

# РЕШЕНИЕ

№ 5074

гр. София, 26.07.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 50 състав,**  
в публично заседание на 05.07.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Мария Бойкинова**

при участието на секретаря Ива Лещарова, като разгледа дело номер **4356** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и следващите от АПК.

Образувано е по жалба на [фирма], ЕИК[ЕИК] срещу отказ № 01-156/11.04.2022 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център (ИА“НФЦ“) за сключване на договор за предоставяне на държавна финансова подкрепа за реализацията на документален филм „В празното пространство“ и с който се обезсилва Заповед № 38/13.04.2020 г., в частта, с която се определя финансиране на проекта.

В жалбата се твърди, че въз основа внесен в ИА “НФЦ“ със заявление № 01-259/18.02.2019 г. проект за реализация на документален филм „В празното пространство“ за участие в първа редовна сесия за документално и научно-популярно кино през 2019 г., със Заповед № 67 от 09.05.2019 г. на изпълнителния директор на ИА “НФЦ“ проектът е определен за държавно подпомагане, а със Заповед № 38 от 14.04.2020 г. е определен размер на държавното финансиране на проекта - 90 500 лева, който се равнява на 72.04% от бюджета на проекта. Твърди, че непосредствено след приключване на обявената извънредна епидемична обстановка със заявление вх. № 01-559/07.04.2022 г. дружеството е поискало от изпълнителния директор на ИА “НФЦ“ сключването на договор за предоставяне на държавна финансова подкрепа за реализацията на проекта. Сочил, че отказа на изпълнителния директор на ИА “НФЦ“, обективиран в писмо № 01-156811.04.2022 г., е незаконосъобразен, тъй като правото на жалбоподателя да сключи договора е възникнало с влизане в сила на Заповед № 38/13.04.2020 г. Твърди, че редакцията на чл. 47, ал. 11 ППЗФИ към момента на

влизане в сила на заповед № 38/13.04.2020 г. не е предвиждала срок за подаване на заявление за сключване на договора за предоставяне на държавна финансова подкрепа. Счита, че въведените с изменението на ППЗФИ през 2021 г. срокове за подаване на заявления за сключване на договори не се прилагат по отношение на влязлата в сила заповед № 38/13.04.2020 г. на изпълнителния директор на ИА "НФЦ". Твърди, че никога не е подавал заявление по чл. 42, ал. 1, т. 1 от ППЗФИ за финансиране на развитие и написване на сценарий, а е кандидатствал за финансиране на реализацията на документален филм със заявление по чл. 42, ал.1, т. 2 ППЗФИ. Излага съображения, че цитираният в отказа чл. 63, ал. 3 от ППЗФИ, в редакцията му приложима към Заповед № 38/13.04.2020 г. не предвижда срок от 30 месеца за сключването на договори за предоставянето на държавна финансова подкрепа за филми, а предвижда единствено срок за сключване на договори по отношение на проектите, които са получили финансиране за развитие на сценарий. Според жалбоподателя с промените в чл. 63, ал. 3 ППЗФИ на практика се е разширил обхвата на нормата, като срокът от 30 месеца за сключване на договори обвързва всички видове мерки за държавни помощи, включително и сериалите. По отношение на отказа в частта за обезсилването на Заповед № 38/13.04.2020 г. на изпълнителния директор на ИА "НФЦ" се навеждат оплаквания за необоснованост на административния акт, липса на форма и изрично изявена воля на органа. Моли съдът да отмени обжалвания отказ и да върне преписката на административния орган със задължителни указания за продължаване на административната процедура за сключване на договор за предоставяне на държавна финансова подкрепа на документалния филм, предмет на проекта. Претендира присъждане на разноски съгласно представен списък по чл. 80 от ГПК.

Ответникът – Изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ чрез адв. П. А. оспорва жалбата. В писмено становище излага съображения за неоснователност на жалбата. Поддържа, че жалбоподателят не е спазил разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ППЗФИ и в редакцията ѝ към 2020 г., според която срокът за сключване на договор за производство на филм не може да надвишава 30 месеца, считано от датата на подаване на заявлението по чл. 42 от ППЗФИ за кандидатстване за държавно подпомагане. Не отрича, че тогава разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ППЗФИ посочва единствено заявлението за държавно подпомагане по чл. 42, ал. 1, т. 1 (развитие и написване на сценарий), като твърди, че това е техническа грешка допусната в ППЗФИ, тъй като по принцип самата разпоредба на чл. 63, ал. 3 от ППЗФИ има за предмет сключване на договор за проект за производство на филм. Излага съображения, че доколкото се касае за отпускане на средства от държавния бюджет, волята на законодателя изразена в подзаконовия нормативен акт, е да скрепи сключването на договора за безвъзмездна финансова подкрепа с определен срок. Претендира присъждане на разноски съгласно представен списък по чл. 80 от ГПК.

Софийска градска прокуратура редовно уведомена не изпраща представител  
Административен съд София - град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните и събраните по делото доказателства намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Жалбата е процесуално допустима, като подадена в законоустановения срок и срещу административен акт по чл. 21, ал. 1 АПК, подлежащ на съдебен контрол.

Разгледана по същество жалбата е неоснователна.

Административното производство е започнало по повод заявление с вх. №

01-259/18.02.2019 г. до изпълнителния директор на ИА "НФЦ", с което дружеството е внесло проект за реализация на документален филм „В празното пространство“ на първа редовна конкурсна сесия за документално и научно-популярно кино през 2019 г. Със Заповед № 38/13.04.2020 г. на изпълнителния директор на ИА "НФЦ" е определено държавно финансово подпомагане в размер на 90 500 лева за проект за реализация на документален филм „В празното пространство“ с продуцент [фирма]. Заповедта е влязла в сила и с нея се е финализираща втората част от процедурата по държавното финансово подпомагане, която не е предмет на спора по настоящето дело. На основание заповедта [фирма] със заявление по образец с вх. № 07.04.2022 г. – Приложение № 15а към чл. 55, ал. 6 З. е поискало сключването на договор за проект за производство на филм. Към заявлението са приложени изискуемите се документи съгласно образца на заявлението. Изпълнителният директор на ИА "НФЦ" с писмо с изх. № 01-156/11.04.2022 г. е постановил отказ по заявлението на ИА "НФЦ" [фирма] за сключване на договор. Като мотиви е изложил, че съгласно чл. 47, ал. 12, т.1 от ППЗФИ продуцентите на определените за финансиране проекти, следва да внесат заявление за сключване на договор, придружено с изискуемите се документите в срок до 18 месеца, след влизане в сила на заповедта по чл. 47, ал. 7 ППЗФИ, като за настоящия проект това е заповед № 38/13.04.2020 г. Позовал се е на разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ППЗФИ, според която срокът за сключване на договор за проект за производство на филм не може да надвишава 30 месеца считано от датата на подаване на заявлението по чл. 42, ал. 1 ППЗФИ, като за процесния проект това е заявление с вх. № 01-259/18.02.2019 г. Позовал се е на разпоредбата на чл. 63, ал. 4 ППЗФИ, според която в случай, че заявителят не представи необходимите документи в срока по ал. 3 на същата разпоредба, той губи правото на финансиране по реда на З. и на ППЗФИ за проекта, за който е кандидатствал. Жалбоподателят с писмо с изх. № 01-575/12.04.2022 г. е изразил несъгласие с доводите на административния орган, като поддържа, че в новия ППЗФИ от 2021 г. не се съдържа изрична правна норма за обратно действие на подзаконовия нормативен акт. Изтъква, че разпоредбата на чл. 47 ППЗФИ действаща към 2020 г. е тази, която регулира правата и задълженията възникнали със Заповед № 38 от 14.04.2020 г. и че тя не предвижда срок за подаване на заявление за сключване на договор. Такъв срок е предвиден с изменението и допълнението на ППЗФИ направено през 2021 г.

При така установената по делото фактическа обстановка Административен съд София – град, на основание чл. 168, ал. 1 АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, като прави следните правни изводи.

В отказа обективиран в оспореното писмо на изпълнителния директор на ИА "НФЦ" са посочени фактическите и правните основания за издаването му, което е предпоставка за упражняване на контрол за законосъобразност. Актът е постановен при правилно приложение на материалния закон.

По делото няма спор за фактите. Спорът между страните е очертан от противоречието в позициите им относно кои са приложимите правни норми на ППЗФИ – тези, които са действали по време на влизане в сила на Заповед № 38 от 14.04.2020 г. (ППЗФИ приет с ПМС № 274 от 06.12.2018 г., обн. ДВ, бр. 102/11.12.2018 г.) или новите разпоредби след изменението и допълнението на ППЗФИ, (обн. ДВ, бр. 67/13.08.2021 г.), които са действали към момента на подаване на заявлението за сключване на договора и съответно изтекъл ли е срокът за сключване на договора по подаденото заявление с вх. № 01-559/07.04.2022 г.

Съгласно разпоредбата на чл. 47, ал. 1 от ППЗФИ преди изменението и допълнението (обн. ДВ, бр. 67/13.08.2021 г.) държавното подпомагане се извършва след провеждане на конкурс, обявен със заповед на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, като в ал. 2, 3 и 4 на същата разпоредба се регламентира процедурата по оценяване и класиране на одобрените проекти от Националната художествена комисия и Националната комисия за разпространение на филми. Въз основа на мотивирано решение на комисията този първи етап от процедурата завършва с издаването на заповед на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, която определя 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, определен в заповедта по ал. 1 на чл. 47 от ППЗФИ.

Вторият етап от процедурата е уреден в разпоредбата на ал. 6 на чл. 47 от ППЗФИ, съгласно която финансовата комисия разглежда допуснатите проекти по ал. 4 на чл. 47 и предлага на изпълнителния директор със свое решение окончателния размер на безвъзмездните финансови средства за всеки отделен проект. На основание решението на финансовата комисия и на основание ал. 7 на чл. 47 ППЗФИ изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ издава заповед, с която утвърждава окончателния размер на държавното подпомагане за проектите, разгледани от финансовата комисия. Съгласно ал. 10 на чл. 47 от ППЗФИ заповедите на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ по ал. 4, 5, 7 и 8 могат да се обжалват от участниците в конкурса по реда на АПК.

Съгласно ал. 11 на чл. 47 от ППЗФИ въз основа на влязлата в сила заповед по ал. 7 на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ за определяне на окончателния размер на държавното подпомагане се сключва договор със спечелилите кандидати. В чл. 63, ал. 1 от ППЗФИ са изброени документите, които трябва да представят кандидатите за сключването на договора, а в ал. 3 на същата разпоредба е регламентирано, че срокът за сключване на договор за проект на филм не може да надвишава 30 месеца считано от датата на подаване на заявлението по чл. 42, ал. 1, т. 1.

Не се спори, а и от влязлата в сила Заповед № 38 от 13.04.2020 г. на изпълнителния директор се установява, че определеният окончателен размер на финансовото подпомагане на дружеството жалбоподател е в размер на 90 500 лева. Към момента на влизане в сила на горната заповед в приложимата редакция на ППЗФИ ( обн. ДВ, бр. 102 /11.12.2018 г.) няма нормативно определен срок за подаване на заявление за сключване на договора за държавно подпомагане, но същевременно в чл. 63, ал. 3 ППЗФИ изрично е предвиден краен срок за сключване на договора за производство на филм, а именно: 30- месечен срок считано от датата на подаване на заявлението по чл. 42, ал. 1, т. 1 ППЗФИ. Независимо че в ал. 3 на чл. 63 ППЗФИ е посочено единствено заявлението по чл. 42 ал. 1, т. 1 ППЗФИ, което касае проекти за развитие и написване на сценарий, не и това по чл. 42, ал. 1, т. 2 ППЗФИ за производство на филм, съдът счита, че с оглед изричната формулировка на правната норма, която регламентира именно срока на договора за производство на филм е логично, че този 30-месечен срок се отнася и за договорите за производство на филма, като срокът ще се брой от датата на подаване на заявлението за разглеждане на проекта за производство на филм. Разпоредбата на чл. 63 ППЗФИ систематически се намира в глава Т. – Ред за отпускане и отчитане на държавно подпомагане, Раздел I – Договор, следователно тя урежда и обхваща реда и условията за сключването на договорите, с които се финансират всички одобрени проекти, а не само тези за които е предвидено финансиране за написване на сценарий, както твърди жалбоподателя. Правната логика

на разпоредбата се извежда и от смисъла ѝ вложен в словесно изписаното с думи, което недвусмислено говори за срок на договор за производство на филм, поради което и възражението на жалбоподателя, че в редакцията на ППЗФИ към 2020 г. няма срок за сключване на договор за производство на филм е неоснователно.

С изменението и допълнението на ППЗФИ (обн. ДВ, бр. 67/13.08.2021 г.) за първи път законодателят в ал. 12 на чл. 47 ППЗФИ въвежда срок за подаване на заявлението за сключване на договора от спечелилите кандидати, който започва да тече след влизане в сила на заповедта на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ по ал. 7 на същата разпоредба, както следва: т. 1. 18 месеца за проекти по чл. 28, ал.1, т. 1 - 3 и чл. 31б, ал. 1 З.. т. 2. 6 месеца проекти по чл. 28, ал. 1, т. 4 и 5 от З.. и т. 3. един месец за проекти по чл. 32 З.. Изрично е предвидено, че срокът по ал. 12, т.1 на чл. 47 ППЗФИ може да бъде удължен не повече от два пъти с по 6 месеца със заповед на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“ при доказана необходимост и представена писмена обосновка от кандидата. С ал. 15 на чл. 47 ППЗФИ е предвидено, че кандидатът който не подаде в срока заявление отпада от конкурсната процедура, а заповедта се обезсилва в тази ѝ част. С изменението на разпоредбата на чл. 63, ал. 3 от ППЗФИ изискването срокът на сключване на договора за производство да не надвишава 30 месеца е непроменено, като вместо заявлението по чл. 42, ал. 1, т. 1 е посочено заявлението по чл. 42, ал.1 ППЗФИ, тоест вече е включено и заявлението за производството на филм – чл. 42, ал.1, т. 2 ППЗФИ.

В конкретния случай административното производство е започнало по реда на ППЗФИ преди изменението и допълнението му с ПМС (обн. ДВ, бр. 67/13.08.2021 г.). Както по-горе се посочи в относимата редакция на чл. 47 ППЗФИ към онзи момент не е имало изискване за срок за подаване на заявления, като по силата на ал. 3 на чл. 63 ППЗФИ срокът за сключване на договора не може да надвишава 30 месеца, считано от датата на подаване на заявлението за разглеждане на проекта за реализацията на филма. Не се спори между страните, че първоначалното заявление на дружеството за участие в конкурса е подадено на дата 18.02.2019 г. В чл. 63, ал. 3 ППЗФИ е определен краен 30-месечен срок за сключването на договора, който в случая се брои от датата на подаване на първото заявление – 18.02.2019 г. и изтича на 18.08.2021 г. Заявлението на жалбоподателя за сключване на договора е подадено с вх. № 01-559/07.04.2022 г., т.е след крайния срок за сключване на договора.

По приложението на правните норми. Съдът счита, че по принцип ППЗФИ (обн. ДВ, бр. 67/13.08.2021 г.) не се прилага към заварените факти и развилите се преди това административни производства, но следва да регулира бъдещите юридически факти и юридическите факти, които той заварва, и които не са се реализирали изцяло, предвид липсата на предходна разпоредба в него, която да преурежда заварените отношения. Безспорно е, че с изменението и допълнението на ППЗФИ през 2021 г. не са уредени висящите правоотношения, заварени при влизане в сила на новия правилник и които не са приключили. Следователно в случая не става въпрос за обратно действие на подзаконовия нормативен акт, а за преуреждане на заварени отношения, тоест подзаконовия нормативен акт ППЗФИ (обн. ДВ, бр. 67/13.08.2021 г.) регулира заварените обществени отношения. Това е така, защото същинско обратно действие има само когато правните последици от настъпил юридически факт се преуреждат за минал период, а не за в бъдеще, а в случая сме изправени пред хипотезата, когато новият ППЗФИ се прилага към заварени факти и правоотношения, които ще се проявят за в бъдеще. Така и в съдебната практика изрично се застъпва становището,

че хипотезата на прилагане на новия закон към заварено правоотношение не е равнозначно на обратно действие на новия закон, както и че е налице разлика между обратното действие на закона и преуреждането на висящи правоотношения, заварени при влизане в сила на нова материалноправна норма, на която изрично не е дадено обратно действие.

В случая, според съда е приложима разпоредбата на ал. 12 на чл. 47 ППЗФИ, съгласно която срокът за подаване на заявлението за сключване на договора от дружеството жалбоподател е 18 месеца за проекти по чл. 28, ал.1, т. 1-3 и чл. 31б, ал. 3., като срокът започва да тече от влизане в сила на заповед № 38 от 13.04.2020 г изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, и който срок за жалбоподателя не е бил изтекъл към момента на приемане на изменението и допълнението на ППЗФИ (обнародван с ДВ, бр. 67 от 13.08.2021 г. в сила от 13.08.2021 г.). В защитната си теза дружеството се позовава на форсмажорни обстоятелства и обявеното извънредно положение в страната през 2021 г. по повод Ковид - 19 пандемията, като в същото време по делото не се представиха доказателства, дружеството да е поискало удължаване на срока за сключване на договора, нито на основание извънредната епидемична обстановка, нито на основание предвидената в ал. 14 на чл. 47 ППЗФИ възможност за удължаване на срока на не повече от два пъти с по 6 месеца при доказана необходимост и представена писмена обосновка. Предвиденият в ал. 14 на чл. 47 ППЗФИ срок за удължаване на срока за подаване на заявление за сключване на договора – не повече от 12 месеца прибавен към срока по чл. 47, ал. 12, т.1 - 18 месеца за подаване на заявление за сключване на договор прави общо 30 месеца, колкото е и крайният срок за сключване на договора, предвиден в разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ППЗФИ. Към датата на подаване на заявлението за сключване договора 07.04.2022 г. е изтекъл и този краен срок, с оглед на това, че срокът се брой от датата на подаване на първоначалното заявление с вх. № 01-259/18.02.2019 г. За пълнота на изложеното съдът следва да отбележи, че този срок е изтекъл и при действието на разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ППЗФИ преди изменението ѝ от 2021 г., тъй като срокът за сключване на договора се отнася за всички видове проекти, които са определени да получат държавно финансиране по 3..

По изложените съображения съдът намери оспорения отказ за законосъобразен административен акт – издаден при неналичие на отменително основание по чл. 146 АПК.

Този извод обуславя неоснователност на жалбата, която следва да

бъде отхвърлена.

С оглед изхода на спора и своевременно заявеното от процесуалния представител на ответника искане за присъждане на разноски, на основание чл. 143, ал. 3 АПК такива му се дължат. При направеното от процесуалния представител на жалбоподателя възражение за прекомерност и с оглед фактическата и правна сложност на спора, съдът ги определя в размер на 500 (петстотин) лева на основание чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения.

Поради това и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК  
Административен съд – София град, 50-ти състав

**Р Е Ш И:**

ОТХВЪРЛЯ жалбата на [фирма], ЕИК[ЕИК], срещу отказ № 01-156/11.04.2022 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център, като неоснователна.

ОСЪЖДА [фирма], ЕИК[ЕИК], да заплати на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ сумата в размер на 500 /петстотин/ лева съдебни разноски.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от деня на съобщението, че решението е изготвено.

·  
Съдия