

РЕШЕНИЕ

№ 592

гр. София, 03.02.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 22 състав,
в публично заседание на 04.11.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Десислава Корнезова

при участието на секретаря Илияна Тодорова, като разгледа дело номер **824** 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 Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 30, ал. 9 от Закона за филмовата индустрия (З.).
Образувано е по жалба с вх. № 01-109/24.01.2022г. на „Уотърфронт филм“ ЕООД, представлявано от управителя Ф. И. Т., чрез адв. С. В. О., срещу заповед № 3/10.01.2022г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ (ИА „НФЦ“).

В жалбата са изложени съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед, поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Жалбоподателят счита, че при издаването ѝ не са спазени нормативните изисквания относно оценяването на проектите, като не е използван образецът на обобщена оценъчна карта, предвиден в част 3, приложение № 9 към чл.49, ал.1, т.2 ППЗФИ. Бил използван друг формуляр, в който липсвал реда, в който се посочва междинния резултат от оценката на журито – наименован „средна оценка“ в таблицата от образца. Посочва, че използването на образца на таблица е задължително, тъй като представлява приложение към императивната правна норма на чл.49, ал.1, т.2 от ППЗФИ по силата на чл.50, ал.1, изр. 2 от ППЗФИ. Нарушението било съществено, защото ако липсващият ред е попълнен, това би променило резултатите и класирането, като на жалбоподателя би била отпусната исканата безвъзмездна помощ по чл.47, ал.4 от ППЗФИ. Използването на непълния образец на оценъчна карта при изпълнение на процедурата, е довело до подвеждане на секретаря на НФЦ при изпълнение на задължението му по чл.50, ал.1 от ППЗФИ да сумира

общата оценка на журито със служебната оценка на журито, вместо да се сумира средната и служебната оценки на журито. При класирането на жалбоподателя това би означавало да получи 72т. средна оценка на журито и 10т. служебна оценка, което е равно на 82 т., вместо неправилното събиране на общата оценка на журито от 504 т. и служебната - 10 т., или получените 514 т. Като не е използван нормативно определеният образец на обобщена оценъчна карта, а друг, е опорочено класирането на участниците, тъй като е завишена тежестта на субективната оценка на членовете на журито за сметка на служебната оценка. Обобщава, че този порок засяга класирането на всички участници, поради което проведеното класиране е незаконосъобразно за цялата сесия в тази категория на конкурса.

Посочва, че обжалваната заповед е и немотивирана, защото не били изложени всички фактически обстоятелства, които да позволят преценка на критерия по чл.47, ал.5 ППЗФИ – „...достигане на общия размер на финансовите средства по ал.2, т.2“. Мотивите съдържали информация относно общия размер на безвъзмездно финансиране за конкретната сесия, но не и общият размер на исканото финансиране от допуснатите участници или размера на исканото финансиране на всеки от тях, което не позволявало да се провери дали са изпълнени критериите по чл.47, ал.5 от ППЗФИ.

Излагат се аргументи за порок на решението по чл.47, ал.3 от ППЗФИ, което е обективирало в протокол. Липсвали мотиви към решението, както предписва законът, отсъствало отделно решение за всеки един от участниците, мотиви за всеки от проектите във всяка категория и сесия, не било обосновано дори като сбор от какви фактори е определена оценката на отделните участници.

В хода на устните състезания, жалбоподателят, чрез своя процесуален представител адв. С. О. моли за отмяна на заповедта и връщане на преписката на административния орган със задължителни указания по прилагане на закона за изготвяне на ново класиране на участниците в съответната сесия на конкурса след използване на предвидения в ППЗФИ образец на обобщени оценъчни карти.

В писмена защита се обобщава, че както текстовата част на 49, ал. 1, т. 2 от ППЗФИ, така и таблицата „Образец на обобщена оценъчна карта" в Приложение № 9, Част 3 представлявали императивна правна норма, задължителна за спазване от органа. Липсвало несъответствие между Приложение № 9 и 3.. Законодателят е дал „тежест" в общия баланс на обективните критерии, свързани с опита на режисьора като господар на художествените качества на филмовата продукция и на продуцента, като отговарящ за логистичната и финансовата страна на една филмова продукция. Законната „тежест" на тези критерии е изрично записана в 27, ал. 1, т. 5 от 3.. Очевидна била целта на закона - срещу предоставената държавна субсидия да се гарантира създаване на качествено филмово съдържание на български език или като част от българската филмова индустрия. При неспазването на предвидения в ППЗФИ образец, оценяването в рамките на административната процедура е довело до завишаване тежестта на субективната оценка на членовете на НХКИК 7 пъти, за сметка на обективната служебна оценка, по смисъла на чл. 27, ал.1, т. 5 от 3., чиято тежест в общия резултат е станала нищожна и пренебрежимо малка, което като цяло е опорочило извършеното класиране по чл. 50 от ППЗФИ.

Ответникът – изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, чрез процесуалния си представител адв. П. С., оспорва жалбата и моли издадената заповед да бъде потвърдена като законосъобразна и правилна. Не били нарушени изискванията на

закона и подзаконовата нормативна уредба, а несъответствието между приложенията към ППЗФИ и текстовете на правилника не водело до извод, че образците в приложенията са правилни и водещи. Претендира присъждане на разноски.

Заинтересованите страни- “СИФ 309 Филм Мюзик“ ООД, представлявано от Б. В. Ч., “Скрининг Имоушънс“ ООД, представлявано от П. С. А. и “Тривиум Филмс“ ЕООД, представлявано от К. Б. К. не взимат участие в процеса и не са депозирали писмен отговор по жалбата.

Заинтересованата страна- “Лема Филм“ ООД, представлявано от Т. К. М. оспорва жалбата и претендира за нейното отхвърляне, поради неоснователност.

Заинтересованата страна- “Гала Филм“ ООД, представлявано от Г. А. Т. и “АРС“ ООД, представлявано от И. В. Т. се представляват от адв. Д. Л., който също е формулирал становище за неоснователност на жалбата. Акцентира в защита на интересите на двете дружества върху следните правнорелеванти обстоятелства: И. на оценката на кандидатстващите филмови проекти е рамкиран от това кои са субектите и обектите на оценка. Субекти на оценката са НХКИК, която е водещият консултативно-експертен орган към изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ и нейната оценка е с най-значимо, основно и определящо функционално значение за конкурса. Вторият субект на оценката, предвиден в сложния фактически състав е секретарят на комисията, който извършва служебната оценка по чл.27, ал.1, т.5 З.. Тази оценка е насочена не пряко към художествените качества на заявения филмов проект, а към миналия опит и постижения на създателите му, към досегашния им творчески бекграунд и в рамките на конкурса тя има вторично и спомагателно значение. Обект на оценката били кандидатстващите проекти за бъдещ игрален филм, като културен продукт, а не техните създатели - автори или продуценти, което ясно произтичало разпоредбите на закона- чл.6, ал.1, чл.8, ал.1, чл.26, т.1, чл.27, ал.1, чл.28, ал.1 З.. При издаването на заповедта, ответникът е възприел правилния тълкувателен подход за прилагане на ясен метод за оценка, който се свеждал до аритметичен сбор между: а/. сумираните персонални оценки на 7 членната Н., които формират обща оценка към която се прибавя вторият компонент б/. служебната оценка на ИА „НФЦ“ /сбор между служебна оценка на режисьора и служебна оценка на продуцента/, като сборът от общата обобщена и служебната оценка, формирал крайната оценка, която е основа за класирането. Този подход е бил съобразен с точното приложение на чл.49 ал.2 и чл.50 ал.1 от ППЗФИ, като включената „средна оценка“ в образеца на обобщена оценъчна карта по Приложение № 9, части 3 и 5 /за пълнометражен игрален филм/, не е използвана от ИА „НФЦ“ като структурен елемент на сумирането и при формирането на крайната оценка, респ.при последващото класиране. Липсвала правна логика за превръщане на средната оценка в доминиращо събираемо като, духът на закона и конкурсното начало се свеждали до това да се подпомага филмовия проект, който като художествен-културен продукт е истинският обект на оценката, а не адресатът на държавната помощ да бъде с превес - миналото на създателите на филма, и то да остане определящо за класирането на проекта. Следователно, дори да се приеме, че като не е приложил в процесиите обобщени карти числовия израз на средната оценка, ответникът е допуснал процедурна грешка, то същата не е съществена, тъй като при евентуалното добавяне на средната оценка в общото сумиране, крайният резултат в класирането не би се променил.

Заинтересованата страна- “Доли Медия Студио“ ЕООД, представлявано от Д. Л. Ч., чрез юрк. И. В. оспорва жалбата и моли за нейното отхвърляне. Аргументира се, с

това, че целта на З. и ППЗФИ е да се предоставя държавна помощ за филмови проекти, представени на конкурс в съответната сесия, които се оценяват от художествена комисия чрез прилагане на критериите, посочени в чл.27, ал. 1, т. 1 и т.2 от З.. Това означавало, че: а.) законът изисквал и задължавал държавна помощ да се предоставя единствено и само на актуален, нов проект, без значение от предишни успешни или неуспешни реализирани филми както от режисьора, така и от продуцента; б.) проектът трябвало да е кандидатствал за финансиране в обявен от ИА „НФЦ“ конкурс, като се е състезавал с други проекти от същата категория и е спечелил, защото и по-добър съобразно посочените в закона критерии; в.) разглеждането, оценката и класирането на проектите се извършвало от нарочно конституирана национална художествена комисия, за съответната сесия и чиито членове притежавали експертни качества и се определяли по ред, изрично описан в З. и ППЗФИ; г.) комисията е извършила разглеждането, оценката и класирането на проектите на основание на обективни законови критерии. Систематичното тълкуване на разпоредбата на чл.27, ал.1, т.5 З. показвал, че „служебно извършената оценка от агенцията“ е само единият от многото критерии за комплексното оценяване на всеки проект. Граматическото тълкуване на текста, използването на единствено число, показвало, че тази служебна оценка е една единствена и математически тя не би могла да бъде друга, освен „средна оценка“ от посочените в т.5 на чл.27, ал.1 З. показатели. Обратно, когато се описвала работата на комисията, законът използвал множествено число – „оценки“ по см. на чл.49, ал.2 от ППЗФИ. Аргумент в полза на твърдението, че термина „средна оценка“ в Приложение № 9 към чл.49, ал.1, т.2, част 3 от ППЗФИ се отнасял само и единствено за служебно извършената оценка от агенцията, а не и за средна такава от оценките на седемчленната комисия, е и обстоятелството, че терминът „средна оценка“ липсвал в обобщената оценъчна карта на проект за игрален филм-дебют. Ако законодателят е имал предвид средна оценка от оценките на 7-те членове на комисията, то това изискване е щяло да е относимо към кандидатите от всички категории, респективно - посочено в съответната обобщена оценъчна карта на ППЗФИ, включително и за проект за филм дебют в Приложение № 9 към чл.49, ал.1, т.2, част 4 ППЗФИ.

Административен съд София-град, след като обсъди наведените в жалбата основания и прецени събраните по делото доказателства на основание чл. 235 ал.2 от ГПК във вр. чл.144 от АПК приема за установено следното от фактическа страна:

Със заповед № 11/15.01.2021г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ са били обявени датите и условията за провеждане на конкурсните сесии в ИА „НФЦ“ през 2021г. За проектите за игрални филми, в това число късометражни, идеи за развитие и подготовка на проект са определени срокове да подаване на документи за двете редовни конкурсни сесии, както и дати за заседания за двете конкурсни сесии – 25.05.2021г. и 29.11.2021г. Общият размер на средствата за редовни конкурсни сесии за проекти за игрални филми, в т.ч. дебюти, късометражни филми, идеи за развитие на сценарий и подготовка на проект е 8 114 000 лв., от които за пълнометражни филми с производствен бюджет над 600 000 лв. по 1 877 000 лв. за всяка от двете сесии.

Тази заповед е изменена със заповеди № 62/16.08.2021г., заповед № 63/17.08.2021г., заповед № 87/05.11.2021г., заповед № 95/18.11.2021г., заповед № 106/30.11.2021г., заповед № 76/15.10.2021г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ по отношение проектите за игрални филми, в това число късометражни, идеи за развитие и подготовка на проект, като са били променени датата на заседанието на Н. на

29.11.2021г., бюджетът за производство на пълнометражни филми над 600 000 лв. е увеличен на 6 685 000 лв. за всяка сесия.

Със заповед № 01-120/06.12.2021г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ е определена нова дата на заседанието на НХКИК – 06.01.2022г.

Утвърден е и списък на фестивалите А и Б за 2021г. на осн. чл.7, ал.1 от З. във вр. с чл.5, т.18 от Устройствения правилник на ИА „НФЦ“ и чл.8, ал.2 от ППЗФИ със заповед № 69/16.09.2021г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, поради липса на конституиран Национален съвет за кино и с оглед необходимостта от обезпечаване провеждането на конкурсните сесии за 2021г.

На 29.10.2021 г. със заповед № 82 на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ е определен и назначен съставът на Националната художествена комисия за игрални филми – В. Й. К., А. К. А., А. Г. А., Т. Е. Д., Д. В. К., Жорета Й. Н. и Б. С. М., както и съставът и на Националната художествена комисия за документални филми, както и на Националната художествена комисия за анимационни филми.

Със заповед № 85/04.11.2021г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ на мястото на А. К. А., в качеството му на член на Националната художествена комисия за игрални филми е определен резервният член С. Д. Д., И. Л. е определена за секретар на Националната художествена комисия за игрални филми.

Със заповед № 88/09.11.2021г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ Т. Е. Д., в качеството ѝ на член на Националната художествена комисия за игрални филми, е заменена с И. К. П..

На 01.10.2021г. „Уотърфронт филм“ ЕООД е подало заявление с рег. № 21И217/01.10.2021г. за разглеждане на проект за производство на пълнометражен игрален филм с бюджет над 600 000 лева- „Свой собствен господар“.

Проектът на жалбоподателя, заедно с всички останали представени проекти в конкурса за държавно подпомагане, са разгледани на заседание на Националната художествена комисия за игрално кино, проведено на 06.01.2022г., на което са присъствали всички членове на комисията В. К., С. Д., А. А., И. П., Д. К., Жорета Н., Б. М. и определеният секретар, видно от приложения по делото протокол № 6/06.01.2022.

За всеки от проектите е съставена оценъчна карта за проект за игрален филм от всеки от членовете на комисията с устно излагане на мотиви. Въз основа на оценъчните карти е попълнена обобщена оценъчна карта на всеки проект за игрален филм. Проектите са класирани по категории според получения общия брой точки от обобщените оценъчни карти, като съгласно глава 9 от ППЗФИ, е направено и предложение по категории за финансиране на проектите, получили над 70 % от максималния общ брой точки.

Проектът на жалбоподателя „Свой собствен господар“ е получил обща оценка от 514 точки, като с този резултат е класиран на 13-то място сред предложените за финансиране проекти в раздел „проект за пълнометражен игрален филм с бюджет над 600 000 лв“.

Административното производство е приключило с издаване на оспорената заповед № 3/10.01.2022г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, с която на основание чл.26, ал.1, т.1 и ал.2, чл. 28, ал.1, т.2, т.4 и т.5, чл.30 и чл.31 от Закона за филмовата индустрия (З.) и чл.42, чл.46, чл.47 и чл.48 от Правилника за прилагане на Закона за филмовата индустрия (ППЗФИ), са определени проекти за реализация на игрален филм с производствен бюджет над 600 000 лв., спечелили конкурса за държавно

финансово подпомагане на основание Протокол № 6 от 06.01.2022г. на НХКИК, както следва:

1. „Морето от неща“ с 576,25т. и продуцент „СИФ309 ФИЛМ МЮЗИС“ ООД;
2. „С.“ с 576,05 т. с продуцент „ЛЕМА ФИЛМ“ ООД;
3. „Поразени“ с 560,80 т. с продуцент „ГАЛА ФИЛМ“ ООД;
4. „Живях ли“ с 550,65 т. и продуцент „ДОЛИ МЕДИЯ СТУДИО“ ЕООД;
5. „Един квадрат свобода“ с 549,55 т. и продуцент „АРС“ ООД;
6. „Разгром“ с 541,70 т. с продуцент „СКРИЙНИНГ ИМОУШЪНС“ ООД;
7. „Остайница“ с 535,10 т. и продуцент „ТРИВИУМ ФИЛМС“ ЕООД.

За изясняване на спора по делото от фактическа страна е изслушана и приета съдебно - икономическа експертиза, изготвена от вещо лице С. Й. П., която се възприема, като обективно и безпристрастно заключение.

В становището вещото лице е отговорило на поставените от жалбоподателя задачи в категорията „проект за пълнометражен игрален филм с бюджет над 600 000 лв.“ да изчисли междинните и крайни оценки на всички участници, като средната оценка от индивидуалните карти по Приложение № 8, част 5 на ППЗФИ на членовете на журито сумира със служебната оценка и по този начин изчисли крайната оценка. Изпълнена е и втората задача - на база на така определените крайни оценки да се изготви класиране на всички участници в категорията. С определение на съда в открито съдебно заседание, проведено на 23.09.2022г., на експерта е дадена възможност да преработи и коригира заключението си като съобрази максималните стойности на служебните оценки на продуцент и режисьор, като се вземе предвид образеца на таблиците в част 3, приложение № 9 по чл. 49 ППЗФИ. Указано е да се изготви и таблица, в която в низходящ ред да бъдат посочени проектите, които получават 70 % от максималната стойност от 6 006 685.00 лв. В същото съдебно заседание са допуснати две допълнителни задачи към експертизата, поставени от юрисконсулт В. – да се изчисли какви биха били резултатите в обобщената оценъчна карта (част 3, Приложение № 9 към чл. 49, ал.1, т.2 ППЗФИ) на НХКИК на всички участници в категорията „Игрални филми с производствен бюджет над 600 000 лв.“ в конкурсната сесия за 2021г. при посочване на: 1.Общата оценка на членовете на комисията; 2.Средна оценка, получена от служебната оценка на продуцента (съгласно картата за служебна оценка) и служебната оценка на режисьора (съгласно картата за служебна оценка), като съдът е указал да се изготви и втори вариант – изчисляване на средната оценка по метода, използван от вещото лице първоначално, а именно като сбор от оценките на всеки от членовете на комисията, разделен на 7; 3.Крайна оценка – сбор от т.1 и т.2.

В становището си вещо лице С. Й. П. посочва, че всеки от членовете на

НХКИК попълва и подписва за всеки от проект на игрален филм оценъчна карта съгласно приложение № 8 с мотиви за всеки критерий по чл.27, ал.1, т.1 и т.2 З., както и обобщена оценъчна карта за всеки проект съгласно Приложение № 9 (чл. 49, ал.1, т.2 ППЗФИ). След нанасянето на оценките в обобщената оценъчна карта се формира крайният резултат (чл.49, ал.2 ППЗФИ). След приключване на заседанието на НХКИК и предаването на всички оценъчни карти по чл.49, ал.1 и ал.2, секретарят на комисията извършва служебна оценка по чл.27, ал.1, т.5 от З. за всеки проект съгласно критерии посочени в оценъчните карти. Получените точки от оценката се нанасят в обобщените оценъчни карти и въз основа на тях се определя окончателното класиране на проектите, секретарят изготвя протокол със списък в низходящ ред на проектите, получили над 70 % от общия брой точки (чл. 50, ал.1 ППЗФИ).

Вещото лице е изготвило 30 броя обобщени оценъчни карти на проектите за пълнометражен филм, участващи в процедурата, използвайки образеца, съгласно част 3, приложение № 9 към чл.49, ал.1, т.2 в редакцията на ППЗФИ, приета с изм. ДВ, бр. 67 от 2021г., в сила от 13.08.2021г. Попълнен е и ред „Средна оценка“ и е формиран краен резултат на база средната оценка от оценките на членовете на НХКИК и оценките за продуцента и за режисьора на проектите. В експертизата е уточнено, че техническото обработване на резултатите за всеки проект се извършва при алгоритъм, в който се формират следните компоненти: обща оценка, равна на сбора от оценките на членовете на НХКИК, средна оценка, която се образува при разделянето на общата оценка на 7 (броят на членовете); обща служебна оценка, представляваща сбора от служебната оценка на продуцента и тази на режисьора; крайна оценка – сбор на средната оценка и общата служебна оценка. За всеки един от проектите са изчислени поотделно компонентите на алгоритъма и е изведена крайна оценка. Изготвено е и класиране, вкл. такова на проектите, получили повече от 70 % от максималния брой точки. Сравнителната таблица на крайните оценки и класирането на проектите съгласно протокол № 6/06.01.2022г. и съобразно изчисленията на вещото лице, показва пълно несъответствие както като краен резултат на формираната оценка на всеки проект, така и при окончателното класиране. Проектът на жалбоподателя „Свой собствен господар“ е подреден на 6-то място и е сред проектите, които биха получили над 70% от максималния брой точки от обобщената карта във втория вариант на заключението.

При така установените факти, *Административен съд София-град* обосновава следните **правни изводи**:

Жалбата е процесуално допустима. Подадена е срещу индивидуален административен акт, който подлежи на пряк съдебен контрол за преценка на неговата законосъобразност. Жалбата е депозирана и в преклузивния срок по чл.149, ал.1 АПК.

По въпроса за правния интерес на жалбоподателя от оспорването на административния акт, съдът се е произнесъл с Определение № 1383/18.02.2022г., което е отменено с Определение № 5364/03.06.2022г. по адм. дело № 4337/2022 г. на VI-то отделение на ВАС на РБ.

Разгледана по същество, жалбата е **ОСНОВАТЕЛНА**.

Съобразно задължението по чл.168, ал.1 АПК следва да бъде проверена законосъобразността на административния акт на всички основания по чл. 146 АПК.

На първо място, оспореният акт е издаден от компетентен административен орган - изпълнителния директор на ИА „НФЦ“. Компетентността на органа произтича от чл.47, ал.4 ППЗФИ, на основание законовата делегация на чл.30, ал.1 З., съгласно който, условията и редът за провеждане на конкурса се определят с правилника за прилагане на закона. Нормата на чл.47, ал.4 ППЗФИ предвижда, че в 3-дневен срок от приемането на решението по ал.3 (с което се разглеждат постъпилите проекти, оценяват се и се класират с мотивирано решение за всеки проект), изпълнителният директор на ИА „НФЦ“ издава заповед, която съдържа проектите, които се допускат за разглеждане от финансовата комисия на основание на заявления от продуцента размер на исканата безвъзмездна помощ и в съответствие с общия размер на финансовите средства по чл. 47, ал.2, т.2 ППЗФИ и максималния размер по чл.47, ал.2, т. 3 ППЗФИ, който може да бъде предоставен за отделен проект. Ето защо, актът е действителен, не е опорочен под формата на нищожност по см. на чл.146, т.1 от АПК и е породил целените с издаването му правни последици.

На второ място, при липсата на изрична разпоредба в З. и ППЗФИ относно формата и съдържанието на заповедта, приложение следва да намери нормата на чл.59 АПК. Оспореният индивидуален административен акт съдържа реквизитите по чл.59, ал.2 АПК, а именно: наименование на органа, който го е издал, наименование на акта, адресат на акта, фактически и правни основания за издаването му, разпоредителна част, пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва, дата на издаване, подпис на органа.

На трето място, мотивирането на акта следва да бъде разгледано в съответствие с правилата за провеждане на процедурата пред административния орган, доколкото същественото им нарушаване води

до ограничаване правото на защита и правото на участие в административния процес /широк смисъл/, съответно до отмяна на издадения акт /чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 3 от АПК/.

Съгласно чл.26, ал.2, във вр. ал.1, т.1 З., условията и редът за отпускане на средствата за държавно подпомагане на филмовата индустрия се определят с ППЗФИ при спазване на изискванията и сроковете на Регламент (ЕС) № 651/2014 и Регламент (ЕС) № 1407/2013г. Приложимите правила от ППЗФИ се съдържат в глава осма „Общи условия за провеждане на конкурси“ /чл.46-чл.47/ и глава девета „Разглеждане и оценка на проекти от националните художествени комисии“ /чл.48-чл.51/, както и приложенията към тях, неразделна част от подзаконовия нормативен акт. Държавното подпомагане по чл.26, ал.1, т.1 З. представлява държавна помощ за производство на български филми и се предоставя след провеждане на конкурс по чл.30, ал.1 З., обявен със заповед на изпълнителния директор на агенцията. Съгласно чл. 8, ал.1, т.1, б.“аа“ З. оценката на проектите по чл. 26, ал. 1, т. 1 З. се извършва от създадената към изпълнителния директор на агенцията консултативно-експертен орган - национална художествена комисия в състав от 7 членове, която разглежда и оценява проектите по критериите по чл. 27, ал. 1 З. и ги класира за държавно подпомагане с мотивирано решение за всеки един от тях.

Съгласно чл.49, ал.1 ППЗФИ всеки член на комисията получава екземпляр от постъпилите проекти, попълва и подписва съответната оценъчна карта по приложение № 8 и подписва обобщена оценъчна карта по приложение № 9 за всеки проект, както и протокола по чл.47, ал.3 ППЗФИ, като мотивите, посочени в картата, съдържат не по-малко от 300 знака за всеки критерий по чл.27, ал. 1, т.1 и т.2 З.. Нормативно заложените критерии в закона са: 1. културните, художествените и творческите му качества с акцент върху оригиналността на темата, художествената стойност на сценария, използваните творчески методи на филмов разказ, драматургичната структура, главните герои, режисьорската експликация и/или визуалната концепция, творческия потенциал на проекта в контекста на европейското културно разнообразие; 2. зрителския му потенциал и възможността за културно въздействие.

В хода на процеса по делото са приети като писмени доказателства оценъчните карти по приложение № 8 към чл.49, ал.1, т.2 ППЗФИ на проектите за безвъзмездна финансова помощ в категория „пълнометражен игрален филм с бюджет над 600 000 лв.“, попълнени и подписани от всеки един членовете на комисията. Проверката показва,

конкретно за проекта на жалбоподателя „Свой собствен господар“, че оценъчната карта, попълнена от члена на НХКИК И. П. /л.122-л.23/, не съдържа задължителните поне 300 символа мотиви за всеки от критериите, посочени в чл.27 З. В оценъчната карта на проекта, попълнена от А. А. /л.124-л.125/, изложените мотиви в графи: 1.оценка на сценария в) диалог; 2.оценка на режисьорската визия според режисьорската експликация а) изразни средства; 3.оценка на режисьорската визия според режисьорската експликация в) мотивация и творчески подход на режисьора, не отговарят на нормативното изискване за мотивиране с поне 300 символа. В оценъчната карта на проекта, попълнена от Д. К. /л.120-л.121/, липсват поне 300 символа в мотиви на графите: 1.оценка на режисьорската визия според режисьорската експликация а) изразни средства; 2.оценка на режисьорската визия според режисьорската експликация в) мотивация и творчески подход на режисьора. В оценъчната карта на проекта, попълнена от члена на комисията Жорета Н. /л.118-л.119/, изложените мотиви в графите: 1.оценка на сценария, б) основни персонажи; 2.оценка на сценария, в) диалог; 3.оценка на режисьорската визия според режисьорската експликация в) мотивация и творчески подход на режисьора, също не отговарят на изискването за 300 символа.

Съгласно чл. 49, ал. 3 ППФИ, когато картата за оценка не е попълнена в съответствие с изискванията по ал. 1, т. 2 или има техническа грешка, Агенцията уведомява съответния член, като му указва каква част от картата подлежи на корекция. В срок 24 часа от получаване на уведомлението и преди заседанието съответният член на комисията отстранява техническата грешка или констатираното несъответствие. Съгласно чл.49, ал.4 ППЗФИ, когато са необходими поправки в картите, те се извършват по начин, даващ възможност да се установи в какво се състои всяка поправка, съответно всяка поправка се удостоверява с подпис от съответния член на комисията. Корекции извън случаите по ал. 3 са недопустими.

Вярно е, че в предоставените на комисията карти за оценка не е отбелязано какъв трябва да е обемът на мотивите, но това не освобождава органа от задължението да проведе процедурата, включително и оценяването, в съответствие с изискванията на закона. Оценъчната карта, която се попълва от всеки член на комисията, е по образец, установен в Приложение № 8 към чл.49, ал.1, т.2 ППЗФИ . В него изрично е посочено изискването оценката да се мотивира с не по-малко от 300 знака, които представляват нормативно изискуем минимум.

На четвърто място, макар съдебният контрол за законосъобразност да

не обхваща процеса на оценяване по същество, при проверката на акта на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, който се издава въз основа на решението на НХКИК, дейността на комисията не е изключена от обхвата на съдебен контрол. Съдът не ревизира правилността по същество на дадените оценки, но дължи изследване за спазване на разписаните формални правила, представляващи гаранция за обективност и коректност при оценяването на кандидатстващите проекти, а по този начин и на разходването на средства за държавно подпомагане. Компрометирането на процедурата по оценяване опорочава класирането, обективизирано в протокол № 6/06.01.2022 на НХКИК, поради което и липсва годно основание за издаването на оспорената заповед. За да формира този свой извод, съдът съобрази следното:

А./ Съгласно чл. 49, ал.1 ППЗФИ, освен оценъчна карта, всеки член попълва и подписва и съответната обобщена оценъчна карта за игрален филм по приложение № 9 към чл.49, ал.1, т.2 ППЗФИ. След приключване на заседанието на комисията и предаване на всички оценъчни карти по чл. 49, ал. 1, т. 2, секретарят на художествените комисии извършва служебна оценка съгласно чл. 27, ал. 1, т. 5 З. за всеки проект по критерии, посочени в оценъчните карти. Получените точки от оценката се нанасят в обобщените оценъчни карти и въз основа на тях се определя окончателното класиране на проектите, както предписва разпоредбата на чл. 50, ал.1 ППЗФИ.

В чл. 27, ал.1, т.5 З. е уредено, че за проекти по чл.26, ал.1, т.1 З. се извършва служебно оценка по критерии, определени в правилника за прилагане на закона, въз основа на: а) опита и професионалните постижения на продуцента и режисьора, признанието на техни предишни произведения от зрителите; б) реализирани най-малко 7500 платени гледания в страната и чужбина за предходен проект за пълнометражен игрален филм; в) разпространение на пълнометражни игрални филми най-малко в 25 на сто от действащите киносалони в страната; г) официална селекция или награди от фестивали клас А или Б.

Спорът в настоящото производство се свежда до използването на образеца на обобщената оценъчна карта, който от своя страна предопределя и механизма, по който се изчисляват оценките на всеки проект. Това е така, защото в З. липсва точно определен способ на оценяване на проектите, които кандидатстват за финансиране, а са заложили само основни критерии, които да бъдат доразвити в ППЗФИ. В правилника тези критерии са прецизирани посредством разработения образец на оценъчна и обобщена оценъчна карта, представляващи съответно приложения № 8 и № 9, без в разпоредбите на правилника да е

описан пълен алгоритъм на изчисление на оценката или да се даде легална дефиниция на всеки компонент. Поради липса на разписани подробни правила за оценяване, извън посочените по - горе, както и поради изричното препращане в ППЗФИ към образците на обобщена оценъчна карта в приложение № 9, за да бъде законосъобразно оценяването, то следва да бъде извършено точно според образца, без отклонения. Още повече, че приложението представлява неразделна част от императивната разпоредба на чл.49, ал.1, т.2 ППЗФИ.

Сравнението между приложените по делото обобщени оценъчни карти за проекти за пълнометражен игрален филм и образца в приложение № 9 към чл.49, ал.1, т.2 ППЗФИ в редакцията съгласно изм. – ДВ, бр.67 от 2021г., в сила от 13.08.2021г., показва, че в използваните в конкурса обобщени оценъчни карти липсва ред „Средна оценка“, който е заменен от „Обща оценка“, а редовете „Служебна оценка на продуцента“ и „Служебна оценка на режисьора“ са заменени от ред „Служебна оценка“. Изчисленията на вещото лице С. Й. П. в експертното заключение показват, че разликата между използвания в конкурса образец (съвпадащ като изчисления в първи вариант) и вариант втори на експертната съгласно нормативно определения образец на обобщена оценъчна карта, водят до различни крайни оценки на проектите в абсолютна стойност и като съотношение, до различни максимални размери на крайните оценки, а оттам и до различни резултати при формиране на крайното класиране на проектите, които имат над 70 % от максималния брой точки, които при двете изчисления е различен. Получава се и различно окончателно класиране на проектите. Сравнението между двата варианта на изчисляване на оценките на проектите показва, че се получават напълно различни резултати при двата метода на изчисление на компонента „средна оценка“.

Допуснато е съществено нарушение на административнопроизводствените правила при попълването на обобщените оценъчни карти- Приложение № 9 към чл.49, ал.1 ППЗФИ от членовете на НХКИК, което води до отмяна на заповедта. Опорочаването на дейността по оценяване на проекта на жалбоподателя, дискредитира и класирането, тъй като е било възможно същото да е друго.

Б./ По същество спорът е дали средната оценка представлява средна стойност на общите оценки, поставени от всички членове на НХКИК, или средна стойност на служебната оценка за продуцента и служебната оценка за режисьора. Правилникът и З. не съдържат легална дефиниция за „средна оценка“, нито съдържат механизъм за изчисляването ѝ, или

определят въз основа на кои компоненти следва да се изчислява тя. Липсва дефиниция или механизъм за определяне и на крайната оценка, разписан в която и да е от разпоредбите на З. или ППЗФИ. Поради това начинът на определяне на елемента „средна оценка“ от обобщената оценъчна карта следва да се извлече от образаца на обобщена оценъчна карта в част 3 (Обобщена оценъчна карта на проект за пълнометражен игрален филм) приложение № 9 към чл.49, ал.1, т.2 ППЗФИ в редакцията съгласно изм. – ДВ, бр.67 от 2021г., сила от 13.08.2021г. Безспорно, средната оценка, представлява средно аритметичен сбор на числа, т.е. се изчислява като сбор от числа, разделен на броя им. В случая, от анализа на образаца, следва извод, че „средната оценка“ се изчислява на база средно аритметичния сбор от общите оценки на всеки от членовете на НХКИК с аргумента, че графата „средна оценка“ е след тази „обща оценка“, където се попълва общата оценка на всеки член на комисията. За да се изчислява „средната оценка“, като средноаритметичен сбор на служебната оценка на продуцента и режисьора, то ред „средна оценка“ в таблицата щеше да бъде разположен под ред „служебна оценка на продуцента“ и ред „служебна оценка на режисьора“. Настоящият състав на съда приема, че приложеният механизъм на изчисление на средна и крайна оценка в обобщените оценъчни карти на проектите за пълнометражни игрални филми във вариант 2 на експертизата на вещо лице С. Й. П. е в съответствие с нормативните изисквания на З. и ППЗФИ. С оглед на това и предвид, обстоятелството, че резултатите от обобщените оценъчни карти във вариант 2 на експертното заключение и направеното въз основа на тях класиране не съвпадат с тези от приложените по делото обобщени оценъчни карти и класирането на проектите в протокола по чл.47, ал.3 ППЗФИ, се налага извод за незаконосъобразност на проведеното оценяване и класиране със **заповед № 3/10.01.2022г.** на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“.

Тук е мястото да се допълни, че процедурата е строго формална, имаща за цел обезпечаване спазването на въведените критерии за оценяване и впоследствие законосъобразното разходване на държавни средства в значителни размери. Недопустимо е да се използват образци на документи, различни от определените в закона и органът да прилага свои собствени правила на оценяване, свои методи, подходи и практически тълкувания, които се отклоняват съществено от нормативно установените. В процеса съдът не може да „замести“ воляизявлението на органа, да коригира получените крайни оценки и да извърши вместо него друго подреждане на участниците в конкурса. Съдебната проверка обаче се свежда до изследване на обстоятелството изпълнени ли са стриктно правилата, чрез

които се осигурява обективност, прозрачност и публичност на държавното подпомагане на филмовата индустрия /чл.3, ал.2, т.4 З./.

В./ Чл.47, ал.4 от ППЗФИ, гласи че въз основа на решението на Н., изпълнителният директор на ИА „НФЦ“ издава заповед, която съдържа проектите допуснати за разглеждане от финансовата комисия. Класирането се извършва въз основа на оценяването от Н., заявления размер на исканата безвъзмездна помощ от продуцента за всеки проект и в съответствие с общия размер на финансовите средства по ал. 2, т. 2 и максималния размер по ал. 2, т. 3, който може да бъде предоставен за отделен проект. Общият размер на финансовите средства по чл.47, ал.2, т.2 ППЗФИ представлява общия размер на безвъзмездните финансови средства за всяка конкурсна сесия, определен отделно по категории и по видове проекти, и в съотношение, еквивалентно на размера на годишната субсидия по чл. 17, ал. 4, т. 1 от З. за всеки вид филм. Максималният размер на средствата по чл.47, ал.2, т.3 ППЗФИ представлява безвъзмездните финансови средства, които могат да се предоставят за отделен проект, по видове проекти.

За проведената през 2021 г. втора конкурсна сесия, максималният размер на средствата за проекти за игрален филм с производствен бюджет над 600 000 лв. е определен в заповед № 11/15.01.2021г., раздел IV, изменена със заповед № 76/15.10.2021г. и възлиза на стойност от 6 685 500.00 лв. В обжалваната заповед обаче липсва обаче информация за исканото финансиране на всеки един от проектите поотделно, които са класирани, както и общото финансиране, което следва да получат те. Тези сведения следва да са задължителна част от мотивите на органа при издаване на процесната заповед, тъй като и въз основа на тях са определени спечелилите проекти. От заповедта не става ясно защо точно първите 7 проекта, а не например 8 или 6 се допускат за разглеждане от финансовата комисия. Посочването на претендираното финансиране на всеки един от проектите или поне сборът на исканата държавна помощ за всички класирани проекти би дало яснота как административният орган е извършил класирането и е определил точно посочените 7 проекта. Липсващата информация не може да бъде извлечена от останалите актове по преписката – нито от предхождащи заповеди на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, нито от протокол № 6/06.01.2022г. от заседанието на НХКИК или друг документ по преписката, който да отговаря на критериите посочени в Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975 г., ОСГК на ВС. В него е изложено, че мотивите към административния акт могат да бъдат изложени и отделно от самия него най-късно до изпращането на жалбата срещу акта на по-горния

административен орган, в съобщението до страните по чл.28, ал.1 З. /отм./, в съпроводителното писмо или в друг документ в преписка, ако изхождат от същия административен орган, който е издал акта.

Непълното посочване на фактически основания за издаване на административния акт пречат за осъществяването на контрол за правилното прилагане на материалния закон от страна на административния орган. Неизлагането на мотиви, дори и когато ответникът е овластен да реши въпроса по свободна преценка, е основание за отмяната на акта. Изискването за мотивиране на акта означава той да съдържа съвсем конкретни аргументи за неговото издаване, които освен това да бъдат и относими към приложимата материално-правна норма. Тук е мястото да се изтъкне, че в протокол № 6/06.01.2022г. не се съдържа обосновано решение на НХКИК за който и да е от проектите, така както повелява чл.47, ал.3 ППЗФИ. Предвид изложеното съдът приема за основателно възражението на жалбоподателя, че *заповед № 3/10.01.2021г.* на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ е издадена при недостатъчно описание на фактическите съображения, което представлява самостоятелно основание за отмяна на акта като постановен в нарушение на чл.59, ал.2, т.4 АПК.

В заключение, съдът приема, че административният акт е издаден при съществено нарушение на административнопроизводствените правила и неспазване на изискването за мотивираност, поради което подлежи на отмяна. Пряка правна последица от това е връщане на преписката на ответника, който следва да продължи процедурата, извършвайки надлежно всички административнопроизводствени действия и приключи производството по определения в 3. ред. Следва да се отстранят посочените нередовности в процеса на оценяване на проектите при спазване правилата на 3. и ППЗФИ, като се мотивират съгласно изискванията на ППЗФИ оценъчните карти на членовете на комисията за всеки проект, да се използват образците на оценъчни карти от ППЗФИ, да се мотивират изчерпателно решенията на НХКИК, както и да се приложат точно останалите нормативно установени правила относно провеждането на конкурса по 3. и ППЗФИ.

С оглед изхода от спора и предвид това, че жалбоподателят не е поискал да му бъдат присъдени разноси, съдът не дължи произнасяне по този въпрос. На останалите страни в съдебното производство разноси не следва да бъдат присъдени.

Мотивиран от гореизложеното и на основание чл.172, ал.2 и чл.173 ал.2 от АПК, *Административен съд София-град*, 22 състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ *заповед № 3/10.01.2022г.* на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“, по жалбата на „Уотърфронт филм“ ЕООД, представявано от управителя Ф. И. Т..

ВРЪЩА административната преписка на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ за ново извършване на конкурсната процедура в категория „проекти за пълнометражен игрален филм с бюджет над 600 000 лв.“, съобразно дадените от съда в мотивите указания.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14-дневен срок от получаване на съобщението за постановяването му пред Върховния административен съд на Република България.

Съдия: