

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изх. № 621/11.06.2021 г

ДО
ПРОФЕСИОНАЛЕН САЙТ
„ПРЕДИЗВИКАЙ ПРАВОТО!“
ЧРЕЗ
Г-Н РУМЕН НЕКОВ И
Г-Н СТЕФАН ТИХОЛОВ
predizvikaipravoto@gmail.com

Уважаеми господин Неков,

Уважаеми господин Тихолов,

На свое заседание Звеното за анализи и тълкувателна дейност (ЗАТД) във Върховния административен съд обсъди ваш сигнал, вх.№ 16517 от 19.11.2020г., с който ЗАТД при ВАС е сезирано с искане за проучване на противоречива съдебна практика и образуване на тълкувателно дело за преодоляването ѝ на осн. чл. 124, ал.1 предл. първо от ЗСВ по въпроса **съставлява ли лицензираната спортна федерация носител на правомощия за издаване на едностранни властнически актове, които да попадат в обхвата на общата клауза за обжалваемост на административните актове по чл. 120, ал. 2 КРБ.** Цитирана е противоречива практика на състави на Върховен административен съд и на административните съдилища по поставения въпрос.

2.След проучване на посочената съдебна практика може да се направи извод, че се установява противоречива практика по въпроса за **допустимостта** на съдебното обжалване, както при обжалване на актове на органите на спортните федерации, оспорени като индивидуални административни такива по реда на чл. 145 АПК, така и на актове, оспорени пред съда по реда на чл. 185 АПК като подзаконовни нормативни актове.

2.1. Относно допустимостта на обжалването на актовете на органите на федерациите като **индивидуални административни актове**, по въпроса,

поставен от вносителя на сигнала са налице са две противоречащи си виждания на съдебните състави на ВАС и първоинстанционните административни съдилища.

2.1.1. Според първото становище оспорването на актовете с индивидуален характер като ИАА по реда на чл. 145 АПК е **недопустимо**. Съдебните състави, споделящи това виждане приемат, че спортната федерация не представлява административен орган по см. на на §1, т.1 ДР на АПК, тя не е в системата на изпълнителната власт и не е орган или организация, овластен с административни правомощия по силата на закон. Приетите от нейните органи юридически актове не са административни актове по смисъла на чл. 21 АПК. Спортната федерация е гражданскоправен субект – юридическо лице с нестопанска цел според чл. 18 , ал.1 ЗФВС, който не е овластен с административни правомощия. Правомощията произтичат от многостранната сделка/ устройствен акт/ по силата на която се учредява производното корпоративно ЮЛ и се обособяват неговите органи. Всички дейности - координиране развитието, практикуването и администрирането на съответния вид спор на територията на страна, както и осъществяването на спортно правосъдие и спортен арбитраж са израз на основния принцип на самоуправление. Правните субекти, занимаващите с конкретния вид спор не са лишени от защита, тъй като решенията на управителния и помощните органи на спортната федерация подлежат на оспорване пред върховния орган на сдружението- общото събрание/ чл. 25, ал.5 ЗЮЛНЦ. Решенията на общото събрание подлежат на съдебен контрол за законосъобразност пред окръжния съд по седалището на сдружението / чл. 25, ал.6, вр. ал.4 ЗЮЛНЦ/. В този смисъл са цитирани следните съдебни актове : определение № 9008/07.07.2020г. по адм.д. № 5654/2020г., определение № 10017 от 22.07.2020г. по адм.д. № 7244/2020г., определение № 15078 от 06.12.2018г. по адм.д. № 13571/2018г., решение № 8323/20.06.2018г., по адм.д. № 1772/2017г., определение № 2547 от 28.02.2017г. по адм.д. № 1060/2017г., определение № 12100/11.10.2017г. по адм.д. № 10503/2017г., определение № 13938 от 18.12.2015г. по адм. № 13938/2015г., определение № 2604 от 11.03.2015г. по адм.д. № 1726/2015г., определение № 4438/22.04.2015г. по адм.д. № 4108/ 2015, определение № 12958/30.10.2014г. по адм.д. № 12864/2014г., определение № 12539 от 22.10.2014г. по адм.д. № 12366/2014г., определение № 12576 от 22.10.2014г. по

адм.д. № 12365/2014г., определение № 13986 от 24.11.2014г. по адм.д .№ 14195/2014г., решение № 5217/15.04.2013г. по адм.д № 7943/2012г., определение № 11451/19.09.2012г. по адм.д. № 10991/2012г., всички по описа на Върховен административен съд.

Тези изводи са направени по отношение на следните правни субекти/ спортни федерации/ и следните техни актове :

- решение на УС на Сдружение с нестопанска цел „Българска федерация по волейбол“ с която е приета промяна в Правилника за провеждане на държавни първенства от националната волейболна лига, / адм.д. № 5654/2020/,

-заповед на председателя на Българска конфедерация по кик бокс и чуай тай за налагане на наказание лишаване от съдийски права за срок от 1 година / адм.д № 1060/2017г./,

- решение на Арбитражната комисия при Българска федерация по баскетбол,

-решение на главния мениджър на Националната баскетболна лига, потвърдено с решение на арбитражната комисия при Българската федерация по баскетбол за налагане на глоба на помощник- треньор на клуба,

-решение на Комисията по лицензиране и за дейността на агентите на играчи към Българския футболен съюз, с което играч е задължен да заплати на агента си определена сума и му е наложена санкция „порицание“ за допуснато нарушение на Правилника за работа с лицензираните агенти и играчи,

-решения на ИК на БФС с което се прекратява футболното първенство във Втора професионална лига след 22 кръг и се обявява за крайно класиране за сезон 2019 – 2020 г. текущото класиране във ВПЛ след 22-и кръг.

- решение на УС на Българската федерация по кънки за процентно разпределение на финансови средства, предоставени от МФВС в съотношение 70% фигурно пързаляне и 30% за шорт трек.

-решение на УС на Българската федерация по модерен петобой за налагане на санкция спиране на състезателни права за срок от 3 месеца

-решение на УС на Българската федерация по хокей на трева с което са отнети мениджърски, треньорски , съдийски и състезателни права за период от две години, забрана за достъп до офисите на БФХТ, а контактите на жалбоподателя са разрешени при особен режим

-решение на арбитражна комисия при Българската федерация по баскетбол за налагане глоби на спортен клуб

-решение на УС на Сдружение Българска федерация по кик бокс и муай тай за налагане на наказание последно предупреждение за отстраняване от участия на международни състезания и налагане на парична глоба от 1000 лв.

-решение на арбитражната комисия при Българска федерация по баскетбол, с което е отхвърлена жалба против решение на НБЛ, с което е извършено картотекиране на състезател в БК Левски.

2.1.2. Според второто становище съдебният контрол за законосъобразност на актовете на спортните федерации по реда на чл. 145 АПК е **допустим**. Приема се, че спортната федерация е носител на административни правомощия, овластен въз основа на закона – ЗФВС и актовете на нейните органи подлежат на контрол за законосъобразност от съдебните органи на административното правораздаване. Издаденият от министъра на младежта и спорта лиценз е официално признание и разрешение за осъществяване на спортна дейност с произтичащите от това права, задължения и отговорности, като с получаването му спортната федерация има право да разработва и прилага специфични нормативно-методически и административни наредби по съответния вид спорт, да налага санкции в определени случаи, да осъществява спортно правосъдие и спортен арбитраж по спорове, определени в правилниците на федерацията - чл. 19, ал.1, т.5, 9 и 10 ЗФВС – отм., чл. 27, ал.1 т.1, 3 и 7 и чл. 27, ал.2 т.5 ЗФВС от 2018г. Оспорените по съдебен ред актове непосредствено засягат права, свободи и законни интереси за засегнатите правни субекти, които имат право да ги оспорят по съдебен ред. Обжалваемостта на този вид правни актове произтича от конституционната норма на чл. 120 КРБ, така и от чл. 6, §1 ЕКПЧ и чл. 14, т.1 МПГПП.

В този смисъл са следните съдебни актове : определение № 1704/09.02.2017г. по адм.д. № 13588/2016г., определение № 8778/13.07.2016г. по адм.д. № 5340/2016г. , определение № 13263 от 13.11.2014г. по адм.д.№ 14006/2014г., определение № 13370 от 10.11.2014г. по адм.д. № 12966 /2014г., решение № 9425 от 07.07.2014г. по адм.д. № 15360/2013г., решение № 13387 от 25.10.2012г. по адм.д № 9575/2012г., решение № 14010 от 07.11.2012г. по адм.д.

№ 16245/2011г. решение № 8472/13.06.2012г. по адм.дЕ № 14440/2011г., всички по описа на Върховен административен съд.

Обжалваемост по реда на чл. 145 АПК се приема за следните видове актове :

-решение на УС на Българска федерация по хокей на трева с което е разпределена определената от Министерство на физическото възпитание и спорта държавна субсидия за клубовете по хокей за 2011г., като 24000 лв. се разпределят поравно между тях, а останалите 61000лв съобразно прецизираните от финансовата комисия и одобрени от УС точкови показатели.

-решение на УС на Българската федерация по шахмат за налагане на наказание временно отстраняване от участия в състезания под егидата на БФШ за срок от 4 месеца

-решение на главния мениджър на НБЛ, с което на основание чл.42.26 от Наредба за 72-рото държавно първенство за мъже Национална баскетболна лига през 2013-2014г., на помощник-треньора на клуб е наложена глоба в размер на 1000 лева за нарушение по чл.28.9 от наредбата.

-решение на УС на Българската федерация по шахмат за налагане на наказание изключване от БХШ

- решение на арбитражната комисия при Българската федерация по баскетбол с което е отхвърлена жалбата на жалбоподателя срещу решение на главния мениджър за налагане на глоби в размер на 1000 лв. и 500 лв.

2.2.Относно допустимостта на обжалването на нормативните актовете на органите на федерациите по реда на чл. 185 и сл. АПК са налице са две противоречащи си виждания на съдебните състави на ВАС.

2.2.1. С първото от двете становища, изразено в определение № 9008 от 07.07.2020г. по адм.д. № 5654/2020г., оставено в сила с определение № 13159 от 23.10.2020г. по адм.д. № 10365/2020г. на петчленен състав на ВАС с изцяло споделени мотиви, се приема, че оспорването на ПНА е **недопустимо**, тъй като нормативните актове се издават от органи на държавната изпълнителна власт, според чл. 114 от Конституцията на Република България. Овластяване за издаване на нормативни административни актове може да се съдържат и в отделни закони. Спортната федерация е сдружение с нестопанска цел по смисъла

на ЗЮЛНЦ, като в чл. 31 са разписани правомощията на УС. Спортната федерация не е държавен орган, а е сдружение с нестопанска цел, образувано съгласно разпоредбите на ЗЮЛНЦ. Те подлежат на лицензиране от министъра на младежта и спорта, като при подаване на заявление за спортен лиценз съгласно чл. 21, ал. 1, т. 11 и 13 следва да се приложат и правилата за провеждане на състезания от държавния спортен календар и за статута на спортистите - аматьори и професионалните спортисти, за придобиването и отнемането на състезателните им права. Съгласно разпоредбата на чл. 35, ал. 3 от Закона за физическото възпитание и спорта (отм.) е било предвидено статутът на спортистите-аматьори и професионалните спортисти да се определя от правилници на спортните федерации, които се утвърждават от министъра на младежта и спорта и се публикуват на интернет - страницата на министерството. Оспореният правилник е бил издаден по време на отменения ЗФВС. В сега действащия ЗФВС липсва такава разпоредба, поради което УС на федерацията не е орган, който може да издава нормативни актове съгласно чл. 2 ЗНА и чл. 42 УПЗНА. Освен това с правилника не се създават права и задължения за неопределен кръг лица, а е относим само за членуващите във федерацията спортни клубове. Овластяването за издаване на подзаконовия нормативен акт по приложението на закон, какъвто е правилникът следва да е по силата на законова разпоредба, която изрично предвижда компетентност за уреждане на материята.

2.2.2. Според второто становище, изразено в с решение № 9425 от 07.07.2014г. по адм.д. № 15360/2013г. на петчленен състав на ВАС и по адм.д. № № 14440/2011г., оставено в сила с решение № 13387 от 25.10.2012г. по адм.д. № 9575/2012г. на петчленен състав на ВАС/ оспорването на Правилник, издаден от БФС относно трансфера на футболистите е подзаконов нормативен акт и обжалването му съдебен ред е **допустимо**. Този акт притежава белезите на нормативен административен акт по дефиницията на чл. 75, ал.1 АПК – съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и е с нееднократно действие. Според чл. 2, ал. 1 от Закона за нормативните актове нормативни актове могат да издават само органите, предвидени от Конституцията, от закон или от указ. Тези правила са възпроизведени в АПК в чл. 76: нормативни административни актове могат да се

издават само от изрично овластени от Конституцията или закон органи. С оглед текста на чл. 35, ал. 1 ЗФВС в случая е налице законово овластяване на федерациите да определят с правилник статута на спортистите аматьори и професионалните спортисти, в това число и условията за техния трансфер. Цитираната норма отговаря и на изискванията на чл. 42 УПЗНА. Задължението на спортните федерации да предложат за утвърждаване от министъра на физическото възпитание и спорта правилници за предоставянето, прекратяването и отнемането на състезателни права и за статута на спортистите аматьори и спортистите професионалисти, участващи в дейността на членуващите в тях клубове, е уредено в чл. 8 от Правилника за прилагане на Закона за физическото възпитание и спорта, т.е. е безспорно, че Правилникът е нормативен административен акт, подлежащ на обжалване по реда на чл. 185 АПК

Обжалване по съдебен ред е допуснато и разгледано по същество за следните видове актове:

- Правилник за статута и трансферите на футболистите в системата на БФС, прието от ИК на БФС за 2012г. / с обявена по съдебен ред нищожност по чл. 193 АПК по адм.д. № 5218/2013г. по описа на ВАС, оставено в сила с решение № 9425 от 07.07.2014г. по адм.д. № 15360/2013г. на петчленен състав на ВАС /

-Правилник за състезателните и трансферните права на Българската федерация по баскетбол / обявена по съдебен ред нищожност по реда на чл. 193 АПК по адм.д. № № 14440/2011г., оставено в сила с решение № 13387 от 25.10.2012г. по адм.д. № 9575/2012г. на петчленен състав на ВАС/

- Системи и наредби за провеждане на държавните първенства по плуване и скокове във вода в периода 2013 -2016 година и Нормативи за европейски и световни първенства по плуване за 2015 година, приети от Сдружение "Българска федерация по плувни спортове" / обявен за нищожен по реда на чл. 185 АПК с решение № 9508 от 17.08.2016г. по адм.д. № 8886/2015г., оставено в сила с решение № 2378 от 27.02.2017г. по адм.д № 12815/2016г.

3. От така анализираната съдебна практика може да се направи извод, че е налице противоречива съдебна практика по въпроса за допустимостта на съдебното обжалване както на актовете с индивидуален характер, оспорвани по

реда на чл. 145 и сл. АПК като индивидуални административни актове, така и на актовете с нормативен характер, обжалвани по реда на чл. 185 и сл. АПК като подзаконови нормативни актове. Докато при оспорването на актовете по реда на чл. 145 АПК противоречието произтича от различното разбиране на съдебните състави за характера на органите, издали оспорените актове / представляват ли те адм. органи по см. на §1 ДР АПК/ и от различна квалификация на вида на издаваните актове/ представляват ли същите ИАА по см. на чл. 21 АПК/, то при оспорването по чл. 185 АПК противоречието произтича, както от разбирането, че спортната федерация не е държавен орган, а е сдружение с нестопанска цел, образувано съгласно разпоредбите на ЗЮЛНЦ, но и от въпроса дали е призната от закона нормотворческа компетентност в полза на органите на федерациите, респ. носят ли белези на подзаконови нормативни актове издаваните от тях правилници.

Следва да се посочи, че съдебната практика по обжалване както на индивидуалните актове, така и на ПНА в болшинството от случаите е от периода 2012г. – 2014г. и е свързана с приложението на отменения ЗФВС/ ДВ отм., бр. 86 от 18.10.2018 г., в сила от 18.01.2019 г. /. По адм. д. № 5654/2020г. на ВАС , предмет на оспорване е решение, с което е изменен правилник , издаден по време на действие на отменения ЗФВС.

Противоречива съдебна практика по допустимост на обжалване на ПНА, издавани от спортните федерации в рамките на приложението на сега действащия ЗФВС / Обн., ДВ, бр. 86 от 18.10.2018 г., в сила от 18.01.2019 г., изм., бр. 17 от 26.02.2019 г., доп., бр. 35 от 30.04.2019 г., изм. и доп., бр. 64 от 13.08.2019 г., в сила от 13.08.2019 г., бр. 69 от 4.08.2020 г., доп., бр. 85 от 2.10.2020 г., в сила от 18.01.2019 г., изм. и доп., бр. 96 от 10.11.2020 г., в сила от 1.01.2021 г./, не се сочи от внеслия сигнала Професионален сайт „Предизвикай правото.

Доколкото с новоприетия ЗФВС се създава специална компетентност за издаване на подзаконови нормативни актове, а така също изрично част от дейността на спортните организации е определена за форма на административна, то предстои да се създаде нова съдебна практика, от противоречието на която може да се обоснове необходимост от образуван на

тълкувателно дело. Дори и при наличие на противоречащи си съдебни актове по посочените по-горе въпроси, не е налице основание за образуване на тълкувателно дело, доколкото, законът по който тази практика е създаден , е отменен.

Не са налице са основания по чл. 124, ал.1 т.5 ЗСВ за образуване на тълкувателно дело за преодоляване на противоречива съдебна практика, свързана с допустимостта на съдебното производство по оспорване на актовете на спортните федерации с индивидуален и нормативен характер, обжалвани по реда на чл. 145, респ. по реда чл. 185 АПК.



ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД