

MATTERS OF THE NON-PROFIT ACTIVITY OF THE MUNICIPALITY - ORGANIZATIONAL FORMS FOR IMPLEMENTATION OF NON-PROFIT ACTIVITY¹²⁷

Assistant professor Anastas Georgiev, PhD

Department of Civil Law, Law Faculty,

“Angel Kanchev” University of Ruse

Phone: +35982888746

E-mail: ageorgiev@uni-ruse.bg

Abstract: *Within the meaning of § 1, item 11 of the Additional Provisions of the Public Finance Act, “activities delegated by the state” are the activities for the provision of public services to which the population should have equal access in accordance with current legislation and which are financed in whole or in part from the state budget through the budgets of the municipalities. The legal framework of these activities aims to ensure equal (equal) access to them by the citizens of each municipality. On the other hand, within the meaning of § 1, item 20 of the Additional Provisions of the Public Finance Act, “local activities” are the activities of providing public and other services that municipalities provide on the basis of a law and / or decision of the municipal council and which are not funded as delegated activities. The implementation of local activities that do not have the nature of economic activity can be carried out directly by the municipality, incl. through created non-independent organizationally separate structural units - the so-called “Units” and “activities”. They must be separated from the specialized units of the municipality for the implementation of local activities and services financed by the municipal budget - municipal enterprises, which are established under Article 52, paragraph 2 of the Municipal Property Act for economic activity (argument of art. 51, para 2, sentence 2 in conjunction with art. 52, para 1 of the Municipal Property Act). As a legal entity, the municipality may participate in non-profit legal entities. It can be a founder or join an already formed non-profit legal entity, both independently (foundation) and together with natural or legal persons (association), incl. with other municipalities. Pursuant to Art. 21, para 1, items 14 and 15 of the Law on Local Self-Government and Local Administration, the municipal council adopts decisions for establishment and termination of municipal foundations and for the management of donated property, as well as for participation of the municipality in associations. of local authorities in the country and abroad, as well as in other non-profit legal entities and appoints the representatives of the municipality in them. The Law on Protection and Development of Culture stipulates that cultural organizations, which according to the form of ownership are state, municipal, private and with mixed participation, carry out activities for the creation, dissemination and protection of cultural values (Art. 3, para 1 and para 2 of the Law for protection and development of the culture).*

Keywords: *activities delegated by the state, local activities, municipal units, municipal activities, specialized units of the municipality, municipal enterprises, non-profit legal entities, associations, foundations, municipal cultural institutes.*

INTRODUCTION

Съгласно чл.21, ал.1, т.14 и 15 от Закона за местното самоуправление и местната администрация¹²⁸ (ЗМСМА), общинският съвет (ОбС) приема решения за създаване и за прекратяване на общински фондации и за управлението на дарено имущество, както и за участие на общината в сдружения на местни власти в страната и в чужбина, както и в други юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) и определя представителите на общината в тях.

Законът за закрила и развитие на културата¹²⁹ (ЗЗРК), предвижда, че културните организации, които според формата на собственост са държавни, общински, частни и със смесено участие, осъществяват дейности по създаването, разпространяването и опазването на културните ценности (чл.3, ал.1 и ал.2 от ЗЗРК).

Осъществяването на местни дейности, които нямат характер на стопанска дейност може да се извършва пряко от общината, чрез създадени несамостоятелни организационно обособени структурни единици – звена и чрез т.нар. „дейности“. По смисъла на § 1, т.20 от

¹²⁷ Докладът е представен на 29 октомври 2021 в секция правни науки с оригинално заглавие на български език: ВЪПРОСИ НА НЕСТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ НА ОБЩИНАТА – ОРГАНИЗАЦИОННИ ФОРМИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА НЕСТОПАНСКА ДЕЙНОСТ.

¹²⁸ Обн. ДВ. Бр.77 от 17.09.1991г.

¹²⁹ Обн. ДВ. Бр.50 от 01.06.1999г.

Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за публичните финанси¹³⁰ (ЗПФ) „местни дейности“ са дейностите по предоставяне на публични и други услуги, които общините предоставят въз основа на закон и/или решение на общинския съвет и които не се финансират като делегирани от държавата дейности.

Особености в редица отношения разкриват общинските социални предприятия (ОСП), които независимо от организационната форма, се създават от общината за постигането на социални цели, чрез осъществяване на социална дейност.

EXPOSITION

Осъществяване на нестопанска дейност от общината чрез участие в юридически лица с нестопанска цел, общинско сътрудничество, общински културни институти

Като юридическо лице (ЮЛ) общината може да участва в ЮЛНЦ. Тя може да бъде учредител или да встъпи във вече образувано ЮЛНЦ, както самостоятелно, така и заедно с физически лица (ФЛ) или ЮЛ (сдружение), в т.ч. с други общини. Съгласно чл.21, ал.1, т.14 и 15 от ЗМСМА, ОбС приема решения за създаване и за прекратяване на общински фондации и за управлението на дарено имущество, както и за участие на общината в сдружения на местни власти в страната и в чужбина, както и в други ЮЛНЦ и определя представителите на общината в тях. Съгласно чл.61, ал.3 от ЗМСМА, сдруженията с нестопанска цел, в които участва общината, осъществяват дейност в обществена полза. За учредяването им не се прилагат ограниченията за броя на членовете, определени в чл.19 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел¹³¹ (ЗЮЛНЦ). Наред с основната нестопанска дейност, разпоредбата на чл.3, ал.3 от ЗЮЛНЦ допуска възможността ЮЛНЦ 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. 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.).

Разпоредбата на чл.59, ал.1 от ЗМСМА предвижда, че общините могат да си сътрудничат помежду си, с органи на изпълнителната власт, 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. Сътрудничество може да се осъществява и между разпоредители с бюджет по бюджета на една община. Общинското сътрудничество се осъществява на основата на подписано споразумение за сътрудничество, което се одобрява от съответните ОбС и първостепенни разпоредители с бюджет – когато страна е второстепенен разпоредител с бюджет по държавния бюджет (чл.61, ал.1 от ЗМСМА).

Общинското сътрудничество има за цел: подобряване на качеството на предоставяните услуги от взаимен интерес; постигане на по-ефективно разходване на финансовите и административни ресурси на общината; оптимизиране на разходите на общината и подобряване на финансовото състояние на общината; стандартизиране и оптимизиране на работните процеси чрез реализиране на икономически ползи, произлизащи от икономии от мащаба и/или разделението на труда; подобряване на финансовия контрол и прозрачността; реализиране на проекти, допринасящи за преодоляване на съществени проблеми на регионално и местно равнище. (чл.59, ал.2 от ЗМСМА).

Основните принципи за осъществяване на общинското сътрудничество, съгласно чл.60 от ЗМСМА са: доброволност; взаимен интерес; активен избор; гъвкавост и динамичност; прозрачност и отговорност.

Цитираните законови разпоредби установяват широки възможности за сътрудничество на общината, както и разпоредителите с бюджет на една община, с различни публичноправни и частноправни субекти, с оглед постигане на стопански и нестопански цели от взаимен интерес. Нещо повече, по силата на сключено споразумение за сътрудничество, одобрено от

¹³⁰ Обн. ДВ. бр.15 от 15.02.2013г.

¹³¹ Обн. ДВ. Бр.81 от 06.10.2000г.

ОбС, общината може да възлага изпълнение на дейности, произтичащи от нейните правомощия. Разпоредбата на чл.62 от ЗМСМА предвижда, че общините могат да сътрудничат помежду си, с органи на изпълнителната власт и с разпоредители с бюджет по бюджета на една община за изпълнение на споделени услуги и/или дейности – управлението на ИТ-услуги, финансово-счетоводни и юридически дейности, управление на човешките ресурси, както и при строителство и/или при управление, и/или поддържане на: обекти на техническата инфраструктура (в урбанизирани територии – паркинги, гаражи, обекти на градския транспорт, системи за наблюдение и сигурност, системи за улично осветление, зелени площи, паркове и градини; паркинги, гаражи, паркове и градини в отделни поземлени имоти извън урбанизирани територии); обекти на социалната инфраструктура (предназначени за здравеопазване; образование; култура; спорт, отдих и туризъм; социално подпомагане).

Минималното съдържание на споразумението за сътрудничество, предвидено в чл.61, ал.2 от ЗМСМА включва: страните по споразумението; обхватът и предметът на споразумението; целта на сътрудничеството; формите на сътрудничество и/или видът на ЮЛ (напр.: за създаване на ЮЛНЦ между общини; за създаване ЮЛНЦ между две или повече общини; за изпълнение на конкретен проект или дейност или за създаване на ЮЛ със стопанска или с нестопанска цел между една или повече общини и ЮЛ и/или ФЛ и др.); правата и задълженията на страните и т.н.

Често в практиката ОбС дава предварително (принципно) съгласие за сключване на споразумение и овлястява кмета да сключи договор за сътрудничество. В този случай волеизявлението на ОбС не притежава белезите на индивидуален, общ или нормативен акт. С него не се създават права или задължения в корелацията власт – подчинение, нито се засягат права, свободи или законни интереси на други правни субекти, а се дава принципно съгласие за стартиране на процедура за сключване на споразумение за сътрудничество. Това волеизявление, по аргумент от чл.21, ал.5 от АПК, не е индивидуален административен акт, а е част от производството по издаване на такъв – решението на ОбС за одобряване на подписаното споразумение. Именно този последващ акт може да е предмет на съдебен контрол¹³². Следователно, само решението на ОбС, с което се одобрява споразумение по глава VIII от ЗМСМА е административният акт, с който приключва производството подлежи на съдебен контрол¹³³.

В разпоредбата на чл.63, ал.1 и ал.2 от ЗМСМА се предвижда че въз основа на анализа на дейността и финансовото състояние на общината, с оглед на постигане на целите по чл.59, ал.2 от ЗМСМА кметът на общината може в срок до 31 март на текущата бюджетна година да отправи предложение за сътрудничество за изпълнение на споделени услуги и/или дейности по чл.62 от ЗМСМА до един или няколко първостепенни разпоредители с бюджет – кметове на други общини, и/или до органи на изпълнителната власт.

При наличието на съгласие кметът на общината предлага на ОбС да се предприемат действия за сътрудничество за реализиране на споделени услуги и/или дейности, като предлага на ОбС проект на решение, придружено от мотиви, анализ на въздействието върху бюджета на общината и график за реализиране на сътрудничеството. С решението на ОбС, прието с мнозинство от две трети от общия брой на общинските съветници, се определят споделените услуги и/или дейности, които ще се изпълняват, целите, които се очаква да се постигнат, формата на сътрудничество, срок за подписване на споразумението, етапи и сроковете за изпълнението на споделените услуги и/или дейности, финансовите ефекти за общината и източниците на финансиране.

Съгласно чл.63, ал.8 от ЗМСМА, ОбС може да приема решения за провеждане на политика за реализиране на споделени услуги до изтичането на 39 месеца от неговото избиране. При реализиране на споделени услуги и/или дейности в рамките на една община между разпоредители с бюджет по бюджета на общината кметът на общината въз основа на анализа по чл.63, ал. 1 от ЗМСМА предлага на ОбС да приеме решение, без да се прилага редът

¹³² Определение № 11015 от 18.09.2014г. по адм.д. № 10606/2014г. на ВАС.

¹³³ Определение № 4273 от 10.04.2008г. по адм.д. № 1694/2008г. на ВАС.

по чл.63, ал.2 – ал.4 от ЗМСМА. Кметът на общината информира министъра на финансите за решението на ОбС в едномесечен срок (чл.63, ал.10 от ЗМСМА).

Всяко тримесечие след сключване на споразуменията по чл.63 от ЗМСМА кметовете на съответните общини представят на ОбС отчети за изпълнението им в сроковете по чл.133 и 167 от ЗПФ. Отчетите съдържат и постигнатите финансови ефекти за общината в изпълнение на определените с решението по чл.63, ал.5 от ЗМСМА цели. (чл.64, ал.1 от ЗМСМА).

ЗЗРК предвижда, че културните организации, които според формата на собственост са държавни, общински, частни и със смесено участие, осъществяват дейности по създаването, разпространяването и опазването на културните ценности (чл.3, ал.1 и ал.2 от ЗЗРК). Съгласно чл.4, ал.1 и ал.2, т.2 от ЗЗРК, културните институти са държавни или общински културни организации, които се създават със специален закон или с акт на орган на изпълнителната или местната власт които могат да извършват допълнителни дейности, включително и стопански, свързани с основните, като получените допълнителни средства остават в културния институт, който ги е реализирал. Според чл.8 от ЗЗРК, общинските културни институти (ОКИ) са ЮЛ с бюджет, които се създават, преобразуват и закриват с решение на ОбС, съгласувано с министъра на културата. ОКИ се финансират от общинския бюджет. При съставянето на общинските бюджети за съответната година размерът на субсидията за всеки от ОКИ не може да бъде по-нисък от този през предходната година, независимо от реализираните приходи от дейността им. Определянето на субсидията от общинския бюджет по чл.8, ал.3 от ЗЗРК става при размер на разходите не по-нисък от размера на определените в бюджета за тази цел през предходната година. Правоотношенията на директорите на ОКИ с кмета на общината възникват въз основа на конкурс съгласно Кодекса на труда¹³⁴ (КТ) за срок от 4 години, освен ако друго не е предвидено в специален закон. Условието на конкурса се съгласува с Министерството на културата. По отношение на директорите на културните институти разпоредбата на чл.9а, ал.1 от ЗЗРК предвижда, че те не могат да:

- упражняват търговска дейност или да са управители, търговски пълномощници, търговски представители, прокуристи, търговски посредници, ликвидатори или синдици;
- са членове на орган на управление или контрол на ЮЛНЦ, търговско дружество (ТД) или кооперация;
- упражняват свободна професия, с изключение на научна или преподавателска дейност или упражняване на авторски и сродни права.

Съгласно чл.9а, ал.2 и ал.3 от ЗЗРК, директорите на културните институти могат да участват като представители на държавата или общината в органите на управление или контрол на ТД с държавно или общинско участие в капитала или на ЮЛ, създадени със закон, за което не получават възнаграждение. Директорите на културните институти могат да участват в органите на управление на ЮЛНЦ при сдружаване на културните институти, за което не получават възнаграждение.

Общински социални предприятия

ОСП, независимо от организационната форма се създават от общината за постигането на социални цели, чрез осъществяване на социална дейност. Техният правен статут и дейност са регламентирани в Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика¹³⁵ (ЗПССИ). Съгласно § 1, т.5 от ДР на ЗПССИ „социално предприятие“ (СП) 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, 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 от ЗПССИ и/или като печалбата преимуществено се разходва за осъществяване на социална дейност и/или социална цел съгласно учредителния договор или устав. Тези характеристики са присъщи и за ОСП, чиято предмет дейност има ясно изразен

¹³⁴ Обн. ДВ. Бр.26 от 01.04.1986г.

¹³⁵ Обн. ДВ. бр.91 от 02.11.2018г.

социален ефект и насоченост към определени целеви групи – най-често лица в неравностойно положение. Съгласно § 1, т.7 от ДР на ЗПССИ, „социална цел“ е цел в подкрепа на лица по чл.7, т.4 от ЗПССИ по отношение на тяхната заетост, социално включване, повишаване на жизнения им стандарт, подобряване на достъпа им до образование и професионална квалификация и защита на техните права, както и за подобряване средата на живот чрез опазването на околната среда и биоразнообразието и в подкрепа на екологичния баланс. „Социална дейност“ по смисъла на § 1, т.4 от ДР на ЗПССИ, е всяка дейност, която произвежда социална добавена стойност, определена съгласно методиката по чл.7, т.1 от ЗПССИ, и е насочена към постигането на социална цел в подкрепа на лицата по чл.7, т.4 от ЗПССИ и тяхното социално включване, повишаване на жизнения им стандарт, подобряване на достъпа им до пазара на труда и до образование и защитата на техните права, както и за подобряване на жизнената среда чрез опазването на околната среда и биоразнообразието и в подкрепа на екологичния баланс.

Няма обща правноорганизационна форма за ОСП, а характеристиката „СП“ не зависи от нея. На практика ОСП най-често се образува по решение на ОбС, прието по реда на чл.52, ал.2 от Закона за общинската собственост¹³⁶ (ЗОБС) и има статут на общинско предприятие (ОП), което е специализирано звено (СЗ) на общината за осъществяване на дейностите по чл.53 от ЗОБС. Няма пречка ОСП да бъде организирано като ТД с общинско участие в капитала, звено или дейност на общината. Според единната бюджетна класификация във функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“, в дейност 524 „Домашен социален патронаж“ се планират и отчитат разходите само за този вид дейност. В същата функция, в група „Програми, дейности и служби по социалното осигуряване, подпомагане и заетостта“, в дейност 589 „Други служби и дейности по социалното осигуряване, подпомагане и заетостта“ се планират и отчитат разходите за трапезарии и други социални услуги. Тук се включват и разходите за домовете за социални грижи, разкрити с решение на ОбС като местна дейност.

СП, съгласно чл.10 от ЗПССИ, се вписват в регистъра на социалните предприятия (РСП). Предприятията, получили удостоверение за вписване в РСП, имат право да добавят към наименованието и правната си форма думите „социално предприятие“, а стоките или услугите, които предоставят, да обозначават с думите „продукт на социално предприятие“.

СП, се подразделят на два класа – клас А и клас А+, съгласно чл.6 – чл.9 от ЗПССИ.

Социалният ефект от дейността на ОСП по отношение на местната общност се изразява в това, че се постига баланс между стремежа към реализиране на печалба и прякото подпомагане на социалния статус на определени групи лица, т.е. извършването на дейност с цел генериране на приходи е обусловено от това кой е облагодетелстван от дейността и резултатите от нея.

Социалният ефект от дейността на ОСП може да се проявява на различни етапи:

- създават се условия за развитие на социалното предприемачество¹³⁷;
- при самото извършване на дейността, когато лицата се явяват облагодетелствани поради факта, че им се осигурява трудова заетост;
- при ползване на резултатите от дейността, когато тези лица получават стоки или услуги на преференциални цени или безплатно;
- като приходите от тази дейност са дарени на тези лица или са използвани по начин, подпомагащ тяхното жизнено равнище и интеграция.

На следващо място, социалният ефект се простира върху определени категории субекти – лица от социално уязвими групи. Най-общо дейността на ОСП трябва да подпомага онези лица, които се нуждаят от помощ за изравняване на техния жизнен или социален статус с този на останалите членове на обществото.

На последно място, този тип стопанската дейност на общината има особено предназначение – тя е насочена към подобряване на жизненото равнище, осигуряване на

¹³⁶ Обн. ДВ. бр.44 от 21.05.1996г.

¹³⁷ По смисъла на § 1, т.6 от ДР на ЗПССИ, „социално предприемачество“ е форма на предприемачество, която съвместява стопанска дейност с преследването на социални цели, в резултат на което се произвежда социална добавена стойност, определена съгласно методиката по чл.7, т.1 от ЗПССИ.

заетост, предоставяне на услуги и други форми на пряка подкрепа с цел преодоляване на социалната изолация на съответната целева група. Следователно, еднократното предоставяне на финансова или нефинансова помощ на едно лице от социално уязвима група или предоставянето на еднократна услуга не могат да бъдат определени като предмет на дейност на ОСП¹³⁸.

Самостоятелно осъществяване на нестопанска дейност от общината

Както беше разгледано, по смисъла на § 1, т.11 от ДР на ЗПФ, „делегирани от държавата дейности“ са дейностите по предоставяне на държавни публични услуги, до които населението следва да има осигурен равностоен достъп в съответствие с действащото законодателство и които се финансират изцяло или частично от държавния бюджет чрез бюджетите на общините. Правната уредба на тези дейности цели да гарантира равностойния (равнопоставения) достъп до тях гражданите на всяка община. Според § 1, т.20 от ДР на ЗПФ, „местни дейности“ са дейностите по предоставяне на публични и други услуги, които общините предоставят въз основа на закон и/или решение на ОбС и които не се финансират като делегирани от държавата дейности.

Разпоредбите на чл.118, ал.2 и чл.119, ал.1 от Закона за здравето¹³⁹ (ЗЗ) предвиждат, 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 осъществяват и т.нар. „дейности“, в т.ч. да се създават определени обекти към тях, които се ползват от известна функционална самостоятелност, но не могат да бъдат определени като организационно обособени структури. Те не са звена или СЗ на общината. Например, според единната бюджетна класификация, 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 могат да бъдат организирани и да функционират общинските почивни станции, санаториуми, спортни бази, оркестри, ансамбли и други подобни. За осъществяване на различни дейности в интерес на местната общност могат да се създават също: 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, тези „дейности“ нямат административен характер, а представляват специфична проява на нестопанската дейност на общината. Това налага те да получат известна функционална самостоятелност. Главно поради своето многообразие тези дейности нямат ясно изразена организационна структура. Те не са самостоятелни административни звена, а представляват публични и други услуги, които общините предоставят въз основа на закон и/или решение на ОбС и които не се финансират като делегирани от държавата дейности, т.е. местни дейности по см. на § 1, т.20 от ДР на ЗПФ. Служителите, които работят в тях са извън състава на общинската администрация. В зависимост от конкретната организационна структура едно административно звено може да е отговорно за функционирането на няколко дейности и отнасящите се към тях обекти.

Следователно, самостоятелното осъществяване на местни дейности (нестопански и стопански) може да се извършва пряко от общината чрез организационно обособени

¹³⁸ Вж. Проучване на възможностите за развиване на социални предприятия в България в пазарните ниши – устойчив екотуризъм и селскостопански инициативи. т.П. Анализ на потенциала за развитие на социалните предприятия в България. т.1. Същност и специфични особености на социалните предприятия в България. изготвен по проект. Иновативна мрежа за развитие на социални предприятия – ISEDE – NET. SEE/A/294/1.2/X. осъществен с финансовата подкрепа на програма South East Europe, финансирана от ЕС чрез Европейски фонд за регионално развитие.

¹³⁹ Обн. ДВ. бр.70 от 10.08.2004г.

структурни единици – звена, чрез дейности или чрез ОП като СЗ на общината за осъществяване на стопанска дейност. Нестопанска дейност се извършва чрез организационно обособени структурни единици, които се обозначават като „звена“ или чрез „общински дейности“, които по принцип не притежават структурна обособеност. Самостоятелното осъществяване на стопанска дейност се осъществява чрез ОП, които трябва да се отграничават от общинските публични предприятия (ОППр), регламентирани в Закона за публичните предприятия¹⁴⁰ (ЗППр). ЗППр определя обхвата на ОППр в разпоредбата на чл.2, ал.1, т.1 и 2, според която те са:

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

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

Съгласно чл.5 от ЗППр всички публични предприятия са ЮЛ.

ОП не попадат в обхвата на понятието ОППр, тъй като не са самостоятелни ЮЛ, а са СЗ на общината, т.е. те са нейна съставна част. От друга страна, ОП не са част от общинската администрация, поради което не могат да им бъдат възлагани административно-контролни функции.

ТД с общинско участие в капитала, за които не е изпълнена някоя от предпоставките по чл.2, ал.1, т.1 и 2 от ЗППр не могат да се определят като ОППр. ОППр може да има качеството ОСП, ако едновременно отговаря и на разгледаните изискванията на ЗПССИ.

Както е видно, термините, с които те се обозначават различните общински структури или дейности за осъществяване на нестопанска и стопанска дейност са твърде близки. В разговорния език и административно-деловата практика те често се използват като синоними, което може да доведе до смесвания и грешки. Основната разликата между тях е в осъществяваната дейност (предмет на дейност) и в частност в това дали тя е стопанска или нестопанска. Съгласно чл.52, ал.1 от ЗОБС, ОП се определя като СЗ 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. Общината създава ОП като за изпълнение предимно на комунални и комунално-битови дейности, например: 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. Съгласно ЗОБС, ОП може да осъществява дейностите посочени в чл.53, т.1 и т.2 от ЗОБС. Следователно, само ОП се създават за самостоятелното осъществяване от общината на стопанска дейност. В това се състои основната разлика между ОП и останалите звена или дейности на общината, които се създават за осъществяване на нестопанска дейност. Само по изключение те биха могли да извършват и стопанска дейност, например: общински ансамбъл или оркестър може да участва в концерти, които са част от календара за култура на общината и се финансират от общинския бюджет, но може да има и изяви, които се заплащат от публиката. Ако дейността на т.нар. „звена“ или „дейности“ бъде ориентирана към осигуряването на пълна самоиздръжка, т.е. приходите от нея обективно покриват разходите на съответното звено или дейност, тя придобива стопански характер и трябва по решение на ОбС съответното звено или дейност да бъде трансформирано в ОП като СЗ на общината, както и обратното. Съгласно чл.52, ал.2 от ЗОБС, ОП се създава, преобразува и закрива с решение на ОбС. След като по реда на чл.52, ал.1 от ЗОБС ОбС създава ОП като СЗ 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.

¹⁴⁰ Обн. ДВ. бр.79 от 08.10.2019г.

Друга разликата между ОП и несамостоятелните звена и дейности на общината са актове, които уреждат техния статут, устройство и дейност. Всички организационно обособени структури се създават по решение на ОбС, но само ОП осъществяват дейността си въз основа на правилник, приет от ОбС по реда на чл.52, ал.3 от ЗОБС. Несамостоятелните звена и общинските дейности функционират въз основа на вътрешни устройствени актове за организацията и дейността им (устройствени или други правилници, вътрешни правила и пр.), които се утвърждават от кмета или главния секретар на общината.

Както беше разгледано, различие има и в сферата на дейност, в която осъществяват дейността си различните структурни звена на общината. В хуманитарната област функционират предимно звена и дейности, а в комуналната сфера – предимно ОП. Изключение правят някои обредни дейности, които се извършват от ОП и социалните услуги, предоставяни от ОСП, независимо от организационната форма.

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 притежават никаква правосубектност¹⁴¹, поради което страна в правоотношението като кредитор или длъжник се явява общината, представлявана от кмета.

CONCLUSION

De lege ferenda, необходимо законодателно да бъде регламентирано правното положение на разгледаните общински звена и дейности. Въпреки, че се създават от общината за осъществяване на нестопанска дейност, в отделни хипотези те могат да функционират като стопански субекти, предоставяйки стоки или услуги на потребителите. Общината, която има господстващото положение на пазара на местните дейности, не може да налага на потребителите неизгодни условия или да влияе неблагоприятно на конкуренцията. Това се отнася както до нестопанската, така и до стопанската ѝ дейност. Общината не следва да налага условия на потребителите на услуги, които те не биха приели, ако имаше алтернативно предлагане. Нужно е да се предвидят общи законови условия за реда за образуване, преобразуване и прекратяване и предмет на дейност на общинските звена и дейности, тъй като поради децентрализацията на местното самоуправление, общинските практики в тази насока са многообразни, а понякога противоречиви и объркващи, което затруднява гражданите и бизнес-контактите с различни общини.

REFERENCES

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*).

Study of the opportunities for development of social enterprises in Bulgaria in the market niches - sustainable ecotourism and agricultural initiatives. vol.II. Analysis of the potential for development of social enterprises in Bulgaria. v.1. Nature and specific features of social enterprises in Bulgaria, prepared according to a project. Innovative network for development of social enterprises - ISEDE - NET. SEE / A / 294 / 1.2 / X. implemented with the financial support of the South East Europe program, funded by the EU through the European Regional Development Fund (*Оригинално заглавие: Проучване на възможностите за развиване на социални предприятия в България в пазарните ниши – устойчив екотуризъм и селскостопански инициативи. т.ІІ. Анализ на потенциала за развитие на социалните предприятия в България. т.І. Същност и специфични особености на социалните предприятия в България, изготвен по проект. Иновативна мрежа за развитие на социални предприятия – ISEDE – NET. SEE/A/294/1.2/X. осъществен с финансовата подкрепа на програма South East Europe, финансирана от ЕС чрез Европейски фонд за регионално развитие*).

¹⁴¹ Особеност има по отношение на правното положение на ОСП, чиито статут не зависи от избраната правноорганизационната форма.