

# РЕШЕНИЕ

№ 497

гр. София, 01.02.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав,**  
в публично заседание на 18.01.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Антоанета Аргирова**

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **8910** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 -178 от Административно-процесуалния кодекс / АПК/, вр.чл.14, ал.2, т.1 от Закона за закрила и развитие на културата /ЗЗРК/.

Образувано е по Жалба вх.№94-00-379/07.08.2020 г. в регистъра на Министерството на културата, подадена от Етажната собственост на сграда, с административен адрес: [населено място], район В., "Зона Б-2", [улица], чрез пълномощника-адв. М. А., уточнена с Молба от 24.09.2020 г., срещу Отказ по заявление вх.№94-00-379/12.03.2020 г., обективиран чрез невключването му в Утвърдения от министъра на културата списък на одобрените за финансиране искания за целева финансова подкрепа в областта на консервацията на недвижими културни ценности през 2020 г. в рамките на средствата, предвидени по бюджетна програма 1: „Опазване на недвижимото културно наследство“.

С жалбата, уточняващата молба към нея и писмените становища, депозираны в хода на цялото съдебно производство /вкл. и чрез писмените бележки от 22.01.21 г./ се въвеждат, аргументират и поддържат основанията за оспорване по чл.146, т.2-т.5 АПК- неспазване на установената форма, съществено нарушение на административнопроизводствени правила, противоречие с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона.

В о.с.з. пред АССГ жалбоподателят, чрез процесуалните си представители-адвокати Т. и А., поддържа жалбата и моли за уважаването ѝ. Заявява искане за присъждане на разноски в размер на заплатената държавна такса.

Ответникът, чрез процесуалния си представител-юриск.Х., в хода на съдебното производство и чрез постъпилата на 25.01.21 г. писмена защита оспорва допустимостта на жалбата по съображения, че „оспореният акт /Списък на одобрените за финансиране искания за целева финансова подкрепа за консервационно-реставрационни работи на недвижими културни ценности през 2020 г./ не носи белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК, поради което не е акт, подлежащ на съдебен контрол и е налице основанието по чл. 159, т.1 от АПК, за оставяне на жалбата без разглеждане.“ При условията на евентуалност, ако съдът намери жалбата за допустима, оспорва основателността ѝ по съображения, че е спазен реда, съгл. Правилата за избор на обекти и определяне на дейности за предоставяне на целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижими културни ценности, утвърдени със Заповед № РД09-180/16.03.2018 г. на министъра на културата /Правилата/. Позовава се и на актове и документи, съставени след образуване на съдебното производство / Заповед № РД9К- 502/13.11.2020 г. на министъра на културата за назначаване на комисия и отказ на същата с констативен протокол от 18.11.2020 г. да приеме изпълнените от жалбоподателя ремонтно-възстановителни и реставрационни работи по покрив и улични фасади и саниране на фасади към вътрешния двор на жилищна-търговска сграда, [населено място], м. „Зона Б-2“, [улица]/. Заявява искане за присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно уведомена, не взема участие в съдебното производство и не дава заключение за законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд-София град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства по реда на чл.235 от ГПК, вр.чл.144 от АПК и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното от фактическа и правна страна:

Условията е рида за кандидатстване на конкурсен принцип за предоставяне на финансова подкрепа чрез бюджета на Министерството на културата за дейности по опазване, представяне, консервация и реставрация на обекти със статут на недвижими културни ценности, както и критериите за избор на тези обекти са регламентирани с Правилата /л.24-л.25 от делото./- чл.1 от Правилата, издадени на основание чл.14, ал.2, т.1 от ЗЗРК, съгл. § 3 от ПЗР на Правилата.

В съотв. с чл.2, ал.1, т.2, предл.1-во от Правилата, финансова подкрепа за дейностите по чл.1 се предоставя на собствениците на недвижими културни ценности, които отговарят на условията, разписани в раздел II от същите правила.

Съгл.чл.5, ал.1 от Правилата, заявлението на кандидатите се разглежда от комисия, назначена със заповед на министъра на културата, в която се включват посочените в същия текст представители на Министерството на културата и Националния институт за недвижимото културно наследство. В ал. 3 са разписани сроковете за разглеждане на заявленията, като в съотв. с т.3, в срок до 10 април комисията разглежда заявленията, като съставя протокол с приложен списък, който съдържа предложените за финансиране дейности по чл.1, ал.1 и размера на финансирането. Председателят на комисията изготвя докладна записка до министъра на културата за утвърждаване на списъка по ал.3, т.3, а утвърденият от него списък се публикува на интернет страницата на Министерството на културата-чл.5, ал.5 и ал.6

от Правилата. След утвърждаване на списъка по чл.5, ал.6, дирекция КНМИИ подготвя договорите за предоставяне на финансова помощ-чл.8, ал.1 от Правилата.

В чл.7 от Правилата са разписани задължителните критерии за подбор на недвижимите културни ценности /НКЦ/ и дейностите по чл.1, а именно: 1. степен на застрашеност на НКЦ с оценка на риска, като приоритетно се финансират дейности по НКЦ, свързани с тяхното укрепване и предотвратяване на по-нататъшното им увреждане или разрушаване; 2. Значимост на обекта съгласно категоризацията по чл.50, ал.1 от закона за културното наследство /ЗКН/, като приоритетно се финансират дейности по НКЦ с категории „световно“ и „национално“ значение; 3. Технологична необходимост-НКЦ в процес на консервация и реставрация, при които прекъсването на технологичния процес е нецелесъобразно / в която категория, според жалбоподателя попада второто му искане за финансиране през 2020 г., бел. на съдията/; 4. Перспективи за ползване на обекта като ресурс за устойчиво развитие и за нуждите на културния туризъм; необходимост от инструментален мониторинг.

Между страните по делото няма спор от фактическа страна, а се установява и от доказателствата, съдържащи се в преписката и приети по делото, че сградата, с административен адрес: [населено място], район „В.“, "Зона Б-2", [улица] със статут на архитектурно-строителен и художествен паметник с категория „местно значение“, обявен в ДВ, бр. 40/1978г. под № 454

ЕС на сградата, представлявана от професионалния домоуправител М. Д. М. е подала Заявление вх. № 94-00-538/19.03.2019 г. за финансиране, с искана сума в размер на 329 291.76 лева, като заявлението е включено в Утвърдения от министъра на културата на 04.06.2019 г. списък на одобрените за финансиране през 2019 г. проекти. Въз основа на него е сключен Договор №РД11-05-38/20.12.2019 г. за сумата в размер на 185 000 лева, със срок на изпълнение на финансираните дейности до 30.10.2020 г.

През 2020 г. е подадено процесното заявление- Заявление вх.№94-00-379/12.03.2020 г. с искана сума от 85 770.60 лева. Заявлението е включено под №45 в Списъка с постъпилите / общо 104 на брой/ в Министерството на културата искания за целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижими културни ценности за 2020 г. /л.62-л.69/.

Постъпилите искания/заявления са били разгледани от назначената със Заповед №РД9К-93/21.05.2020 г., изм. със Заповед №РД9К-114/02.06.2020 г. на министъра на културата /л.72-л.73/ комисия на 02-03.06.2020 г. и на 15.07.2020 г., видно приложения в преписката протокол /л.58-л.61/.

Заявлението на жалбоподателя не е сред недопуснатите до участие за финансиране искания, поради непълнота на документацията /чл.5, ал.4 от Правилата/ или за дейности по чл.6 от Правилата, посочени в решението на комисията по т.1 от протокола.

С решение по т.5 от същия протокол, комисията предложила да бъдат финансирани проектите, описани в Приложение № 2 към протокола /л.70-71/, сред които не е заявлението на жалбоподателя. В решението по т.5 комисията е посочила, че е взела същото, „след като подробно разгледа и обсъди отговарящите на изискванията на Правилата заявления“.

Извън това общо, бланкетно и не съдържащо никаква конкретна информация изявление на комисията, други мотиви в преписката не се съдържат. Такива липсват и в Докладна записка с изх.№24-07-16 г./27.07.2020 г. на председателя на комисията Е.

Д. до министъра на културата за утвърждаване на Списъка на одобрените за финансиране искания за целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижими културни ценности през 2020 година в рамките на средствата, предвидени по бюджетна програма 1: „Опазване на недвижимото културно наследство“ /л.57/, представляващ Приложение № 2 към протокола на комисията, посочен по-горе.

Върху началната страница на Списъка-приложение №2 е изписано с текст: „УТВЪРДИЛ БОИЛ Б. МИНИСТЪР НА КУЛТУРАТА“, след което са положени саморъчен подпис и печат на Министерството на културата.

При така приетото за установено от фактическа страна, съдът обуславя следните правни изводи:

Жалбата е допустима-налице са положителните условия, съотв. липсват пречките по чл.159 АПК, свързани със съществуването и упражняването на субективното публично право на жалба по чл.159 АПК.

Жалбата, обратно на доводите на ответника, е насочена срещу акт, който може да бъде оспорен съдебно- Отказ по подаденото от жалбоподателя Заявление вх.№94-00-379/12.03.2020 г., обективиран чрез невключването му в Утвърдения от министъра на културата списък на одобрените за финансиране искания за целева финансова подкрепа в областта на консервацията на недвижими културни ценности през 2020 г. в рамките на средствата, предвидени по бюджетна програма 1: „Опазване на недвижимото културно наследство“.

Оспореният акт е акт на държавен орган-министъра на културата, в чиято компетентност е включено правомощието да утвърди проектите за финансиране в областта на консервацията на недвижими културни ценности през 2020 г. в рамките на средствата, предвидени по посочената бюджетна програма/чл.5, ал.6 от Правилата/.

В разписаната в приложимите Правила процедура не е предвидено съставянето от комисията и утвърждаването от министъра на културата на списък на заявленията, допуснати за разглеждани по същество, които няма да бъдат финансират, както правилно отбелязва защитата на ответника в депозираната по делото писмената защита. Оттук следва обаче обратен на направения от ответника извод- отказът за финансиране по подадено заявление в процесната процедура се обективира чрез невключването му в утвърдения от министъра на културата списък на проектите за финансиране. Издаването на друг акт, Правилата не предвиждат. Затова оспореният акт на министъра-Актът по утвърждаване на списъка на одобрените за финансиране искания за целева финансова подкрепа в областта на консервацията на недвижими културни ценности през 2020 г., инкорпорира отказ по заявлението на жалбоподателя невключено в същия списък, и вън от всякакво разумно съмнение засяга права, свободи и законни интереси на частен правен субект-жалбоподателя като допуснат до участие по същество в процедурата кандидат, чието искане обаче не се финансира.

Жалбоподателят безспорно, доколкото няма изрична законова забрана за оспорване по съдебен ред, може да оспорва този акт пред съда - чл. 120, ал. 2 от Конституцията му дава това право.

Административното правосъдие е средство за защита на гражданите срещу актове или действия /бездействия/ на административни органи. Съдебният контрол за законосъобразност не се простира върху актовете на експертно-консултативния орган-комисията по чл. 5, ал.1 от Правилата, в случая. Не от нейния акт настъпват пряко и непосредствено правните последици за кандидатите в процедурата. Актът с

правопораждащо и правозасягащо действие е актът на министъра, с който утвърждава предложенията на комисията за кандидатите недопуснати до участие по същество и за финансиране на исканията на участниците-решенията по т.1 и т.5 от протокола на комисията, включени в Приложения №1 и №2, неразделна част от протокола. Както изрично сочи Конституционният съд в решение № 21 от 26.10.1995 г. по конституционно дело № 18/1995 г. „, Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна. Решаващ е правният ефект на административния акт - дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица. От този критерий следва да се ръководят и съдилищата. В тези случаи гражданите и юридическите лица могат да упражнят правото си на защита по чл. 56 от Конституцията чрез съдебното обжалване на административния акт - чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Жалбата не е просрочена, по следните съображения:

От преписката е неустановима датата на утвърждаване от министъра, но предвид датата на докладната записка на председателя на комисия-27.07.20 г. /л.57/, това е и най-ранната възможна дата на акта на министъра на културата. Жалбата до съда е подадена на 07.08.20 г. чрез ответника, т. е. преди изтичането на 14 дневния срок по чл.149, ал.1 АПК. Отделно от това, в акта не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба, поради което е приложим и удължения срок от два месеца за подаването на жалбата /чл.140, ал.1 АПК/.

На последно място съдът сочи, че оспореният акт е подсъден на АС като първа инстанция:

Съгласно чл. 132, ал. 2, т. 2 от АПК (доп. – ДВ, бр. 77/2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) на Върховния административен съд са подсъдни оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд.

Оспореният акт е акт на министъра на културата, поради което е дължима преценка дали този акт е издаден при упражняване на конституционните правомощия по ръководство и осъществяване на държавно управление. Съгласно чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили. Съгласно чл. 108, ал. 1 от Конституцията Министерският съвет се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Съгласно следващите ал. 2 и 3 от същия член министър-председателят ръководи и координира общата политика на правителството и носи отговорност за нея, а министрите ръководят отделни министерства освен ако Народното събрание реши друго. Посочените разпоредби очертават упражняване на конституционните правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление, а именно ръководство и координация на общата политика на правителството по отношение на министър-председателя, а по отношение на министрите - ръководство и координация

на държавната политика в определена област. Това се потвърждава и от нормата на чл. 25, ал. 2 от Закона за администрацията, според който министърът ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика според своите правомощия.

В случая оспореният акт съставлява упражняване правомощие в конкурсна процедура по подбор за финансиране на искания за целева финансова подкрепа в областта на консервацията на недвижими културни ценности през 2020 г. в рамките на средства по бюджетна програма. Това правомощие не представлява дейност по упражняване на конституционните правомощия на министъра по ръководство и осъществяване на държавното управление по смисъла на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК чрез провеждане на политиката в областта на културата, поради което делото не е родово подсъдно на ВАС като първа инстанция. Следователно при определяне на родовата подсъдност приложение намира чл. 132, ал. 1 от АПК и оспореният в това производство акт е родово подсъден АС.

Разгледана по същество, жалбата е основателна, по следните съображения:

Оспореният акт е издаден от компетентен орган-министъра на културата. Компетентността му произтича от чл.5, ал.6 от Правилата.

Осъществено е обаче отменителното основание по чл.146, т.2, вр.чл.59, ал.2, т.4 АПК-нарушение на установената форма, поради пълната липса на мотиви като фактически и правни основания за издаването му.

Преди всичко съдът сочи, че оценителната дейност по същество на членовете на комисията е изключена от съдебен контрол. Тази дейност е строго специфична, експертна, и именно поради този си характер тя е поверена на експертно-консултативния орган- комисията по чл. 5, ал.1 от Правилата, в случая. На съдебен контрол подлежи акта на министъра, с който той утвърждава съставения от комисията списък, който в случая /по изложените вече от съда по-горе съображения/ инкорпорира, както позитивното, така и негативното властническо волеизявление за финансиране на заявленията на кандидатите. Това обаче не означава, че при проверката за законосъобразност на акта на министъра на културата, издаден въз основа на решението на комисията по чл.5, ал.1 от Правилата, дейността на комисията е изключена от обхвата на съдебния контрол. Съдът дължи проверка за спазване на нормативно заложената процедура за оценяване, т.е. без да проверява правилността по същество на подбора на кандидатите за финансиране, контролира спазването на разписаните правила, представляващи гаранция за обективност и пълнота на оценяването на кандидатстващите проекти, а оттук и на разходването на публични средства от държавния бюджет. Комисията в качеството на експертно-консултативен /а не решаващ/ орган разглежда постъпилите заявления/искания, оценява ги по задължителните критерии по чл. 7 от Правилата /1.степен на застрашеност на НКЦ с оценка на риска, като приоритетно се финансират дейности по НКЦ, свързани с тяхното укрепване и предотвратяване на по-нататъшното им увреждане или разрушаване; 2. Значимост на обекта съгласно категоризацията по чл.50, ал.1 от закона за културното наследство /ЗКН/, като приоритетно се финансират дейности по НКЦ с категории „световно“ и „национално“ значение; 3. Технологична необходимост-НКЦ в процес на консервация и реставрация, при които прекъсването на технологичния процес е нецелесъобразно / в която категория, според жалбоподателя попада второто му искане за финансиране през 2020 г., бел. на съдията/; 4. Перспективи за ползване на обекта като ресурс за устойчиво развитие и

за нуждите на културния туризъм; необходимост от инструментален мониторинг./ И предлага кандидатите за държавно подпомагане. Тази дейност в случая е осъществена при пълна непрозрачност на съображенията, от които са се ръководили членовете на комисията. Общият клиширан израз: „след като подробно разгледа и обсъди отговарящите на изискванията на Правилата заявления“, не покрива дори минимален стандарт за мотивираност, не носи никаква конкретна информация за реално осъществена дейност по подбор, още по-малко за нейните параметри.

Липсата на мотиви е основание за отмяна и връщане на преписката на ответника за произнасяне, тъй като съдът не е в състояние да извърши проверка за законосъобразността на акта по същество. За да извърши такава преценка, съдът следва да провери дали фактите, на които органът се позовава, са се осъществили действително и подсумират ли те приложеното спрямо тях правно основание. При липса на такива, преценката е невъзможна. Изискването за форма по чл.59 от АПК е приложимо на общо основание, доколкото в специалния приложим нормативен акт- Правилата не се предвижда изрично нещо различно. В тази връзка съдът сочи, че за оспорения отказ по заявлението на жалбоподателя /както между другото и за всички останали кандидати/ са неустановими, както фактическите основания, така и приложеното материалноправно основание за постановяването му. Всъщност важно е и да се припомни, че мотивите на даден акт трябва да бъдат предоставени на заинтересованото от този акт лице, преди то да подаде жалба срещу този акт, и неспазването на изискването за мотивиране не може да бъде изправено от факта, че заинтересованото лице се запознава с мотивите на акта в хода на производството пред съда. Възможността даден орган да се позове на допълнителни мотиви с цел да допълни изложените в обжалвания акт или да замести липсващите такива би накърнило правото на защита на заинтересованото лице и в частност- правото му на ефективна съдебна защита, както и принципа за равнопоставеност на страните пред съда /жалбоподателите и органа, издател на акта/, и е самостоятелно основание за отмяната на акта-чл.146, т.2, вр.чл.59, ал.2 АПК. В този смисъл опитът за излагане на мотиви чрез съставянето в хода на висящото съдебно производство на нови доказателства от ответника е ирелевантен. Действително напълно допустимо е мотивите за издаването на акта да се съдържат в отделен документ, подготвящ неговото издаване или дори, но най-късно в съпроводителното писмо, с което жалбата се изпраща за разглеждане в съда- Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975 г. на ОСГК на Върховния съд. Целта на мотивите е да се разкрият съображенията, по които е издаден административния акт, което от една страна дава възможност на съда да упражни ефективен съдебен контрол върху законосъобразността на акта, а от друга осигурява на страните - адресати или заинтересовани от него своевременно да организират защитата си. По въпроса за мотивите на административните актове могат да се посочат още и т. 7 от Постановление на Пленума на Върховния съд № 4 от 22.09.1976 г., както и т. 2 от Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд по тълкувателно дело № 4/2002 г. В случая обаче е налице пълна липса на мотиви, която не е запълнена по

никакъв начин с документите по преписката, изпратена на съда със съпр.писто на ответника от 09.09.2020 г. /л.3/ Съдът сочи още, че е ирелевантно и дали ответникът- министърът на културата действа при условията на оперативна самостоятелност или при условията на обвързана компетентност. И когато органът действа при оперативна самостоятелност, предвидените нормативни условия също са задължителни. По арг. от чл.59, ал.2, т.4 и чл.169 АПК законодателят не въвежда различни режими при различните форми на компетентност на органа. И при предоставено от закона право на действие при оперативна самостоятелност неизлагането на мотиви /от решаващия орган-министъра на културата-чл.5, ал.5 и ал.6 от Правилата или от експертно-консултативния орган-комисията по чл.5, ал.1 от Правилата, които министърът да възприеме като свои при постановяването на акта си/ по въпроса защо е избрано едно от няколкото възможни законосъобразни решения, съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, и е основание за отмяната на акта. Актът се проверява по съдебен ред за неговата законосъобразност, а тя освен преценката дали органът не е нарушил съответните законови рамки включва в себе си и отговор на въпроса дали той не е упражнил превратно така предоставеното му право на оперативна самостоятелност и съответства ли взетото решение на целта на закона.

Съдът не може да не посочи най-сетне и това, че в случая грубо са нарушени основни принципи за законосъобразното осъществяване на административна дейност от министъра на културата-на истинност /чл.7 АПК/, на равенство /чл.8 АПК/, на публичност и прозрачност /чл.12 АПК/.

Осъщественото отменително основание по чл.146, т.2, вр.чл.59, ал.2, т.4 АПК, препятства упражняването на съдебен контрол за законосъобразността на акта по същество-чл.46, т.4 и т.5 АПК и обуславя връщането на делото като преписка за ново произнасяне на органа при спазване на изискването за мотивираност на акта.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК, искането на жалбоподателя за присъждане на разноски е основателно и следва да бъде уважено за доказан им размер-10 лева-заплатена държавна такса.

**Водим от горното и на основание чл.172, ал.2, вр.чл.173, ал.2 и чл.143, ал.1 АПК, АССГ, II о., 23-ти състав**

## **Р Е Ш И:**

**ОТМЕМЯ** Отказ по заявление вх.№94-00-379/12.03.2020 г., подадено от на Етажната собственост на сграда, с административен адрес: [населено място], район В., "Зона Б-2", [улица], обективиран чрез невключването му в Утвърдения от министъра на културата списък на одобрените за финансиране искания за целева финансова подкрепа в областта на консервацията на



недвижими културни ценности през 2020 г. в рамките на средствата, предвидени по бюджетна програма 1: „Опазване на недвижимото културно наследство“.

**ВРЪЩА** делото като преписка на министъра на културата за ново произнасяне по Заявление вх.№94-00-379/12.03.2020 г. при спазване на изискването за мотивираност на акта-чл.59, ал.2, т.4 АПК.

**ОСЪЖДА** Министерството на културата да заплати на сумата в размер на 10 /десет/ лева на Етажната собственост на сграда, с административен адрес: [населено място], район В., "Зона Б-2", [улица], чрез пълномощника-адв. М. А..

**Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването му.**

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

**СЪДИЯ:**