

## ECONOMIC AND NON-PROFIT ACTIVITY OF THE MUNICIPALITY<sup>100</sup>

**Assistant professor Anastas Georgiev, PhD**

Department of Civil Law, Law Faculty,

“Angel Kanchev” Univesity of Ruse

Phone: +35982888746

E-mail: ageorgiev@uni-ruse.bg

***Abstract:** The term "business" is extremely popular. It is used in colloquial language, everyday business practice, in regulations, as well as in other legal documents. Bulgarian legislation does not contain a general definition of economic activity. It is defined by special (private) definitions in the Law on Restriction of Administrative Regulation and Administrative Control over Economic Activity and in the Law on Protection of Competition in view of the specific subject of legal regulation, therefore their meaning should not be absolute. Due to the wide popularity and importance of the term "business", it should be analyzed and clarified.*

***Keywords:** economic activity, non-economic activity, municipality, economic activity of the municipality*

### INTRODUCTION

Общината е субект с многоотраслова правосубектност – тя е носител на властнически правомощия и частноправни права и задължения. Основно тя участва в публичноправни правоотношения. От друга страна, общината е субект на гражданското право. Правното положение на общината като частноправен субект е установено в чл.136, ал.3 от Конституцията на Република България<sup>101</sup> (КРБ). Тя е рядък пример за признаване на качеството юридическо лице (ЮЛ) непосредствено по силата на конституционната норма. Законът за местното самоуправление и местната администрация<sup>102</sup> (ЗМСМА) възпроизвежда и допълва конституционната разпоредба с възможността общината да е носител на право на собственост и да формира самостоятелен бюджет. От качеството ЮЛ следва възможността общината да осъществява стопанска и нестопанска дейност.

### EXPOSITION

#### Понятието „стопанска дейност“

Понятието „стопанската дейност“ е изключително популярно. То се използва в разговорния език, ежедневно делова практика, нормативните актове, юридическите документи и др. Съгласно установеният в чл.19, ал.1 от КРБ принцип за свободната стопанска инициатива, физическите лица (ФЛ) свободно могат да избират предоставените от закона организационно-правни форми, за извършване на стопанска дейност – да се регистрират като еднолични търговци или да участват в търговско дружество (ТД) или кооперация. Възможност за участие в ТД имат и ЮЛ, ако законът не предвижда изрично ограничения или забрани за някои от тях. Например, за общината по отношение на участието ѝ като неограничено отговорен съдружник. Принципът за свободната стопанска инициатива означава още, че пазарните субекти могат по техен избор да извършват различен по брой и вид стопански дейности, ако законът изрично не постановява възможност за извършване на дадена дейност от императивно определен субект (напр. банка, застраховател, стокова борса и др.). Другият основен принцип, който се установява с разпоредбата на чл.19, ал.2 и ал.3 от КРБ е за създаване и гарантиране на еднакви правни условия за извършване на стопанска дейности и за закрила на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни ФЛ и ЮЛ. Този

<sup>100</sup> Докладът е представен на 29 октомври 2021 в секция правни науки с оригинално заглавие на български език: СТОПАНСКА И НЕСТОПАНСКА ДЕЙНОСТ НА ОБЩИНАТА.

<sup>101</sup> Обн. ДВ. бр.56 от 13.07.1991г.

<sup>102</sup> Обн. ДВ. бр.77 от 17.09.1991г.

принцип се прилага и за държавата и общината, когато действат при пазарни условия, т.е. като частни собственици (носители на правото на частна държавна или общинска собственост), а не като публичноправни субекти (държавни органи) (Stefanov, 2016, pp. 67-88).

В българското законодателство не се съдържа общо определение на стопанската дейност. Тя е дефинирана посредством специални (частни) дефиниции в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност<sup>103</sup> (ЗОАРАКСД) и в Закона за защита на конкуренцията<sup>104</sup> (ЗЗК). С оглед на специфичния предмет на правно регулиране, значението на тези легални определения не трябва да се абсолютизира (Stefanov, 2016, pp. 67-88). Поради широката популярност и важно значение, *de lege ferenda*, понятието „стопанска дейност“ следва да бъде уредено в нормативен акт от общото търговско или данъчно законодателство.

Според § 1, т.3 от ЗОАРАКСД стопанска дейност е дейността, извършвана като търговец, дейността на лицата по чл.2 от Търговския закон<sup>105</sup> (ТЗ), както и всяка друга дейност, осъществявана с цел печалба. Съгласно § 1, т.13 от ЗЗК, „стопанска дейност“ е дейността на предприятия, резултатите от която са предназначени за размяна на пазара. Въз основа на тези две легални определения могат да се посочат характерните белези на стопанската дейност според действащото законодателство.

На първо място, стопанската дейност се характеризира със стопанско-организационната форма или субекта, който я осъществява. Тези стопанско-организационни форми и субекти, могат да бъдат определени като стопански субекти. Понятието „стопанска дейност“ е по-скоро икономическо, отколкото правно, а значението му е много широко. В известна степен то съвпада с юридическите понятия „правен субект“, „гражданскоправен субект“ или „търговец“, но в същото време съществено се различава от тях. За разлика от правните понятия, които са ясни, конкретни и безспорни по съдържание, категорията „стопански субект“ е абстрактна и трудноразбираема, тъй като не е дефинирана и следва да се извежда по тълкувателен път.

ЗОАРАКСД посочва стопанските субекти (стопанско-организационните форми и правни субекти – ФЛ и ЮЛ), по следния начин: „предприятия, търговци и лицата по чл.2 от ТЗ“, т.е. като тази категорията обхваща едновременно правни субекти и обекти на правото. В разговорния език и деловата практика тези понятия също се смесват и се използват като синоними. Нещо повече, обобщено тези стопански субекти се наричат разговорно „фирми“ (частни фирми, държавни фирми, общински фирми), който термин е неточен и неправилно използван от Указ № 56 за стопанската дейност<sup>106</sup> (УСД), тъй като има съвсем друго правно значение (Nikolova, 2019, pp. 5-8). Между тези три различни понятия има съществени разлики, които следва да бъдат посочени:

- най-общо казано, търговец е ФЛ или ЮЛ, което осъществява стопанска дейност като сключва търговски сделки;
- фирмата е наименованието, под което търговецът упражнява занаята и се подписва;
- предприятията по своята същност са основни стопански единици, които произвеждат продукти или предлагат услуги, предназначени за реализация и задоволяване на потребностите на други лица или организации.

Търговците са основният стопански субект. В чл.1 от ТЗ законодателят е дефинирал понятието „търговец“ в три алинеи. В първата алинея качеството „търговец“ е определено според извършваната дейност. Във втората алинея като критерий за търговец е визирана правноорганизационната форма на лицата. Третата алинея регламентира, че за търговец се смята и всяко лице, образувало предприятие, което по предмет и обем изисква неговите дела да се водят по търговски начин даже ако дейността му не е посочена в ал.1<sup>107</sup>.

Търговците, клонове на чуждестранни търговци, юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) и клоновете на чуждестранни ЮЛНЦ и свързаните с тях обстоятелства, за които е

<sup>103</sup> Обн. ДВ. бр.55 от 17.06.2003г.

<sup>104</sup> Обн. ДВ. бр.102 от 28.11.2008г.

<sup>105</sup> Обн. ДВ. бр.48 от 18.06.1991г.

<sup>106</sup> Обн. ДВ. бр.4 от 13 Януари 1989г., Отм. § 6 от ПЗР на ТЗ.

<sup>107</sup> Тълкувателно решение № 4 от 20.07.2010г. по тълк.д. № 1/2010г. на ВАС.

предвидено със закон, че подлежат на вписване, се вписват в търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (ТРРЮЛНЦ) при Агенцията по вписвания към министъра на правосъдието (АВ) на основание чл.4 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел<sup>108</sup> (ЗТРРЮЛНЦ). Търговците не са единствения стопански субект.

Съгласно § 1, т.3 от ЗОАРАКСД, за стопанска се смята и дейността на лицата по чл.2 от ТЗ. Тези лица не се смятат за търговци. Това са ФЛ, занимаващи се със селскостопанска дейност; занаятчиите, лицата, извършващи услуги с личен труд или упражняващи свободна професия, освен ако тяхната дейност може да се определи като предприятие по смисъла на чл.1, ал.3 от ТЗ и лицата, извършващи хотелиерски услуги чрез предоставяне на стаи в обитаваните от тях жилища. Независимо, че те не притежават търговско качество, дейността, която осъществяват е стопанска. Ако образуват предприятие, което по предмет и обем изисква неговите дела да се водят по търговски начин, те придобиват търговско качество по чл.1, ал.3 от ТЗ.

Като стопански субекти се определят и стопанско-организационните форми, каквито са предприятията. В случая дефинирането на понятието „стопанската дейност“ става посредством използването на друго нееднозначно понятие – „предприятие“. Някои от правните значения на понятието „предприятие“ са:

– по смисъла на § 1, т.2 от ДР на Кодекса на труда<sup>109</sup>(КТ) предприятие е всяко място – предприятие, учреждение, организация, кооперация, заведение, обект и други подобни, където се полага наемен труд;

– по смисъла на § 1, т.1 от ДР на Кодекса за социалното осигуряване<sup>110</sup> (КСО) предприятие е всяко място, където се полага наемен труд;

– търговското предприятие, според чл.15 и сл. от ТЗ, е обект на правото – съвкупност от права, задължения и фактически отношения, имащи икономическо измерение (има стойност, оценима в пари) и като такова може да бъде предмет на транслативни или нетранслативни сделки;

– публични предприятия, според чл.2, ал.1 от Закона за публичните предприятия<sup>111</sup> (ЗППр) са:

1. ТД с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината по друг начин упражнява доминиращо влияние;

2. дъщерните дружества на ТД по т.1 и предприятията по т.3, ако чрез тях държавата/общината контролира повече от 50 на сто от дяловете/акциите с право на глас или по друг начин упражнява доминиращо влияние;

3. държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл.62, ал.3 от ТЗ<sup>112</sup>;

– съгласно чл.52, ал.1 от Закона за общинската собственост<sup>113</sup> (ЗОБС) общинското предприятие (ОП) се определя като специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет. ОП, които се създават по реда на ЗОБС са извън обхвата на „общинските публични предприятия“ по смисъла на чл.2, ал.1, т.1 и 2 от ЗППр;

– според § 1, т.5 от Допълнителните разпоредби на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика<sup>114</sup> (ЗПССИ) „социално предприятие“, е предприятие, което независимо от правноорганизационната си форма има за предмет на дейност производство на стоки или предоставяне на услуги, като съчетава икономически резултати със социални цели,

<sup>108</sup> Обн. ДВ. бр.34 от 25.04.2006г.

<sup>109</sup> Обн. ДВ. бр.26 от 01.04.1986г.

<sup>110</sup> Обн. ДВ. бр.110 от 17.12.1999г.

<sup>111</sup> Обн. ДВ. бр.79 от 08.10.2019г.

<sup>112</sup> Относно обхвата на понятието „публично предприятие“ по см. на ЗППр вж. Георгиев, А. Правен режим на публичните предприятия в България. София. 2021. Сиела. с.75 и сл.

<sup>113</sup> Обн. ДВ. бр.44 от 21.05.1996г.

<sup>114</sup> Обн. ДВ. бр.91 от 02.11.2018г.

постига измерима, положителна социална добавена стойност, управлява се прозрачно с участието на членовете, работниците или служителите при вземане на управленски решения, осъществява своята икономическа дейност, като част от средносписъчния брой на персонала са лица по чл.7, т.4 и/или като печалбата преимуществено се разходва за осъществяване на социална дейност и/или социална цел съгласно учредителния договор или устав.

Както е видно, според действащото законодателство, понятието „предприятие“ също има широк обхват. С него (и разновидностите му) се обозначава всяка стопанска единица (без значение на вида на собствеността – държавна, общинска, частна, кооперативна или правноорганизационната форма), която произвежда стоки, предлага услуги, организация или място, където се извършва предприемаческа дейност с цел получаване на печалба. Следователно, предприятията могат да бъдат разглеждани като реалната, основна стопанско-организационна форма, чрез която стопанските субекти осъществяват стопанска дейност.

За осъществяването на стопанска дейност ФЛ и ЮЛ могат да обединят усилията си в гражданско дружество (ГД) по чл.357 от Закона за задълженията и договорите<sup>115</sup> (ЗЗД) или в консорциум в случаите по чл.275 от ТЗ. Обединението възниква с договора за учредяване и не подлежи на регистрация в ТРРЮЛНЦ<sup>116</sup>. ГД не са ЮЛ, но могат да бъдат разглеждани като стопански субекти, тъй като представляват договорни обединения за постигане на стопанска цел. Главното изискване за наличието на ГД е страните да се съгласят да обединят своята дейност за постигане на една обща стопанска цел. Без обща стопанска цел не може да има ГД<sup>117</sup>. Стопанската цел е отличителна черта на дружеството по чл.357 от ЗЗД. Освен това тя трябва да бъде насочена към реализиране на печалби, респективно може да довежда до понасяне на загуби<sup>118</sup>.

Клоновете на търговците и другите несамостоятелни структурно и организационно обособени техни звена като заводи, складови бази, цехове, площадки, търговски обекти и т.н. не притежават самостоятелна правосубектност, но това не е пречка да бъдат разглеждани като стопански субекти. Преценката трябва да е с оглед на всеки конкретен случай.

Стопанска дейност може да бъде осъществявана и от юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) по Закона за юридическите лица с нестопанска цел<sup>119</sup> (ЗЮЛНЦ), от държавата, общината и др.

Общината, съгласно чл.51, ал.1 от ЗОБС, може да осъществява стопанска дейност, да създава ОП и да участва в съвместни форми на стопанска дейност при условия и по ред, определени със закон.

На второ място, анализът на дефиницията на стопанската дейност, съдържаща се в ЗЗК, показва, че резултатите от дейността на предприятията като стопански субекти трябва да са предназначени за размяна на пазара. Ако резултатите не са предназначени за свободна размяна на пазара, дейността им не може да се квалифицира като стопанска.

На трето място, дефиницията на стопанската дейност в ЗОАРАКСД предвижда, че стопанска е и всяка друга дейност, осъществявана с цел печалба. Независимо от субекта, който я осъществява или предназначението на резултатите, дейността се определя като стопанска, ако се осъществява с цел печалба. Печалба е положителният краен резултат от дейността на стопанския субект и представлява разликата между приходите от дейността, финансовите и извънредните приходи от една страна и от друга – разходите за дейността, финансовите разходи, извънредните разходи и корпоративните данъци. Печалбата е абсолютен показател, който характеризира количествено дейността на предприятието. Печалбата като обективен резултат следва да се отграничава от законовата предпоставка за наличието на цел за реализиране на печалба. Целта е субективен елемент, а за наличието ѝ може да се съди от конкретните обстоятелства, при които се осъществява дейността (машабност – дали се извършва на професионални или аматьорски начала; дали действията са извършени

<sup>115</sup> Обн. ДВ. бр.275 от 22.11.1950г.

<sup>116</sup> Решение № 8176 от 19.06.2009г. по адм.д. № 3665/2009г. на ВАС.

<sup>117</sup> Решение № 1597 от 08.01.1997г. на ВКС.

<sup>118</sup> Постановление № 4 от 26.11.1970г. Пленум на ВС.

<sup>119</sup> Обн. ДВ. бр.81 от 06.10.2000г.

еднократно или системно; наличие на наети помещения със стопанско предназначение, персонал и др. подобни). Ирелевантно е дали печалба в действителност е била реализирана или не.

Изводите, които може да се направят въз основа на разгледаните специални (частни) легални определения са, че според действащото законодателство, когато дадена дейност се осъществява с цел реализиране на печалба, тя е стопанска, независимо от субекта или правно-организационната форма, чрез която се осъществява. Дейността на търговците и лицата по чл.2 от ТЗ е винаги стопанска, а дейността на предприятията е стопанска, ако резултатите от нея са предназначени за свободна размяна на пазара.

Според правната теория, при определяне на стопанската дейност може да се поддържа, че такава е дейността:

- при която се произвеждат (извършват) и (или) предоставят стоки, работи или услуги срещу заплащане или друг еквивалент;
- която се извършва с цел получаване на печалба (спекулативна цел);
- при която обективно приходите могат да покриват разходите (Stefanov, 2016, pp. 67-88).

Възприемането на първото разрешение на практика би означавало почти всяка дейност да се квалифицира като стопанска (напр. театралната дейност и част от образованието). Второто разрешение води до отъждествяване на стопанската с търговската дейност, чиято основна проявна форма са търговските сделки. Търговската дейност е юридическа категория, а стопанската дейност е икономическа категория (без това да е пречка да ѝ се придаде и юридическо значение). Стопанската дейност включва и търговската дейност, която е категория с по-тясно (ограничено) съдържание. Третото разрешение изисква индивидуален подход към различните видове дейност, като се използват обективни, а не субективни критерии при преценката относно възможността за покриване на разходите от приходите. Тази преценка е чисто практическа (фактическа) и трябва да се прави за всеки отделен случай. Това разрешение е най-приемливо (Stefanov, 2016, pp. 67-88).

Таблица. Примерни стопански и нестопански дейности (Mikhailov, 2001).

СТОПАНСКА Е ДЕЙНОСТТА, ПРИ КОЯТО:	НЕСТОПАНСКИ ДЕЙНОСТИ СА:
1. се произвеждат и предоставят стоки и услуги срещу заплащане	1. дарения и даренията с тежести
2. се извършва с цел печалба	2. приемане на наследства
3. обективно приходите могат да покриват разходите	3. придобиване на права по давност
	4. сделки за лично потребление
	5. възмездни сделки, при които стойността на полученото е със значително по-голяма стойност от това на предоставеното по същата сделка
	6. възмездни сделки, при които стойността на предоставеното е със значително по-голяма стойност от тази на полученото

### Стопанска дейност на общината

Както беше разгледано, съгласно чл.51, ал.1 от ЗОБС, общината може да осъществява стопанска дейност, да създава ОП и да участва в съвместни форми на стопанска дейност при условия и по ред, определени със закон. Най-широко използваната организационна форма за осъществяване на местните дейности и услуги, които имат характер на стопанска дейност, е

да се образуват ТД с общинско участие в капитала по реда на ТЗ и наредбата на общинския съвет (ОбС) по чл.51а, ал.4 от ЗОБС. Когато по отношение на тях са изпълнени предпоставките по чл.2, ал.1, от ЗППр, те имат качеството общински публични предприятия (ОППр). В останалите случаи ЗППр и Правилникът за прилагане на Закона за публичните предприятия<sup>120</sup> (ППЗППр) не намират приложение. В правноорганизационната форма ТД може да се организира дейността на общинските пазари, някои обредни дейности, дейностите по озеленяването, столовото хранене и др. Образованите ТД (с общинско участие в капитала и ОППр) са самостоятелни правни субекти – ЮЛ, които могат да формират свободно пазарно поведение, което им позволява да изпълняват работа и към други възложители, в т.ч. да бъдат кандидати или участници в процедури по Закона за обществените поръчки<sup>121</sup> (ЗОП, Обн. ДВ. бр.13 от 16.02.2016г.). Това може да доведе до положителен финансов резултат и да допринесе за разпределение на дивиденди в полза на общината.

ОП, съгласно чл.52, ал.1 от ЗОБС, се определя като специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет. Термините „специализирано звено“ и „общинско предприятие“ често се използват като синоними. Чрез ОП общината самостоятелно осъществява стопанска дейност. Съгласно ЗОБС, ОП може да осъществява дейностите посочени в чл.53, т.1 и т.2 от ЗОБС. Общината създава ОП като специализирани звена за изпълнение предимно на комунални и комунално-битови дейности: пътно поддържане, сигнализация и маркировка, сметосъбиране, поддържане на паркове, зелени площи и междублокови пространства, поддържане на общински жилища, общински спортни имоти и съоръжения, рекламна дейност, импресарска дейност и управление на интелектуална собственост, ритуално-обредни дейности, стопанисване на общински паркинги и гаражи, частно-охранителна дейност и др. подобни стопански дейности.

#### **Нестопанска дейност на общината**

За разлика от стопанската, нестопанската дейност няма спекулативна цел. Такава е основно дейността, осъществявана от ЮЛНЦ по ЗЮЛНЦ, приходите от която са свързани с изпълнението на целите на организацията, съгласно нейния устройствен акт. Като основна се приема дейността и целите, с оглед на които те са регистрирани. Съгласно чл.21, ал.1, т.14 от ЗМСМА, ОбС приема решения за създаване и за прекратяване на общински фондации и за управлението на дарено имущество. В т.15 на същата разпоредба се определя и правомощието на ОбС да приема решения за участие на общината в сдружения на местни власти в страната и в чужбина, както и в други ЮЛНЦ, както и да определя представителите на общината в тях. Според чл.59, ал.1 от ЗМСМА, общините могат да си сътрудничат помежду си, с областите, с ЮЛ или ФЛ и да създават сдружения, чрез които да постигат цели от взаимен интерес и на които да възлагат изпълнението на дейности, произтичащи от техните правомощия.

Съгласно чл.3, ал.3 от ЗЮЛНЦ, ЮЛНЦ могат да извършват допълнителна стопанска дейност само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и като използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния акт цели. Стопанската дейност следва да е допълнителна (спомагателна), а не основна. Тя няма да отговаря на това изискване, ако в предмета на дейност на ЮЛНЦ е предвиден даден вид стопанска дейност, която представлява основно занятие за него. Извършването на стопанската дейност като основна противоречи на правната същност на ЮЛНЦ, като то ще е субект на търговското, а не гражданското право (Kaneva, 2021. ). Следователно, ЮЛНЦ, в т.ч. тези, в които участва общината, наред с основната дейност, за която са създадени, могат да осъществяват и стопанска дейност. ЗЮЛНЦ не съдържа определение на понятието „стопанска дейност“. Според чл.3, ал.4 от ЗЮЛНЦ, предметът на стопанска дейност се определя в устава или учредителния акт на ЮЛ, а извършването на дейността се подчинява на условия и реда, определени със законите, регулиращи съответния вид стопанска дейност. Специалният закон допуска ЮЛНЦ да извършват и стопанска дейност, като не поставя никакви допълнителни изисквания или ограничения в тази насока относно вида на ЮЛНЦ. Тълкуването на

<sup>120</sup> Обн. ДВ. бр.40 от 05.05.2020г.

<sup>121</sup> Обн. ДВ. бр.13 от 16.02.2016г.

разпоредбите налага изводът, че за да е допустима такава допълнителна стопанска дейност, тя следва да отговаря на следните кумулативно дадения условия:

- тази дейност да е допълнителна, т.е. да не е основно занятие на ЮЛНЦ, тъй като в този случай то ще е субект на търговското право;

- тази дейност да е свързана с предмета на основната дейност, за която ЮЛНЦ е регистрирано и;

- приходът от тази допълнителна стопанска дейност да се използва за постигане на определените в устава или учредителния акт цели<sup>122</sup>.

В такъв случай, за да се приеме, че ЮЛНЦ извършва стопанска дейност, тя трябва да осъществява системно и със спекулативна цел, т.е. с цел реализиране на печалба. Стопанската дейност на ЮЛНЦ трябва да се явява допълнителна към основната дейност и да е в пряка връзка с нестопанска дейност. Предметът на стопанската дейност трябва да е вписан в устройствения акт на организацията. Допълнително изискване към ЮЛНЦ е да използват прихода от стопанската си дейност за постигане на определените в устава или учредителния акт основни цели. ЮЛНЦ не е „предприятие“, „търговец“ или лице по чл.2 от ТЗ. Приходите от стопанска дейност не са „от дейност, предназначена за размяна на пазара“. „За пазара“ е тази стока, която е изработена с цел печалба, който елемент присъства и в определението по цитирания § 1, т.3 от ДР на ЗОАРАКВСД. В случая разпределението на печалба не е сред целите на ЗЮЛНЦ, съгласно изричната норма на закона. Приходите от допълнителната стопанска дейност се използват само за постигане на уставните цели<sup>123</sup>. Следователно, приходите на ЮЛНЦ се класифицират като такива от стопанска или нестопанска дейност в зависимост от условията, при които са реализирани. Основният критерий за разграничаване е начинът на определяне на цените. Когато цените на стоките или услугите не са формирани на пазарен принцип се счита, че дейността е нестопанска. В случай, че цените са пазарно формирани, дейността е стопанска. Приходът от еднократните сделки би следвало да се приема за приход от нестопанска дейност, ако цената на сделката не е формирана на пазарен принцип. ЮЛНЦ са данъчно задължени лица, когато извършват стопанска дейност или отдават под наем движимо или недвижимо имущество<sup>124</sup>. В този случай те се облагат за печалбата и доходите, получени от сделки, извършвани по занятие (чл.1 от ТЗ), включително от отдаване под наем на недвижимо и движимо имущество [чл.1, т.2 от Закона за корпоративното подоходно облагане<sup>125</sup> (ЗКПО)].

Освен чрез ЮЛНЦ общината може да осъществява нестопанска дейност и чрез организационно обособени структури „звена“ или чрез т.нар. „дейности“.

Законът за здравето<sup>126</sup> (ЗЗ) в чл.118, ал.2 и чл.119, ал.1 предвижда, че детските ясли и детските кухни са организационно обособени структури, които могат да създават от общините, от ФЛ и от ЮЛ. Всяка една организационно обособена структура може да се обозначи като „звено“, което понятие се е утвърдило в административно-деловата лексика.

По решение на ОбС или по силата на законова разпоредба могат да се създават и т.нар. „дейности“ или „общински дейности“. Техният правен статут е различен от този на общинските звена и ОП на общината. Например, във функция „Почивно дело, култура, религиозни дейности“ се предвиждат средства за финансиране на дейности по почивно дело и социален отдих; детски и специализирани спортни школи; театри, филхармонични дружества, оркестри и ансамбли, музеи, художествени галерии, паметници на културата и етнографски комплекси с местен характер; радиотранслационни възли; обредни домове и зали; зоопаркове; градски библиотеки и други дейности по културата. Като общински дейности (местни дейности) могат да бъдат организирани и да функционират общинските почивни станции, санаториуми, спортни бази, оркестри, ансамбли и други подобни. За осъществяване на

<sup>122</sup> Решение № 6568 от 09.05.2012г. по адм.д. № 3451/2012г. на ВАС.

<sup>123</sup> Решение № 5535 от 20.04.2011г. по адм.д. № 9327/2010г. на ВАС.

<sup>124</sup> Писмо изх. № 24-00-1820 от 20.09.2004г. на МФ.

<sup>125</sup> Обн. ДВ. бр.105 от 22.12.2006г.

<sup>126</sup> Обн. ДВ. бр.70 от 10.08.2004г.

различни дейности в интерес на местната общност могат да се създават младежки домове, центрове за работа с деца, детски центрове за култура и изкуство, домове за стари хора, превантивно-информационни центрове, туристически-информационни центрове и т.н. Както е видно разгледаните „общински дейности“ нямат административен характер, а представляват специфична проява на нестопанската дейност, осъществявана от общината. Това налага те да получат известна обособеност спрямо административната ѝ дейност, но без да се ползват с пълна организационна самостоятелност спрямо административното звено, което е функционално отговорно за осъществяването им. В зависимост от конкретната структура на общинската администрация едно административно звено може да е отговорно за осъществяването на няколко общински дейности.

Следователно, организационно обособени структурни „звена“ или „общински дейности“, се създават от общината за извършване на нестопанска дейност. Само по изключение биха могли да извършват стопанска (например: общински ансамбъл или оркестър може да участва в концерти, които са част от календара за култура на общината и се финансират от нейния бюджет, но може да има и изяви, които се заплащат от публиката). По тази причина те функционират предимно в областта на хуманитарните дейности, докато дейностите в комуналната сфера се осъществяват предимно от ТД (в т.ч. с общинско участие в капитала и ОППр) и ОП. Изключение представляват някои обредни дейности, които се извършват от ОП и социалните услуги, предоставяни от общински социални предприятия, които не се свързват с конкретната правноорганизационна форма. В случай, че дейността на т.нар. „звена“ или „общински дейности“ бъде ориентирана към осигуряването на пълна самоиздръжка, т.е. приходите от нея обективно да покриват разходите на съответното звено или дейност, тя придобива стопански характер и трябва по решение на ОбС съответното звено или дейност да бъде реорганизирано (преобразувано) в ОП, както и обратното. След като по реда на чл.52, ал.1 от ЗОБС ОбС създава специализирани звена на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет, т.е. за осъществяване на стопанска дейност, такава не може да се осъществява от останалите звена и дейности, които не са създадени по този ред. Съгласно чл.52, ал.2 от ЗОБС, ОП се създава, преобразува и закрива с решение на ОбС, докато несамостоятелните „звена“ и „дейности“ функционират въз основа на вътрешни устройствени актове за организацията и дейността им (правилници, вътрешни правила и др.), които се утвърждават от кмета или главния секретар на общината.

За осъществяване на предмета на стопанската или нестопанска дейност на своите организационно обособени структури, звена или дейности е необходимо общината пряко да встъпва в правоотношения с трети лица. Всички посочени организационно обособени структури, звена, или дейности не са самостоятелни ЮЛ и не притежават никаква правосубектност, поради което страна в правоотношението като кредитор или длъжник се явява общината, представлявана от кмета.

## CONCLUSION

От качеството ЮЛ на общината следва възможността тя да осъществява стопанска и нестопанска дейност. В българското законодателство не се съдържа общо определение на стопанската дейност. Когато дадена дейност се осъществява с цел реализиране на печалба, тя е стопанска, независимо от субекта или правноорганизационната форма, чрез която се осъществява. Дейността на търговците и лицата по чл.2 от ТЗ е винаги стопанска, а дейността на предприятията е стопанска, ако резултатите от нея са предназначени за свободна размяна на пазара. Поради широката популярност и важно значение, *de lege ferenda*, понятието „стопанска дейност“ следва да бъде уредено в нормативен акт от общото търговско или данъчно законодателство.

Съгласно чл.51, ал.1 от ЗОБС, общината може да осъществява стопанска дейност, да създава ОП и да участва в съвместни форми на стопанска дейност при условия и по ред, определени със закон. Най-широко използваната организационна форма за осъществяване на местните дейности и услуги, които имат характер на стопанска дейност са ТД с общинско участие в капитала, образувани по реда на ТЗ и наредбата на ОбС по чл.51а, ал.4 от ЗОБС.



Когато по отношение на тези ТД с общинско участие в капитала са изпълнени предпоставките по чл.2, ал.1, от ЗППр, те имат качеството ОПП.

ОП, съгласно чл.52, ал.1 от ЗОБС, се определя като специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет. ОП не са самостоятелни правни субекти. Чрез тях общината самостоятелно осъществява стопанска дейност.

*De lege ferenda*, необходимо е организационният статут общинските звена и дейности за осъществяване на нестопанска дейност да бъде законодателно регламентиран, в т.ч. е да се уредят общи законови условия за реда за тяхното образуване, преобразуване и прекратяване, предмет на дейност и предоставянето на общинско имущество за управление. Поради децентрализацията на местното самоуправление, общинските практики в тази насока са различни – понякога противоречиви и обърквачи, което затруднява гражданите и бизнес-контактите с различни общини. Въпреки че не се създават по реда на ЗОБС като звена за осъществяване на стопанска дейност, те често предоставят стоки или услуги и функционират като стопански субекти, без да се осъществява стриктен контрол дали обективно приходите обективно покриват разходите. Осъществяването на стопанска дейност, наред с нестопанската повдига и други въпроси – дали в тези случаи потребителите да се ползват от адекватна защита на правата си.

## REFERENCES

- Aleksieva, P. Business activity of non-profit legal entities. Questions and Answers. Sofia. 2011. Bulgarian Center for Non-Profit Law. Internet source: <http://www.bcnl.org> (**Оригинално заглавие:** Алексиева, П. Стопанска дейност на юридическите лица с нестопанска цел. Въпроси и отговори. София. 2011. Български център за нестопанско право. Интернет източник: <http://www.bcnl.org>).
- Georgiev, A. Legal regime of public enterprises in Bulgaria. Sofia. Ciela Publishing House. 2021. (**Оригинално заглавие:** Георгиев, А. Правен режим на публичните предприятия в България. София. Сиела. 2021).
- Kaneva, Y. Economic activity of non-profit legal entities. Scientific works of the University of Ruse. Ruse. Publishing Center at the University of Ruse. 2021. (**Оригинално заглавие:** Кънева, Й. Стопанска дейност на юридически лица с нестопанска цел. Научни трудове на Русенския университет. Русе. Издателски център при Русенски университет. 2021).
- Mikhailov, Al. Economic activity of the municipalities - approaches and perspectives. Sofia. // *Information bulletin of the Foundation for Local Government Reform*. 2001. N 11. (**Оригинално заглавие:** Михайлов, Ал. Стопанска дейност на общините – подходи и перспективи. София. // Информационен бюлетин на Фондацията за реформа в местното самоуправление. 2001. N 11).
- Nikolova, A. Requirements for the content of the trade company. Sofia. // *Commercial and Obligation Law*, 2019, N 7 (**Оригинално заглавие:** Николова, А. Изисквания към съдържанието на търговската фирма. София. // Търговско и облигационно право, 2019. N 7).
- Stefanov, G. Commercial Law. Common part. V. Tarnovo. Abagar Publishing House. 2016. (**Оригинално заглавие:** Стефанов, Г. Търговско право. Обща част. V. Търново, 2016. Абагар).