

РЕШЕНИЕ

№ 6641

гр. София, 09.11.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 48 състав,
в публично заседание на 24.10.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Калина Пецова

при участието на секретаря Евгения Стоичкова, като разгледа дело номер **8596** 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 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).
Образувано е по жалба на сдружение „Грамада“, чрез изпълнителния директор Г. Д., срещу отказ на министъра на правосъдието, инкорпориран в писмо с рег. № 66-00-248#3 от 12.09.2022 г., за допускане на жалбоподателя до участие в процедурата за запълване на състава на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото.
В жалбата са развити доводи за незаконосъобразност на оспорения административен акт, като постановен в противоречие с материалноправния и процесуалноправния закон и в несъответствие с целта на закона. Посочва се, че жалбоподателят е участвал в процедурата по избор на членове за Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото като представител на организация с опит в областта на медийния плурализъм. От Министерство на правосъдието обаче, сдружение „Грамада“ не било получило съобщение за резултатите от избора, поради което с изрично писмо изискали от него протокол за извършения избор и за резултата от процедурата. На 12.09.2022 г. сдружението получило по електронната поща писмо, в което е инкорпорирано и властническото волеизявление на министъра на правосъдието, което се обжалва. От текста на писмото, жалбоподателят е достигнал до извод, че министърът е одобрил резултата от работата на комисията. Сдружение „Грамада“ счита, че приложеният към писмото протокол № 1 от проведеното на 25.08.2022 г. заседание на нарочно

създадена комисия не съдържа фактически и правни основания, от които да се изведе и тяхното заключение за отказ за допускане на жалбоподателя до участие в процедурата за запълване на състава на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото. Твърди, също, че комисията не е възпроизвела в пълнота и не е приложила правилно правната норма на чл. 7, ал. 4 от Постановление № 240/2019 г. на Министерския съвет. Жалбоподателят посочва мотиви, че сдружението отговаря на изцяло на изискванията, посочени в ПМС. Твърди, че мотивите в протокола на комисията са само цитати от документи, без да съставляват изобщо аргументи, обосноваващи недопускането на сдружение „Грамада“ до избор. Издаденият отказ оспорващият смята, че е в нарушение на целта на закона и по-специално в противоречие с целите, заложили в чл. 2, т. 5 от Постановление № 240/2019 г. на Министерския съвет. Допълва се, че сдружение „Грамада“ С. с цялостната си дейност чрез издаване на електронното списание www.gramada.org отговаря на всеки един от алтернативно поставените критерии, но не е оценено по нито един от тях от членовете на комисията. Оспорващият смята, че тъй като сдружението осъществява дейността си предимно чрез издаване на електронна медия, то запознаването на комисията с активността им е следвало да се осъществи чрез преглед именно на публикациите в електронното списание. Такава констатация или анализ обаче липсва при работата на комисията. Моли съда да отмени така издаденият административен акт като преписката бъде върната на административния орган за провеждане на процедурата от начало по предвидения в ПМС № 240/2019 г. ред. Претендират се направените в производство разности.

В съдебно заседание, жалбоподателят, чрез адв. Ш., поддържа изложеното в жалбата и моли за нейното уважаване.

Ответникът – Министерство на правосъдието, чрез юрк. Н., моли за отхвърляне на жалбата като неоснователна и недоказана. В условията на алтернативност, счита се, че жалбата следва да бъде оставена без разглеждане като недопустима, тъй като оспореното писмо не представлява годен за обжалване акт. Твърди се, че обжалваното писмо представлява официален свидетелстващ документ, с който жалбоподателят е уведомен за вече обявено решение на комисията, обективизирано в протокол, който е публично достъпен в специален раздел на страницата на МП. Допълва, че съгласно изискванията на чл. 7, ал. 4 от ПМС № 240/2019 г., членове на Гражданския съвет могат да бъдат юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, при наличието на две кумулативни предпоставки – да са работили активно най-малко 5 години в областта на медийния плурализъм и този опит да бъде доказан. Видно от подадения от сдружение „Грамада“ формуляр за участие, същите не се ангажирали доказателства, удостоверяващи реализацията на конкретни техни инициативи в областта на медийния плурализъм, а само са отбелязали, че в продължение на 8 години издават електронно списание „Грамада“. При преглед на дейността по издаване на електронното списание, административният орган е установил липсата на насоченост към теми като „достъпа до информация, като способност на индивида да търси, получава и разпространява информация ефективно“, „свободата на изразяване“ или други аспекти на медийния плурализъм“. Моли за присъждане на юрисконсултско възнаграждение. Прави се възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните и приети по

делото писмени доказателства, приема за установена следната фактическа обстановка: С Постановление № 240 от 24 септември 2019 г. (изм. – ДВ, бр. 62 от 2022 г.) е предвидено създаването на Национален координационен механизъм за върховенство на правото и на Съвет за неговото прилагане за осигуряване на координация в сферата на изпълнителната власт, сътрудничество и диалог с други държавни органи и с неправителствените организации и за цялостно проследяване и единно докладване на постигнатия напредък по изпълнението на мерки и дейности по областите по чл. 2. В дейността на съвета като наблюдатели, съгласно чл. 3, ал. 5 от ПМС № 240/2019 г. е предвидена възможност да участват представители на неправителствени организации, наричани „Граждански съвет“. Разпоредбата на чл. 7, ал. 5 от ПМС № 240/2019 г. посочва, че Гражданският съвет включва до 10 членове, един, от които е представител на организация с опит в областта на медийния плурализъм. Член 7, ал. 4 от постановлението предвижда, че членове на Гражданския съвет са представители на юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, които най-малко 5 години са работили активно и имат доказан опит в областта на превенцията и противодействието на корупцията или съдебната реформа или опит в сферата на медийния плурализъм, и представители на организациите на работодателите, признати на национално равнище. Предвиденото участие и избор на юридическите лица с нестопанска цел в състава на Гражданския съвет е в резултат на провеждане на регламентирана процедура в разпоредбите на чл. 7, ал. 7 – 13 от ПМС № 240/2019 г. Участието на неправителствените организации в Гражданския съвет е за срок от една година.

В изпълнение на ПМС № 240/2019 г. за попълване състава на Гражданския съвет към Съвета за прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, на 09.08.2022 г. е обявена процедура, като на електронната страница на Министерство на правосъдието са публикувани необходимите формуляри за участие. Определен е срок от две седмици за подаване на заявления за участие в процедурата. Със Заповед № ЛС-13-92/25.08.2022 г. на министъра на правосъдието, е назначена нарочна комисия, която да извърши проверка, съобразно разпоредбата на чл. 7, ал. 8 от ПМС № 240/2019 г., по отношение на организациите с опит в медийния плурализъм, подали документи за участие, дали отговарят на условията по чл. 7, ал. 4 от постановлението, да състави протокол за своята дейност и да го публикува на интернет страницата на МП. В т. 3 от заповедта е посочено, че в случая, че на условията по чл. 7, ал. 4 от ПМС № 240/2019 г. отговарят повече от една организация, комисията следва да проведе жребий, с която да определи организацията с опит в областта на медийния плурализъм, която да бъде включена в състава на Гражданския съвет за срок от 1 година.

Жалбоподателят е изпратил попълнен формуляр за участие на неправителствени организации с опит в сферата на медийния плурализъм в Гражданския съвет към Съвета за прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото с вх. № 66-00-248/23.08.2022 г. Към формуляра били приложени разпечатки от публикации в сайта на „Грамада“, както и справки за читателите на електронното списание за 8 години.

От представения по делото протокол № 1 от проведено на 25.08.2022 г. заседание на комисията по чл. 7, ал. 8 от ПМС № 240/2019 г. се установява, че за участие в процедурата за запълване състава на Гражданския съвет към Съвета за прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото като

организации с опит в областта на медийния плурализъм са кандидатствали две сдружения, а именно: фондация „Програма Достъп до информация“ и сдружение „Грамада“. Безспорно по делото е обстоятелството, че и двете сдружения отговарят на едно от условията по чл. 7, ал. 4 от ПМС № 240/2019 г. – същите са Ю., регистрирани за осъществяване на дейност в обществена полза. Сдружение „Грамада“, обаче, не е допуснато до участие в процедурата, тъй като не отговоря на изискването да е работило активно най-малко 5 години в областта на медийния плурализъм и този опит да бъде доказан. Като причини за недопускането, в протокола на комисията, е записано, че в тази връзка в утвърдения от съпредседателите на Съвета образец на формуляр за участие е предвидено предоставянето на документи, удостоверяващи „реализирани конкретни инициативи в областта на медийния плурализъм“. Допълнено е, че в подадения от жалбоподателя в настоящото производство формуляр за участие, същият не е ангажирал доказателства, удостоверяващи реализацията на конкретни инициативи в областта на медийния плурализъм, а само е отбелязал, че в продължение на 8 г. издава електронно списание „Грамада“. Според състава на комисията, след извършена справка на интернет адреса на списанието - www.gramada.org, се установява, че публикуваните в електронен формат статии, проучвания и разработки са насочени изцяло в областта на частното и публичното право. Допълнено е, че дейността по издаване на електронното списание „Грамада“ представлява осигуряване на трибуна за професионален форум на юристи, което напълно се припокрива със заложените цели на сдружението, вписани в Регистъра на Ю., в които никъде не е спомената насоченост към теми като „достъпа до информация, като способност на индивида да търси, получава и разпространява информация ефективно“, „свободата на изразяване“ или други аспекти на медийния плурализъм“.

Сдружение „Грамада“, след изрично направено искане за уведомяване на резултатите от процедурата, е получило писмо с рег. № 66-00-248#3 от 12.09.2022 г., в което е обективиран отказ за допускане на същото до участие в процедурата за запълване на състава на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, като към него е приложено решението на нарочно създадената комисия по Протокол № 1 от 25.08.2022 г., публично достъпен на страницата на МП.

Приложени като доказателства по делото са: обявление на сайта на МП от 09.08.2022 г.; писмо на министъра на правосъдието от 12.09.2022 г.; протокол № 1 от 25.08.2022 г.; доказателства от страна на сдружение „Грамада“ за това, че отговаря на изискванията за участие в процедурата (л. 46 – 71 по делото); формуляр за участие на неправителствени организации с опит в сферата на медийния плурализъм в Гражданския съвет към Съвета за прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото с вх. № 66-00-236/16.08.2022 г., подаден по електронен път от страна на фондация „Програма Достъп до информация“ (л. 84 – 91 по делото).

При така установените факти, съдът достига до следните правни изводи:

Оспореният акт е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, с който пряко се засягат законни права и интереси на адресата, поради което подлежи на съдебен контрол. С писмото се отказва допускане до участие в процедурата за запълване на състава на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, което безспорно засяга

правата на сдружение „Грамада“. Жалбата е подадена от надлежна страна – заявител по искане за участие в процедурата, за която е налице и интерес от обжалването. Жалбата, депозирана при ответника на 16.09.2022 г., е подадена в срок. Предвид това съдът приема, че същата е процесуално допустима. Разгледана по същество, тя е и основателна.

Съдът намира, че оспореният отказ е издаден в предвидената от закона форма. Съгласно Тълкувателно решение (ТР) № 16/31.03.1975 г. 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 №16/1975 г. 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 запознаят със съображенията, по които е издаден актът, и да организират защитата си срещу него. В настоящия случай фактическите основания (мотивите) за отказа са посочени в писмото на министъра на правосъдието, като е посочен и линк към страницата на МП, където е достъпен протокол № 1 от заседанието на комисията, проведено на 25.08.2022 г., в което по-обстойно са посочени в таблица причините за недопускане на единия от кандидатите до участие, а именно сдружение „Грамада“.

Отказът, инкорпориран в писмо с рег. № 66-00-248#3 от 12.09.2022 г., за допускане на жалбоподателя до участие в процедурата за запълване на състава на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, е постановен в противоречие с материалноправните и процесуалноправните разпоредби, като и в нарушение на основните принципи в административния процес, установени в чл. 8, чл. 12 и чл. 13 АПК – принципите на равенство, на достъпност, публичност и прозрачност и на последователност и предвидимост, което в крайна сметка е довело до постановяване на един незаконосъобразен по съдържание акт.

На първо място, редът и условията за провеждане на процедура по избор на Ю. за членове на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, са посочени в разпоредбите на ПМС № 240/2019 г. – чл. 7, ал. 4 - 13. Съгласно чл. 7, ал. 4 от постановлението, а и видно от обявлението на сайта на МП от 09.08.2022 г., изискванията към членовете на Гражданския съвет са: същите да са Ю., регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, които най-малко 5 години са работили активно и имат доказан опит в областта, за която са решили за кандидатстват – в областта на превенцията и противодействието на корупцията или съдебната реформа или опит в сферата на медийния плурализъм. От анализа на ал. 5 на чл. 7 от ПМС № 240/2019 г., изр. второ, съдът намира, че в Гражданския съвет участва само по един представител от тези три изброени области - един представител на организация с опит в съдебната реформа, един представител на организация с опит в областта на медийния

плюрализъм и един представител на организациите на работодателите, признати на национално равнище. Безспорно жалбоподателят е подал формуляр за участие на неправителствени организации с опит в сферата на медийния плюрализъм в Гражданския съвет към Съвета за прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, поради което той, наред с единствения друг кандидат фондация „Програма Достъп до информация“, са били подложени на оценка от страна на комисия, назначена със Заповед № ЛС-13-92/25.08.2022 г. на министъра на правосъдието, по посочените по-горе критерии на чл. 7, ал. 4 от ПМС № 240/2019 г. Видно от протокол № 1/25.08.2022 г. така назначената комисия е приела бланкетно, без да сочи мотиви, че кандидатът фондация „Програма Достъп до информация“ отговаря на заложените критерии по чл. 7, ал. 4 от ПМС № 240/2019 г. и го допуска от участие в състава на Гражданския съвет към Съвета за прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото като организация с опит в областта на медийния плюрализъм, докато сдружение „Грамада“ не е допуснато до участие. Неясни за съда остават причините за недопускане на сдружение „Грамада“, описани подробно по-горе. Спорът се свежда до изясняването на това, дали сдружение „Грамада“ е работило активно (то е доказало опит в издаване на електронно списание в продължение на 8 години) и има доказан опит в сферата на медийния плюрализъм. Настоящият съдебен състав намира, че определение за това що е „медиян плюрализъм“ липсва в ПМС № 240/2019 г. и че същото следва да бъде изведено по логически път. Медийният плюрализъм, според съда, се отнася до разнообразието в най-широк аспект: случващата се медийна концентрация в глобален аспект, свободата на изразяване и създаване на становище без влиянието на един доминиращ източник, функцията на медиите да реализират правото на информация. Европейската комисия е дефинирала медийния плюрализъм като понятие, което обхваща социални, политически, културни, образователни и религиозни ценности, мнения, информация и интереси, които намират своето изражение чрез медиите. Те допринасят за пълнотата и точността на информацията, когато отразяват различията в обществото, представят различни възгледи и гледни точки и предлагат широк спектър програми и услуги. Т.е медийният плюрализъм от житейска гледна точка се свързва с принципите на медийна свобода, на представяне на различни гледни точки и реализиране на правото на информация. Отказът на административният орган, който се обжалва, в случая е обвързан с мотива, че публикуваните в електронен формат статии, проучвания и разработки са насочени изцяло в областта на частното и публичното право и че дейността по издаване на електронното списание „Грамада“ представлява осигуряване на трибуна за професионален форум на юристи. Посоченото обаче, не означава, че в дейността по издаване на електронното списание „Грамада“ липсва свобода на изразяване и че не са били отразени гледните точки на различни специалисти, макар и в една по-тясна сфера – юридическата. При условие, че административният орган е заложил различни от общоприетите аспекти на медийния плюрализъм, то е следвало или да даде точна дефиниция на понятието или да посочи какви са точно критериите, при които ще се счита, че е спазено изискването за опит в сферата на медийния плюрализъм. Още по-неясни за съда са и другите

аргументи за недопускане до участие на сдружение „Грамада“, а именно: „Дейността по издаване на електронното списание „Грамада“ представлява осигуряване на трибуна за професионален форум на юристи, което напълно се припокрива със заложените цели на сдружението, вписани в Регистъра на Ю., в които *никъде не е спомената насоченост към теми като „достъпа до информация, като способност на индивида да търси, получава и разпространява информация ефективно“, „свободата на изразяване“ или други аспекти на медийния плурализъм*“. Както бе посочено вече, ако административният орган е имал предвид заложените критерии, при които ще се счита, че е спазено изискването за опит в сферата на медийния плурализъм, то те е следвало предварително да бъдат заявени. В протокола от 25.08.2022 г. освен това липсват данни за начина, по който е оценяван другият кандидат и дали за него са важали същите критерии за опит в сферата на медийния плурализъм. В протокола, в табличен вид, по отделните изисквания са посочени само „Да“ – за спазено и „Не“ за неспазено изискване. По същество тази таблица показва крайния резултат от оценяването на кандидатите, но не и на процеса на достигането му. Извеждането от съда на предполагаемата воля на членовете на комисията е недопустимо.

Настоящият съдебен състав намира, че липсата на съждения относно механизма за определяне на това кога е спазено изискването за опит в сферата на медийния плурализъм, опорочава процедурата, нарушавайки принципите на истинност, равенство, достъпност, публичност, прозрачност и предвидимост в административния процес - чл. 7, 8, 12 и 13 АПК. В процесния случай не става ясно как комисията е определила, че по отношение на фондация „Програма Достъп до информация“ са налице всички условия по ал. 4 на чл. 7 от ПМС № 240/2019 г. След като от протокол № 1/25.08.2022 г. не става ясно по какъв начин и защо комисията е достигнала до конкретния резултат, на още по-малко основание съдът, а и самият оспорващ, като страна в производството, биха могли обективно да изградят убеждение относно правомерността в действията на оценяващите по отношение на всеки един от кандидатите за членове на Гражданския съвет. Това обстоятелство от своя страна е засегнало производството по избора съществено.

С оглед на изложеното, обжалваният отказ на министъра на правосъдието, инкорпориран в писмо с рег. № 66-00-248#3 от 12.09.2022 г., за допускане на сдружение „Грамада“ до участие в процедурата за запълване на състава на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, следва да бъде отменен. След отмяната му, делото следва да се върне на органа като преписка, за повторна проверка за съответствие с условията по чл. 7, ал. 4 от ПМС № 240/2019 г. при провеждане на избор на един представител на организация в областта на медийния плурализъм като член на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, чрез даване на дефиниция на „медийен плурализъм“ и ясни критерии кога е налице доказан „опит в сферата на медийния плурализъм“, съобразно мотивите на настоящото решение. Комисията по чл. 7, ал. 8 от ПМС № 240/2019 г. следва да посочи не само крайния резултат от оценяването на кандидатите с „Да“ и „Не“, но и процеса на достигането му до един или друг

избор.

С оглед изхода на делото и доколкото в настоящото производство от жалбоподателя е претендирано присъждането на разносните по делото, ответникът следва да заплати, на основание чл. 143, ал. 1 АПК, на жалбоподателя сумата общо в размер на общо 610 лева, представляваща 10 лева внесена държавна такса и 600 лева реално изплатено адвокатско възнаграждение.

Така мотивиран, на основание чл. 172, ал. 2 и чл. 143, ал. 1 от АПК, Административен съд София-град, II-ро отделение, 48-ми състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ, по жалба на сдружение „Грамада“, отказ, инкорпориран в писмо с рег. № 66-00-248#3 от 12.09.2022 г., за допускане на сдружението до участие в процедурата за запълване на състава на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото.

ВРЪЩА делото като преписка на Комисията по чл. 7, ал. 8 от ПМС № 240/2019 г. за повторна проверка за съответствие с условията по чл. 7, ал. 4 от ПМС № 240/2019 г. при провеждане на избор на един представител на организация в областта на медийния плурализъм като член на Гражданския съвет към Съвета по прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото, съобразно дадените от съда указания.

ОСЪЖДА Министерството на правосъдието да заплати на сдружение „Грамада“ сумата от 610 (шестстотин и десет) лева, представляваща разноски по делото.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд на РБ в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: