от проектните предложения са допуснати до участие по същество и колко и кои са определени като изначално недопустими; кои са проектите са предложени за финансиране и в какъв размер; кои проекти не са предложени за финансиране, поради липса на средства и накрая кои са неодобрените за финансиране проекти.

Както беше отбелязано, преди от Протокол №15/24.08.2022г. не става ясно нито кои от членовете на УС са присъствали на заседанието при приемането на т.2, нито за какво са гласували „единодушно“, което в крайна сметка обосновава извод както за некомпетентност на органа – издател на административния акт, така и за толкова съществен порок във формата, който се приравнява на липса на волеизявление. И двата порока водят до нищожност на Решението в оспорваната му част по т.2, досежно проектното предложение на жалбоподателя „7Арт“ ООД

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 във вр. с чл.173, ал.2 АПК, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, Второ отделение, 25^{-ти} състав,

РЕШИ

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНО Решение по т.2 по Протокол №15/24.08.2022г. на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“, В ЧАСТТА с която е отказано финансиране по Програмата за възстановяване и развитие на частни културни организации на проектно предложение с рег. VRCHKO2022-309 „Иновативен модел за синхронно представяне на виртуално и живо представление“, подадено от „7Арт“ ООД, ЕИК[ЕИК].

ИЗПРАЩА административната преписка на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“ за ново произнасяне по проектно предложение с рег. VRCHKO2022-309 „Иновативен модел за синхронно представяне на виртуално и живо представление“, подадено от „7Арт“ ООД, ЕИК[ЕИК], в съответствие с указанията по тълкуването и прилагането на закона, дадени в настоящото Решение, в 14-дневен срок от влизането му в сила.

Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд на РБългария, с касационна жалба, в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ

Боряна Петкова