

РЕШЕНИЕ

№ 794

гр. София, 08.01.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 48 състав,
в публично заседание на 16.12.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Калина Пецова

при участието на секретаря Евгения Стоичкова, като разгледа дело номер **1843** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Делото е образувано след постановяване на Разпореждане от 18.02.2022г. по АД 824/2022, с което е разделено производството по цитираното дело. 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. и Заповед № 8/10.01.2022г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ (ИА „НФЦ“). След постановяване на разпореждането, предмет на делото е Заповед № 8/10.01.2022г., с която не се допуска до финансиране по чл. 26, ал.1, т.1 и чл. 30 от Закона за филмовата индустрия проект на внесени проекти в частта относно пълнометражен игрален филм „Свой собствен господар“ с режисьор К. К..

В жалбата са изложени съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед, поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Сочи, че заповедта е издадена на основание чл. 47, ал.5 от ППЗФИ, която предпоставка е „достигане на общия размер на финансовите средства по ал.2, т.2“ на чл. 47 от ППЗФИ. Поради пропуски в мотивите на заповедта и поради липса на фактически основания, не е налице възможност да бъде установено това обстоятелство за съответната сесия и за съответната категория проекти. Позовава се на пълна липса на фактически мотиви, която да даде възможност за приложимостта на посочената норма.

Поради това именно съдът е сезиран и с оспорването на Заповед № 3/10.01.2022г., която е била предмет на разглеждане по дело № 824/2022г.

Настоящото производство бе спряно до разрешаване с окончателен съдебен акт на административно дело № 824/2022г. С Решение № 592/03.02.2023г. е отменена Заповед №3/10.01.2022г. на Изпълнителния директор на Националния филмов център. Същото е потвърдено с Решение № 11316/22.10.2024г. на ВАС по АД № 6927/2023г. С оглед това е възобновено настоящото производство.

В проведеното съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. О., който поддържа жалбата на заявените основания. Счита, че съдът е обвързан от развитото се преюдициално производство по АД 824/2022г. по описа на АССГ. Прави възражение за прекомерност на адвокатския хонорар на другата страна.

Ответникът Изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ се представлява от адв. А. от САК, който оспорва жалбата и моли за потвърждаване на заповедта. Претендира разноси по списък, който представя.

Съдът, въз основа на данните по делото, становищата на страните и въз основа на закона, намира следното:

Жалбата е процесуално допустима, като подадена в срок и от правнозаинтересована страна, доколкото с нея се засяга неблагоприятно правана сфера на жалбоподателя, като се отказва търсеното финансиране на предложения от него проект за пълнометражен филм.

По фактите се установява:

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 НХК 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 ЗФИ 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., Ж. 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., Ж. 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. и оспорената в настоящото производство Заповед № 8/10.01.2022г. на изпълнителния директор на ИА „НФЦ“, с първата от които 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 (ЗФИ) 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.

С втората заповед № 8/10.01.2022г., предмет на настоящото производство, 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 ЗФИ, чл. 42, чл. 46 и чл.48 от ППЗФИ , Заповеди №№11/15.01.2021г., 62/16.08.2021г., 63/17.08.2021г., 69/16.09.2021г., 76/15.10.2021г.87/05.11.2021г. 95/18.11.2021г., 106/30.11.2021г., 120/06.12.2021г. на изпълнителния директора на ИА „НФЦ“ ,

определените категории финансови средства за категории игрални филми с производствен бюджет над 600 000 лева в размер от 6 685 000 лева от определения общ размер за разпределяне на първа и втора конкурсна сесия от 12 720 000 лева и протокол № 6/06.01.2022г. на НХКИК, и на основание чл. 47, ал.5 от ППЗФИ е наредила да не бъдат допускани до финансиране проектите с производствен бюджет над 600 000 лева, на основание чл. 26, ал.1, т.1 и чл. 30 от ЗФИ, между които под точка 5 проектът на жалбоподателя.

Както бе посочено, с Решение № 592/03.02.2023г. , постановено по административно дело № 824/2022г. по описа на АССГ е отменена Заповед №3/10.01.2022г. на Изпълнителния директор на Националния филмов център, като същото е потвърдено с Решение № 11316/22.10.2024г. на ВАС по АД № 6927/2023г.

Мотивите на съда почиват на съображения за допуснати нарушения на административно-производствените правила, които се свеждат се до ползване на образец, който не е предвиден в образците в приложението на Правилника, което е съществено нарушение, водещо до незаконосъобразност на изводите на комисията, а от там и на оспорената заповед. На следващо място е установено, че мотивите на членовете на комисията не отговарят на нормативно изискване за минимум 300 знака мотиви, което е самостоятелно нарушение на административно производствените правила, водещо до отмяна на акта. На следващо място съдът е установил липса на мотиви по съществени въпроси относно размера на помощта за всеки проект, каква е общата сума на одобрената помощ и конкретни мотиви по всеки проект.

Същите са напълно възприети с мотивите на решение № 11316/22.10.2024г. на ВАС по АД 6927/2023г. са обвързващи за страните и настоящия съд, както и за всички заинтересовани страни.

С отменената заповед № 3, 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 (ЗФИ) 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 576,25 т. 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.

С Решението съдът е приел, че административният акт е издаден при съществено нарушение на административнопроизводствените правила и неспазване на изискването за мотивираност, поради което подлежи на отмяна. Като пряка правна последица от това, съдът е върнал преписката на ответника, като го е задължил да продължи процедурата, извършвайки надлежно всички административнопроизводствени действия и приключи производството по определения в ЗФИ ред. Указано е, че следва да се отстранят посочените нередовности в процеса на оценяване на проектите при спазване правилата на ЗФИ 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 ЗФИ и ППЗФИ.

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.

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.

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 ЗФИ, 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.

При липсата на изрична разпоредба в ЗФИ и ППЗФИ относно формата и съдържанието на заповедта, приложение следва да намери нормата на чл.59 АПК, поради което следва да се приеме, че оспореният индивидуален административен акт съдържа част от реквизитите по чл.59, ал.2 АПК, а именно: наименование на органа, който го е издал, наименование на акта, адресат на акта, правни основания за издаването му, разпоредителна част, пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва, дата на издаване, подпис на органа.

Не са налице обаче фактически мотиви в акта, които да обосновават разпоредения със същия резултат, както и надлежни мотиви в тази насока.

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/.

Както се посочи, с влязло в сила и задължително за страните и за съда решение е прието, че процедурата по проведения конкурс е опорочена.

Само за пълнота, настоящият състав на съда споделя изложените в Решение по дело № 824/2022г. по описа на АССГ съображения, а същите се отнасят до идентични факти, с оглед това, че се касае за една и съща процедура, приключваща с два акта в хода на сложен фактически състав по чл. 30 от ЗФИ по финансиране на проекти от страна на ИА „НФЦ“.

Чл.47, ал.4 от ППЗФИ, гласи че въз основа на решението на НХК, изпълнителният директор на ИА „НФЦ“ издава заповед, която съдържа проектите допуснати за разглеждане от финансовата комисия. Класирането се извършва въз основа на оценяването от НХК, заявения 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 ЗФИ 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, чието финансиране е отказано, както и информация за общото финансиране, за да се направи обоснован извод, че е налице предпоставката по чл. 47, ал.5 от ППЗФИ, а именно - достигане на общия размер на финансовите средства по ал. 2, т. 2.

Последната норма предвижда като реквизит на заповедта за обявяване на конкурса - 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 ЗФИ за всеки вид филм; 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, което съответно е довело и до издаване на заповедта за неодобрените такива. 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 проекти, респ. е определил кои са нефинансираните. 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 ЗАП /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 пречатства 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 № 8/10.01.2021г.** 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.

Последното е довело и до неправилно приложение на материалния закон. Следва да бъде съобразена и нормата на чл. 142, ал.2 от АПК, съгласно която установяване на нови факти от значение на делото след издаване на акта се преценява към приключване на устните състезания. Поради спиране на производството, с оглед поредността на процедурата, и предвид общите факти по двата оспорени акта, към момента на приключване на съдебното дирене е налице е налице установен факт, който следва да се разглежда като такъв по посочената норма. А именно – установеното в мотивите на решението по АД 824/2022г., с което е отменена заповедта поради неспазване на административни правила и немотивираност, е довело до връщане на преписката на органа за пълно ново провеждане на същата по отношение на финансирането от 2021г. Този факт несъмнено рефлектира върху настоящото производство, тъй като заповедта за отказ за финансиране на проектите, посочени в Заповед № 8/10.01.2022г. на ИД на ИА „НФЦ“ е последваща и в корелация с отменената заповед, доколкото се касае за начина на класиране на кандидати от обща процедура с общ бюджет. След изпълнение на указанията по отношение на цялостно ново провеждане на процедурата, неизменно би се стигнало до различно съотношение на класираните кандидати, което води до извод за незаконосъобразност на настоящата заповед и на това основание.

По изложените съображения, жалбата следва да бъде уважена, а оспорената Заповед отменена.

Разноски не са претендирани от жалбоподателя, поради което такива не следва да бъдат присъждани.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал.2, предл. 2 и чл. 173, ал.2 от АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед № 8/10.01.2022г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ (ИА „НФЦ“). След постановяване на разпореждането, предмет на делото е Заповед № 8/10.01.2022г., с която не се допуска до финансиране по чл. 26, ал.1, т.1 и чл. 30 от Закона за филмовата индустрия проект на внесени проекти в частта относно пълнометражен игрален филм „Свой собствен господар“ с режисьор К. К..

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.

ПРЕДОСТАВЯ срок от 3 месеца за изпълнение на указанията от решението.

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