

РЕШЕНИЕ

№ 2514

гр. София, 16.04.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 68 състав,
в публично заседание на 10.04.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Вяра Русева

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **11297** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – 178 от АПК.

Образувано е по жалба на С. П. против Решение на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“ по Протокол № 21 от извънредно видео-заседание на Управителния съвет, проведено на 22.11.2021 г., В ЧАСТТА МУ, с която е утвърдено класиране на проекти по Програма на Национален фонд „Култура“ „Творчески инициативи в областта на театралното, танцовото, цирковото и визуалното изкуство“, модул 1 – „Индивидуални проекти“ с искане за обявяване нищожността му, евентуално да се отмени като незаконосъобразно.

Твърди неспазване разпоредбата на чл. 59 АПК, липса на мотивираност, съществени процесуални нарушения при издаването на акта и материална незаконосъобразност. Претендира разности.

Ответникът по жалбата Управителния съвет на Национален фонд „Култура“ не изразява становище по жалбата.

СГП не изпраща представител и не взема становище по жалбата.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД-С.-град, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл.235 ал.2 ГПК във вр.чл.144 АПК приетите по делото относими писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Със заповед № 3-301-36/01.10.2021 г. от ИД на НФК е обявен конкурс за финансово подпомагане по програма „Творчески инициативи в областта на танцовото, цирковото и визуалното изкуство“, модул „Индивидуални проекти“ на Национален

фонд „Култура“, съобразно приети от УС на НФК условия. Със същата заповед е назначена конкурсната комисия, вследствие изменена със заповед № 3-301-43/08.11.2021г. Приложени са условията за кандидатстване по програма „Творчески инициативи“ – модул 1 и краен срок за кандидатстване 27.10.2021г.

С проект индекс ТІ 1571-52 оспорващата е кандидатствала по горепосочената програма за сумата от 4000 лв. при общ бюджет на проекта 10000 лв. Проекта, именуван „Визуализация на стихове от български класически автори“, е с концепция създаване на кратки видео клипове, от 2-4 минути, в които по креативен и атрактивен начин един артист ще представи стихотворение на български автор.

Проектът на оспорващата, както и всички останали проекти, са разгледани на сесията на експертната комисия. По делото на л. 30 и сл. е приложено решението на комисията в табличен вид. На извънредно заседание на УС на НФК, обективизирано в т. 3 от протокол № 21 от 22.11.2021 г. е взето решение за приемане на резултатите от конкурса „Творчески инициативи“.

Със заповед № 3-301-48/23.11.2021 г. на ИД на НФК е наредено да се сключат договорите и да се изплатят сумите на спечелилите кандидати.

С влязло в законна сила на 6.02.2024г съдебно решение по адм. д. № 12824/ 2021г на АССГ ,33 състав е ОТМЕНЕНО Решение от 22.11.2021 г. по протокол № 21 от извънредно видео-заседание на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“, в частта му, с която не е одобрен за финансиране проект вх. № ТІ 1571-52 „Визуализация на стихове от български класически автори“ на С. П. П., с който оспорващата е кандидатствала в конкурс по програма „Творчески инициативи в областта на танцовото, цирковото и визуалното изкуство“, модул „Индивидуални проекти“ на Национален фонд „Култура“ и делото е ИЗПРАТЕНО като административна преписка на Управителния съвет на Национален фонд "Култура" – [населено място] за произнасяне с мотивирано решение по проект вх. № ТІ 1571-52 „Визуализация на стихове от български класически автори“ на С. П. П., съгласно дадените в мотивите на решението задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона;

При така установените факти, съдът намира от правна страна следното:

Жалбата е процесуално допустима – подадена е при надлежно упражнено право на оспорване /в законоустановения срок по чл. 140 АПК/ от лице с правен интерес, чиито законни интереси непосредствено се засягат от процесния акт.

Съдът, в резултат на извършената служебна проверка в изпълнение чл.168 АПК относно законосъобразността на оспорения административен акт, по отношение на всички основания, посочени в чл. 146 от АПК, установи следното :

Предвид, че жалбоподателят твърди нищожност на административния акт, която не се ограничава във времето следва преди всичко да се отбележи, че според правната доктрина незаконсъобразността има две проявни форми - нищожност и унищожаемост. Нищожността се отнася до валидността на административното волеизявление. При нищожните актове допуснатата незаконсъобразност е свързана с липса на правообразуващ елемент. Поради изначалното наличие на такъв сериозен недостатък, водещ до недействителност на волята на органа, се приема, че нищожният акт никога не е съществувал в правната действителност. В административното право, за разлика от гражданското право, липсва специален законов текст, който да регламентира кога съответния акт е нищожен и в кой случаи е унищожаем. Подходът при разграничаването им е

конкретен за всеки отделен случай в зависимост от допуснатото нарушение. Съгласно безпротиворечивата константна съдебна практика, липсата на компетентност на органа при издаване на акта и неспазването на предписаната от закона форма, винаги сочат на нищожност на акта, докато нарушението на административно-производствените правила и материалния закон, както и неспазването на целта на закона, следва да се преценяват във всеки конкретен случай, относно това по какъв начин се отразяват на волеизявлението на административния орган. Прието е, че нищожни са тези административни актове, които поради радикални, основни и тежки, непоправими недостатъци, се дисквалифицират като административни актове и въобще като юридически актове и се третираат от правото като несъществуващи, поради което не пораждаат правни последици. Основанията за прогласяване на нищожност на административните актове са: липса на компетентност; липса на форма; пълна липса на правно основание; невъзможен предмет; несъществуващ адресат и др.

Нищожността е форма на незаконосъобразност на административния акт. В зависимост от степента на допуснатия от административния орган порок, актът се преценява или като нищожен, или като незаконосъобразен и в първият случай се обявява неговата нищожност, а в другия-административният акт се отменя като незаконосъобразен, на някое от основанията, посочени в чл. 146 АПК. Доколкото в АПК не съществуват изрично формулирани основания за нищожност на административните актове, теорията и съдебната практика са възприели критерия, че такива са петте основания за незаконосъобразност по чл. 146 АПК, но тогава, когато нарушенията им са особено съществени-т.е. порокът трябва да е толкова тежък, че да прави невъзможно и недопустимо оставането на административния акт в правната действителност. Нищожен е само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че актът изначално, от момента на издаването му не поражда правните последици, към които е насочен и за да не създава правна привидност, че съществува, при констатиране на основание за нищожност, съдът следва да го отстранява от правния мир чрез прогласяване неговата нищожност.

Преди всичко, актовете на УС на НФК по чл. 10 от Наредба № Н-5/27.06.2007 г. на МК подлежат на съдебен контрол по реда на АПК. Национален фонд "Култура" е юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на културата. Създаден е със Закона за закрила и развитие на културата /ЗЗРК/, където е определен и статутът му. Фондът подпомага развитието на културата, като набира, управлява и разходва средства, предназначени за провеждане на националната политика в областта на културата /чл. 24, ал. 3 от ЗЗРК/. Средствата по фонда се предоставят след провеждане на конкурс при условия и ред, определени от министъра на културата. Съгласно чл. 10, ал. 1 от Наредба № Н-5/27.06.2007 г. на МК, въз основа на протокола с решение на експертната комисия по оценка на проектите Управителния съвет с решение определя спечелилите конкурса проекти и размера на средствата от фонда по всеки от тях. Средствата от фонда се предоставят въз основа на сключени договори при условията на чл. 31, ал. 3 от ЗЗРК. При упражняването на тази си дейност УС на НФК има качеството на административен орган по смисъла на § 1 от ДР на АПК, като овластен въз основа на закон носител на административни правомощия, съответно актовете му подлежат на съдебен контрол по реда на чл. 145 и сл. от АПК. /виж Р 1288 от 6.02.2024г по адм д 7800/ 2023г на ВАС/. С оглед изложеното, в случаите, когато се оценяват проектите за финансиране от бюджета на

Министерството на културата, решенията с които проектите са одобряват или се отхвърлят, или се утвърждава класирането следва да отговарят на изискванията на АПК, в т.ч.и за мотивираност.

Процесното решение е издадено от орган със съответната материална компетентност, определена с чл. 27, ал. 1, т. 3 и т. 7 от ЗЗРК и чл. 10, ал. 1 от Наредба № Н-5/27.06.2007 г. на Министерство на културата /МК/, вр. с чл. 31, ал. 3 от ЗЗРК. Съгласно последният от посочените текстове, средствата по Национален фонд "Култура" се предоставят след провеждане на конкурс при условия и по ред, определени от министъра на културата, като цитираната по-горе норма на чл. 10 ал.1 от Наредба № Н-5/27.06.2007 г. вменява в правомощие на УС на НФК да обсъжда доклада по чл. 9, ал. 3, като с решението си определя окончателно проектите, спечелили конкурса, и размера на тяхното финансиране. Съгласно чл. 26, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗРК в релевантната редакция, управителният съвет на НФК се състои от председател и 10 членове, като председател е министърът на културата, а при негова невъзможност да присъства, последният се замества от упълномощен от него заместник-министър. Управителният съвет заседава в присъствието на две трети от състава му и взема решенията си с мнозинство от повече от половината от общия брой на неговите членове. /чл. 27 ал.2 от ЗЗРК/ В чл. 13, ал. 3 от Правила за организацията на работата на Управителния съвет на Национален фонд "Култура" и устройството и дейността на Национален фонд "Култура", е предвидена възможност УС да заседава неприсъствено, чрез технически средства за връзка. На заседанието се осъществява видеозаснемане за нуждите на протоколирането на заседанието, като записът е за служебно ползване. След снемане на пълен протокол той се предоставя по електронен път на членовете на УС, които имат възможност в петдневен срок да представят бележки. Той се подписва от Председателя на УС и се удостоверява за вярност от съставителя на протокола.

Според информация, достъпна на интернет страницата на НФК към датата на провеждане на извънредното видео заседание на УС на НФК, със Заповед № РД09-1373/18.11.2021 г. на министъра на културата, е назначен УС на НФК с поименно посочен персонален състав от 10 души. Съгласно отразеното в протокола от заседанието на 22.11.2021 г., когато е взето оспореното решение, в това заседание са участвали всички членове на УС на НФК и упълномощеният заместник-министър В. К., а също самият министър на културата, изпълнителният директор на НФК и още четири лица, за които не е посочено с какъв статут са. Заседанието е проведено при дневен ред от пет точки, като т. 3 е "Приемане на резултатите по програма "Творчески инициативи" /л. 54, гръб и сл./ . Макар и неясно изразено в протокола /л. 54, гръб и сл. /, след направените разисквания по т. 3, съдът констатира, че е прието оспореното решение. Протоколът е подписан от лицето, което го е водило и от заместник-министър В. К..

Съобразно цитираната нормативна уредба, оспореното решение е взето от компетентен колективен орган, при спазване на изискванията за кворум, като все пак следва да се отбележи, че в случая на заседанието са присъствали едновременно министърът на културата /който по право е председател на УС на НФК/ и нарочно упълномощен за това негов заместник. / чл. 26, ал. 2 от ЗЗРК/. Същевременно обаче, от съдържанието на протокола не може да се установи начина по който са гласували отделните членове на УС на НФК, а от там и дали е спазено изискването за приемането на решенията на съвета, включително и оспореното такова, с

мнозинството определено в чл. 27, ал. 2 от ЗЗРК. Доколкото в заседанието са участвали всички членове на УС на НФК, съдът приема, че последно коментираното изискване е било изпълнено, в противен случай изобщо не би се формирало мнозинство за приемането на решенията. Дори и да се приеме известно нарушение на процедурните правила, то те не са от категорията на съществените, доколкото не обуславят различен правен резултат при произнасянето на органа.

Не са налице основания за обявяване на нищожност на процесното решение в оспорената му част, тъй като с оглед изложеното по-горе е издадено от компетентен орган, не е налице превратно упражняване на власт, защото процесното решение е допустимо от закона, който предвижда ред за издаването му. При издаването на решението не са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила, като релевантните по случая факти са установени правилно.

Съдът намира обаче, че оспореният акт страда от порок, обосноваващ незаконосъобразността му /не и нищожност/.

Това е така, тъй като в решението в оспорената му част липсват правни и фактически основания за издаването му, т.е. не е мотивирано. В него не са посочени абсолютно никакви правни основания, а изложените мотиви за утвърждаване класирането на проектите не съдържат конкретни фактически основания. Съображения за утвърждаване класирането не могат да се открият и в документите по административната преписка, няма и привързване с правни норми. По този начин съдът не може да извърши проверка дали класирането на проектите по програма „творчески инициативи“ съответства на материалния закон. Съдът не откри съдържащи се фактически основания и в предхождащи издаването на акта документи. Безспорно мотивите могат да бъдат изложени отделно от административния акт и не е необходимо да съвпадат по време с издаването му. Възможно е мотивите да предхождат постановяването на акта и да се съдържат в други документи, съставени с оглед предстоящото издаване на административния акт./ в този смисъл ТР № 16/1975 г. на ОСГК на ВС/. В конкретният случай това обаче, не е изпълнено. Няма протокол /доклад/ от проведеното обсъждане на проекта от експертната комисия по чл. 9, ал. 3 от цитираната по-горе Наредба Н-5/ 2007г. В приложената таблица по см на чл. 9 ал.3 от Наредбата е записано лаконично „Програмата не подкрепя екранни изкуства“. /л. 34/. В случая отново има неяснота за обхвата на програмата в част „визуално изкуство“, конкретното предложение вх. № ПІ 1571-52. Действително и по аргумент от чл. 10, ал. 1 от Наредба №Н-5 от 27.06.2007 г. административният орган не е задължен да се съобрази с въпросното становище, но в такъв случай той е следвало да изложи обосновката си защо не го възприема, с посоченото по-горе съдържание. И обратното в случай, че напълно се възприема становището на помощния орган, то същото следва да отговаря на изискванията за обосноваване (мотиви). Доколкото такава обосновка не е изложена, то от една страна в случая е нарушено както правото на защита на жалбоподателя, така и съда е поставен в невъзможност да осъществи адекватен съдебен контрол за законосъобразност на обжалвания акт.

Също така обсъждане на заседанието на 22.11.2021 г. на т. 3 - програма "Творчески инициативи" определени проекти, при това различни от оспорващата (проекти 24, 37, 40, 140, 171, 178, 238, 262, 426, 490и 618), не може да бъде възприето като мотиви за процесното класиране. Въпросното обсъждане на първо място касае едновременно няколко отделни проекта, без членовете на УС да правят съществено

разграничение между тях. Липсва отговор дали има разлика между визуално изкуство и създаване на видео клипове (визуализация на стихове). Такъв отговор не може да се извлече и от обсъждането на проекти 171 и 618, които изрично са били обозначени като филми, във вр. с уточнението на В. К. за разликата. Липсва и конкретика относно установени несъответствия с общите критерии по чл. 8, ал. 2 от Наредба № Н-5/27.06.2007 г. и допълнителните такива от условията на конкурса на проект, именуван „Визуализация на стихове от български класически автори“ вх. № ТІ 1571-52.

Не е ясна волята на административния орган по какъв принцип и критерии и на какво основание е утвърдено класирането на проекти, в т.ч по какви причини някои проекти не са класирани, без изложени мотиви за конкретно установени несъответствия. Липсва конкретика относно установени несъответствия на спорния проект с общите критерии, без ясно, точно и обективно оценяване на проектите. /Р № 1288 от 6.02.2024г по адм д 7800/2023г на ВАС/.

Липсата на правни и фактически основания е нарушение на изискването за форма и съдържание на административния акт - чл. 59, ал.2, т.4 от АПК. Следва да се има предвид, че законосъобразността на административния акт се преценява само в рамките на фактическите основания за издаването му. Те като юридически факти, индивидуализират упражненото от органа административно субективно право, предметът на исканата с жалбата отмяна, а с това и предмета на административното дело. Именно от тях произтича правото на органа да постанови съответния акт. В случая фактически основания липсват, поради което съдът не може прецени кои са фактите, въз основа на които органът е основал решението. В последното дори не са цитирани доклада на експертната комисия и електронната таблица по чл. 9 ал.3 от Наредбата. Не са посочени и никакви правни основания, които да бъдат прецени във връзка с материалната законосъобразност на акта и съответствието му с приложимите правни норми. Извеждането от съда на предполагаемата воля на административния орган, респ. извършването на собствена преценка за дължимия резултат по повод подаденото заявление за участие, и поставяне в положение съдът да гадае волята на административния орган е недопустимо. При липсата на правни и фактически основания съдът намира, че не са спазени установените в АПК форма и съдържание, което е абсолютно основание за отмяна на оспорения отказ - арг. от чл. 146 от АПК.

Всичко това води и до невъзможност съдът да извърши преценка дали са материално правните предпоставки за утвърждаване класирането, тоест относно правилното приложение на материално правните норми и целта на закона.

С оглед горното, оспореното решение на УС на Национален фонд "Култура" по отношение на проект вх. № ТІ 1571-52 на С. П. е

незаконосъобразно, поради наличие на основание по чл. 146, т. 2 от АПК и като такова следва да бъде отменено. Предвид естеството на акта и на основание чл. 173, ал. 2 от АПК, делото следва да бъде изпратено на УС на НФК като преписка, който след като прецени съдържащите се в административната преписка доказателства и изложи мотиви за тази преценка, да вземе съответно решение по проект на оспорващата С. П. П. с вх. № ТІ 1571-52.

Относно разноските: Предвид изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 АПК в полза на жалбоподателя следва да бъдат присъдени разноски в размер на 10 лв. държавна такса и заплатено адв. възнаграждение в размер на 700 лв. съгласно договор за правна защита и съдействие от 1.04.2024г

Водим от горното и на осн. чл.172, ал.2 АПК

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Решение на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“ по Протокол № 21 от извънредно видео-заседание на Управителния съвет, проведено на 22.11.2021 г., В ЧАСТТА МУ, с която е утвърдено класиране на проекти по Програма на Национален фонд „Култура“ „Творчески инициативи в областта на театралното, танцовото, цирковото и визуалното изкуство“, модул 1 – „Индивидуални проекти“.

ИЗПРАЩА преписката на Управителния съвет на Национален фонд "Култура" – [населено място] за произнасяне с мотивирано решение по проект вх. № ТІ 1571-52 „Визуализация на стихове от български класически автори“ на С. П. П., при спазване на задължителните указания по тълкуване и прилагане на закона, дадени в мотивите на настоящото решение.

ОСЪЖДА Национален фонд „Култура“ да заплати на С. П. П. разноски в размер 710 лева на осн. чл. 143 ал.1 АПК.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14 дневен срок от съобщението му чрез Административен съд София – град пред Върховния административен съд.

СЪДИЯ: