

## Някои въпроси на правното положение на общината като частноправен субект

гл. ас. Анастас Георгиев

**Some questions about the legal status of municipalities as individuals:** Civil regime of the municipality as a subject of private law is governed by the Constitution of the Republic of Bulgaria and the Law on Local Self-Government and Local Administration. Municipal ownership is a separate type of ownership among public and private. The municipality has a right to its own budget, which brings their own income property and other sources determined by regulations. The Municipal Council shall decide on the acquisition, management and disposition of municipal property, defines the powers of the mayor in this area and adopt regulations for the use of municipal property. The municipality may conduct business with companies with municipal property and municipal participation, both directly by forming municipal enterprises, which are not legal persons who provide goods for management - municipal property. Municipalities can associate a contract of partnership or joint ventures to achieve common goals and interests of their population.

### ВЪВЕДЕНИЕ

Гражданскоправният режим на общината като субект на частното право е уреден в Конституцията на Република България и в Закона за местното самоуправление и местната администрация. Общинската собственост е отделен вид собственост наред с държавната и частната. Общината има право на самостоятелен бюджет, в който се внасят приходите от местни данъци, местни такси, цени на услуги и права, както и приходите от собствено имущество и други източници, определени с нормативни актове. Общинският съвет приема решения по придобиване, стопанисване и разпореждане с общинско имущество, определя правомощията на кмета в тази област и приема наредби за използване на общинската собственост. Общината може да осъществява стопанска дейност чрез търговски дружества с общинско имущество и с общинско участие, както пряко като образува общински предприятия, които не са юридически лица, на които да предоставя за управление вещи- общинска собственост. Общините могат да се сдружават чрез договор за гражданско дружество или чрез създаване на съвместни предприятия, за постигане на общи цели и в интерес на населението им.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

Правното положение на общината като частноправен субект е установено в чл. 136, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ), съответно чл. 14 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Разпоредбата на чл. 136, ал. 3 от КРБ определя, че общината е юридическо лице. Общините са рядък пример за възникване на юридическо лице непосредствено по силата на конституционната норма. ЗМСМА възпроизвежда текста на чл. 136, ал. 3 от КРБ, като допълва конституционната разпоредба с възможността общината да е носител на право на собственост и да формира самостоятелен общински бюджет. Конкретната процедура за съставянето на общинския бюджет е уредена в Закона за общинските бюджети (ЗОбБ). Правилна е преценката на конституционния законодател, че такава общност от хора, каквато е населението на общината, живеещи на обособена територия и задоволяващи там своите интереси, трябва да притежава своя юридическа персонификация. Общината е субект с многоотраслова правосубектност. Тя е публичноправна организация, стояща между държавата и частните лица, която има за цел да се грижи за обществените нужди, чието общо и непрекъснато задоволяване се налага в следствие задължителното съжителство върху дадена територия. Гражданската правосубектност е на общината е способността ѝ да бъде носител на права и задължения като участник в равнопоставени гражданскоправни отношения.

Управлението на общините се осъществява от държавни органи. Територията на общината е част от държавната територия, а законодателната среда е единна за всички правни субекти. Населението на общината е обединено поради това, че живее в едно или няколко населени места, включени в състава ѝ. Общината е субект със сложна структура, състав и особености на органите за управление. Тя има териториален характер, т. е. представлява форма за организираност на определена територия за регулиране на различни отношения. В това отношение интересите са двупосочни - от една страна, това са местни интереси, а от друга - националните стратегии и политика при определяне на насоките за развитие в общодържавен план. Друга специфика на общините е, че те имат особен корпоративен характер, тъй като са обединения на хора. Жителите на общината са вписани в регистрите на населението. В тези обединения на хора се проявяват различни интереси- лични, групови, обществени. Те са част от интересите на цялото население на държавата или имат подчертано местен характер. Управлението на процесите и явленията, протичащи в общините се осъществява от обединения на лица, които като персонален състав на различни органи определят основите на местната политика или решават ежедневи въпроси. Местното самоуправление на територията на общината се осъществява чрез допитвания, общи събрания и избрани органи. Нормативните актове дават границите и гаранциите за неговото осъществяване. Местното самоуправление е свързано с административната правосубектност, защото то представлява право и възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават определен кръг местни въпроси на собствена отговорност.

Индивидуализацията на общината като отделен правен субект се постига чрез наименованието ѝ. Името на общината е името на населеното място, което е общински (административен) център. Като самостоятелен правен субект общината има свое имущество, което се формира от всички парично оценени нейни права и задължения, включително вещни права върху движими и недвижими вещи, вземания, права върху обекти на интелектуалната собственост и др. Общината като правен субект- юридическо лице може да е носител на всякакви права и задължения, освен тези, които са характерни за физическите лица- лични, семейни и пр. Тя е носител на вещни права- право на собственост и ограничени вещни права. Може да притежава облигационни права- да встъпва в облигационни отношения и да се явява в качеството като на кредитор, така и на длъжник. Общината може да притежава дялове и акции в търговски дружества, да притежава права върху ценни книги; да притежава обекти на интелектуална собственост - авторски, сродни на авторските и т. н. ; да е длъжник по емитирани от нея облигации; да участва в търговски дружества, но не и като неограничено отговорен съдружник; да носи имуществена отговорност за вреди, за неизпълнение на договори; да е наследник - по завещание (чл. 11 ЗН). Встъпвайки в граждански правоотношения, общината не е носител на властнически правомощия. Като страна по граждански правоотношения, тя е лишена от империум и не може едностранно да въздейства върху другия участник.

Собствеността на държавата и общините служи на обществени интереси, които не се удовлетворяват от собствеността на гражданите и юридическите лица. Според чл. 140 от КРБ, общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност. Властническите правомощия на общинските органи и необходимостта собствеността да се използва в обществен интерес не дават основание тяхната собственост да се счита винаги за публична. Общините могат да имат частна собственост. Частната собственост е основа на пазарното стопанство, а съгласно чл. 19, ал. 1 от КРБ, икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива. КРБ и ЗМСМА откриват възможността за общините да извършват стопанска дейност и да бъдат участници в гражданския оборот. При една действително пазарна икономика, която КРБ гарантира, гражданите и юридическите лица са по принцип равнопоставени на държавата и общините.

Обекти на общинската собственост могат да бъдат движими и недвижими вещи. Общинска собственост са: имотите и вещите, определени със закон; имотите и вещите, предоставени в собственост на общината със закон; имотите, чиято собственост е възстановена на общината при условия и по ред, определени със закон; имотите и вещите, дарени или завещани на общината; имотите и вещите, придобити от общината с доброволен труд и/или с парични средства на населението; имотите и вещите, придобити от общината при ликвидацията на търговски дружества с общинско участие; имотите и вещите, придобити от общината чрез правна сделка, по давност или по друг начин, определен в закон.

Не са общинска собственост имоти и вещи на включени в капитала на търговски дружества, дори общината да е била единствен собственик - чл. 2, ал. 2 от ЗОС. Съгласно чл. 2 и чл. 3 от ЗОС определени от закона имоти представляват публична собственост на общината. Те са неотчуждаеми, непрехвърлими. Съгласно чл. 86 ЗС те не могат да се придобиват по давност. Към публичната общинска собственост се отнасят: имотите и вещите, определени със закон; имотите, предназначени за изпълнение на функциите на органите на местното самоуправление и местната администрация; други имоти, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от местно значение, определени от общинския съвет.

Всички останали имоти и вещи са частна общинска собственост - с тях общината участва в гражданския оборот. Редът за придобиване, стопанисване и разпореждане с общинско имущество се намира в ЗОС и наредба, приета от общинския съвет на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА във вр. с чл. 8 от ЗОС. Частна общинска собственост са плодотите и добивите от имотите и вещите придобити от всички видове собственост.

Общината установява възникването, изменението и погасяването на правоотнoшението си на собственик върху недвижими имоти, а акт за общинска собственост. Той е официален документ, съставен по установен от закона ред и форма. Актът за общинска собственост няма правопораждащо действие, а само констативен характер. Възможно е трансформиране на публичната общинска собственост в частна и обратно. Това става, когато имотите са загубили своето предназначение. Тези решения и действия на общините не винаги са достатъчно прозрачни, което създава съмнения в обществеността, че в отделни случаи се извършват за удовлетворяване на корпоративни или лични интереси.

Недвижими имоти собственост на физически и юридически лица могат да се отчуждават единствено за задоволяване на обществени нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин. Това става след предварително и равностойно парично обезщетение или обезщетяване с друг равностoен имот.

Общината не е наследник по закон - чл. 11 ЗН. Тя обаче може да е частен правоприменник *mortis causa*. Завещание или завет, направени в полза на общината, се приемат от кмета на общината.

Общината носи отговорност за вредите, причинени от нейните органи по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

От статута на юридическо лице на общината следва възможността тя да осъществява стопанска и нестопанска дейност. Органът на общината, който е овластен да взема решения във връзка с участието на общината в търговски дружества и неправителствени организации и общинският съвет. Когато общината учреди търговско дружество, правният му режим ще бъде в съответствие с разпоредбите на Търговския закон. Общината може да осъществява стопанска дейност и пряко чрез образувани от нея общински предприятия, на които предоставя общинско имущество. Правният режим на общинските предприятия е регламентиран в чл. 51-55 от ЗОС.

При сключването на гражданскоправни сделки общината се представлява от кмета на общината. Процесуалното представителство на общините също се осъществява от кмета на общината съгласно чл. 30, ал. 3 ГПК.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Общината съчетава в себе си качествата на носител на властнически правомощия и носител на права и задължения в частното право. На местно ниво тя развива създадената от държавата правната регламентация на частноправните отношения. Разпоредбата на чл. 17, ал. 4 от КРБ предвиди съществуването на общинската собственост, като самостоятелен вид собственост. Вещноправният режим на общинската собственост се регламентира в ЗОС. Общината може да осъществява стопанска и нестопанска дейност. Встъпвайки в граждански правоотношения, общината не е носител на властнически правомощия. Като страна по граждански правоотношения, тя е лишена от империум и не може едностранно да въздейства върху другия участник. Общината като правен субект- юридическо лице може да е носител на всякакви права и задължения, освен тези, които са характерни за физическите лица- лични, семейни и пр. Тя е носител на вещни права- право на собственост и ограничени вещни права. Може да притежава облигационни права- да встъпва в облигационни отношения и да се явява в качеството като на кредитор, така и на длъжник. Общината може да притежава дялове и акции в търговски дружества, да притежава права върху ценни книги; да притежава обекти на интелектуална собственост - авторски, сродни на авторските и т. н. ; да е длъжник по емитирани от нея облигации; да участва в търговски дружества, но не и като неограничено отговорен съдружник; да носи имуществена отговорност за вреди, за неизпълнение на договори; да е наследник - по завещание. Общината може да осъществява стопанска дейност чрез търговски дружества с общинско имущество или с общинско участие или пряко чрез образувани от нея общински предприятия, които не са юридически лица, на които предоставя общинско имущество.

### **ЛИТЕРАТУРА**

- [1]. Решение на Конституционния съд №19 от 1993 г., обнародвано в „Държавен вестник“, бр. 4, 1993 г.
- [2]. Проф. Павлова, Мария, Гражданско право- обща част.
- [3]. Материали на Югозападен университет “Неофит Рилски”- Благоевград, катедра: “Публично правни науки и публичен мениджмънт”;
- [4]. Материали от Интернет: <http://www.legaltheory-forums.org>; <http://www.lawsbg.com/>

### **За контакти:**

гл. ас. Анастас Георгиев, катедра “Частноправни науки”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, e-mail: [anastas\\_georgiev@abv.bg](mailto:anastas_georgiev@abv.bg)