

ISSUES OF THE ECONOMIC ACTIVITY OF THE MUNICIPALITY - SUBJECT OF ACTIVITY OF THE MUNICIPAL ENTERPRISE ⁶⁶

Assoc. Prof. Anastas Georgiev, PhD

Department of Civil Law, Law Faculty,

“Angel Kanchev” University of Ruse

Phone: +35982888746

E-mail: ageorgiev@uni-ruse.bg

Abstract: *Municipal enterprises carry out activities in specific areas specified in Article 53 of the Law on Municipal Property. The questions about the subject of activity of the municipal enterprise and whether the activities under Article 53 of the Law on Municipal Property are exemplary or exhaustively stated are debatable. Pursuant to Art. 54 of the Law on Municipal Property, the activities under Art. 53 of the Law on Municipal Property, which are not carried out by municipal enterprises under Art. 52 of the Law on Municipal Property, are assigned in accordance with the Law on Public Procurement and the Law for the concessions.*

Keywords: *economic activity of the municipality, local activities, municipal enterprise*

ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно чл.51, ал.1 и 2 от Закона за общинската собственост⁶⁷ (ЗОбС), общината може да създава общински предприятия за самостоятелно осъществяване на стопанска дейност. Общинското предприятие притежава определена организационна и икономическа самостоятелност и самостоятелен предмет на дейност, но не е юридическо лице (ЮЛ). То е специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет. Общинското предприятие не бива да се схваща като някаква правноорганизационна форма (инструмент) на общината да извлича печалби от населението, доставяйки стоки и извършвайки услуги. Напротив, от една страна то следва да спомага за удовлетворяване на определен кръг всекидневни потребности на населението, които не могат да се задоволят от други лица, било поради тяхната специфика, било поради факта, че това е неизгодно от търговска гледна точка. От друга страна, предприятието осигурява изпълнението на общински дейности, т.е. подпомага осъществяването и функционирането на самата административно-териториална единица⁶⁸ (Ковачев, 2001). Въпросите за предмета на дейност на общинското предприятие и това дали дейностите по чл.53 от ЗОбС са примерно или изчерпателно посочени, са дискусийни. Поради теоретичното и практическото им значение основните възгледи ще бъдат разгледани и анализирани в настоящия доклад.

ИЗЛОЖЕНИЕ

По смисъла на ЗОбС, общинското предприятие е организационна форма за самостоятелно осъществяване на стопанска дейност от общината. Звената на общината, в т.ч. специализираните звена, осъществяващи местни дейности, не са самостоятелни правни субекти - ЮЛ. Същевременно, те не са и част от общинската администрация. Съгласно чл.4 от Закона за администрацията (ЗАдм), администрацията е организирана в дирекции. Към дирекциите могат да се създават отдели, а при необходимост към тях могат да се създават сектори. Общинският съвет (ОбС), съгласно чл.21, ал.1, т.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), одобрява общата численост и

⁶⁶ Докладът е представен на 63-тата Научна конференция на Русенски университет „Ангел Кънчев“ и Съюза на учените – Русе, проведена в Русе, на 25-26 октомври 2024 г., с оригинално заглавие на български език „Въпроси на стопанската дейност на общината - предмет на дейност на общинското предприятие“.

⁶⁷ Закон за общинската собственост, в сила от 01.06.1996 г., обн. ДВ. бр.44 от 21 Май 1996г., изм. и доп. ..., доп. ДВ. бр.17 от 26 Февруари 2021г.

⁶⁸ Ковачев, С. Стопанска дейност на общината. Информационна мрежа на местните власти ЛОГИН. Електронни вести. 2001. ФРМС.

структурата на общинската администрация в общината, района и кметството по предложение на кмета на общината. Работещите в общинските предприятия имат статут на служители на общината, като отношенията с тях се уреждат по реда на Кодекса на труда (КТ). Те обаче не са служители на общинската администрация и не са държавни служители. Общинското предприятие е специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет. Следователно, специализираните звена на общината се създават, за да осъществяват дейност в конкретни направления, посочени в разпоредбата на чл.53 от ЗОБС, в т.ч.:

- управление, изграждане, поддържане, ремонт и реконструкция на обекти, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура и други имоти – общинска собственост, както и предоставяне на свързаните с тях услуги за населението;

- предоставяне на други услуги или осъществяване на други местни дейности, необходими за задоволяване на потребностите на общината или на нейното население, които се финансират от бюджета на общината, определени от ОбС.

Законът за горите⁶⁹ (ЗГ), който е специален закон спрямо ЗОБС, в разпоредбата на чл.181, ал.1, т.1 урежда правила за управлението на горските територии – общинска собственост, се осъществява от общинска горска структура, организирана в една от следните форми:

- а) структурно звено в администрацията на общината;

- б) търговско дружество (ТД), в което общината е едноличен собственик на капитала (ЕСК);

- в) общинско предприятие по смисъла на ЗОБС.

ОбС определя формата на управление на горските територии – собственост на общината, съобразно възможностите, предвидени в чл.181 от ЗГ, а с наредба определя реда за управление на горските територии – общинска собственост.

Съгласно чл.54 от ЗОБС, дейностите по чл.53 от ЗОБС, които не се осъществяват от общински предприятия по чл.52 от ЗОБС, се възлагат по реда на Закона за обществените поръчки (ЗОП) и на Закона за концесиите (ЗКонц).

Във връзка с предмета на дейност на общинското предприятие в теорията и практиката се повдига въпроса дали дейностите по чл.53 от ЗОБС са примерно или изчерпателно посочени. По този въпрос няма единно мнение. От една страна се поддържа, че изброяването е примерно и общината не е ограничена да образува специализирани звена, на които да възлага изпълнението и на други незабранени от закона дейности. Привържениците на обратното виждане са на мнение, че общинско предприятие не може да се образува за извършване на други дейности (предоставяне на други услуги). Налага се и изводът, че посочените в чл.53 от ЗОБС дейности и услуги могат да се извършват чрез общински публични предприятия - еднолични търговски дружества (ЕООД или ЕАД) на общината или чрез ТД, в които тя е съдружник (дружества с общинско участие в капитала), само ако тези дейности или услуги не се финансират от общинския бюджет. Този извод следва и от чл.52, ал.5 от ЗОБС, според който директорът на общинското предприятие е второстепенен разпоредител с бюджет⁷⁰ (Стефанов Г., Търговско право. Обща част, 2016).

Поради изтъкнатите причини, а също и поради обстоятелството, че не са самостоятелни ЮЛ, общинските предприятия не могат да бъдат кандидати или участници в процедури за обществени поръчки по ЗОП. Кандидат или участник в процедура за възлагане на обществена поръчка може да бъде всяко българско или чуждестранно физическо (ФЛ) или ЮЛ или техни обединения, както и всяко друго образувание, което има право да изпълнява строителство, доставки или услуги съгласно законодателството на държавата, в която то е установено. (чл.10, ал.1 от ЗОП) (Решение № 39 от 06.02.2007г. по преписка вх. № КЗК-273/23.11.2006г. на КЗК). От своя страна обединенията се създават с договор между съдружниците и могат да бъдат консорциуми по Търговския закон (ТЗ) или гражданско дружество (ГД) по Закона за

⁶⁹ Закон за горите, в сила от 09.04.2011 г., обн. ДВ. бр.19 от 8 Март 2011г., изм. и доп. ..., изм. ДВ. бр.67 от 9 Август 2024г.

⁷⁰ Стефанов Г., Търговско право. Обща част, Абагар, Велико Търново, 2016

задълженията и договорите (ЗЗД). Единственото законодателно ограничение е, че в процедурата за възлагане на обществена поръчка едно ФЛ или ЮЛ може да участва само в едно обединение (чл.101, ал.10 от ЗОП) (Решение № 4830 от 08.04.2014г. по адм.д. № 1209/2014г. на ВАС). Всъщност, възможността общинско предприятие да участва като кандидат или участник в процедура по ЗОП от една страна е ненужна, тъй като съгласно чл.52, ал.1 от ЗОБС, то се създава като специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет. От друга страна, дейностите по чл.53 от ЗОБС се изпълняват от общинското предприятие без да е необходимо да се провежда процедура по ЗОП. На практика необходимост от участие в процедура по ЗОП може да възникне само доколкото е възможно общински предприятия да разполагат с технологични възможности и капацитет да осъществяват стопанска дейност не само на територията на една община, но да могат изцяло или отчасти да обслужват местни дейности и да предоставят услуги, финансирани от бюджета на друга община, например съседна, което е напълно възможно да възникне като практически казус. Предвид възприетото ограничително тълкуване на разпоредбите на ЗОБС относно предмета на дейност на общинското предприятие се налага извода, че това е невъзможно. Изпълнението на местни дейности и услуги, финансирани от бюджета на друга община може да се извърши само по общия ред, т.е. чрез възлагането им, съответно предоставянето им, по реда на ЗОП или ЗКонц – чл.54 от ЗОБС. Алтернативни възможности в тази насока дава и т.нар. общинското сътрудничество по чл.59 и сл. от ЗМСМА. Неговата цел е именно 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, т.1 – т.6 от ЗМСМА). 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:

1. обекти на техническата инфраструктура:

а) в урбанизирани територии – паркинги, гаражи, обекти на градския транспорт, системи за наблюдение и сигурност, системи за улично осветление, зелени площи, паркове и градини;
б) паркинги, гаражи, паркове и градини в отделни поземлени имоти извън урбанизирани територии;

2. обекти на социалната инфраструктура, предназначени за:

- а) здравеопазване;
- б) образование;
- в) култура;
- г) спорт, отдих и туризъм;
- д) социално подпомагане.

Също така следва да се отбележи, че ЗОП не установява пречка общината като ЮЛ и стопански субект да участва в процедура за възлагане на обществена поръчка като кандидат или участник в договорно обединение с други ФЛ или ЮЛ. Специалните правила относно осъществяването на стопанска дейност от общината чрез ГД по от ЗЗД се съдържат в ЗОБС.

Тъй като е специализирано звено на общината за самостоятелно осъществяване на стопанска дейност, в предмета на дейност на общинското предприятие не следва да се включват административни, административно-контролни или административно-технически функции, тъй като те са израз на властническите правомощия на общината като публичноправен субект (общинска администрация). Важно е да се отбележи, че изпълнението на контролни функции по спазването на нормативни актове не е стопанска дейност по смисъла на ЗОБС (Решение № 5580 от 20.04.2011г. по адм.д. № 3598/2011г. на ВАС).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общинските предприятия са специфични образувания, които се създават и управляват от местните власти за самостоятелно осъществяване на стопанска дейност от общините - извършване работи и предоставяне на услуги в полза на общността. Най-често предметът им на дейност е насочен към управление на отпадъците, обществен транспорт, озеленяване, снегочистване, поддръжка и ремонт на улици и тротоари, експлоатация на паркинги, синя зона или места за платено паркиране, водоснабдяване, обредни дейности и местен туризъм и др. Съображения за по-голяма оперативна самостоятелност и икономическа целесъобразност мотивират местните власти да търсят възможности за разширяване на обхвата на тези дейности, но следва да приемем, че тяхното изброяване в разпоредбата на чл. 53 от ЗОБС е изчерпателно, а не примерно. Основната цел на общинските предприятия е да подобрят качеството на живот на жителите, като същевременно гарантират икономическа жизнеспособност и устойчивост. От друга страна, те са способни да генерират приходи от продажбата на стоки и услуги, които впоследствие да бъдат реинвестирани в общински дейности или инфраструктура. Основното предизвикателство, с които се сблъскват общинските предприятия и може да възпрепятства икономическата им дейност е ограничеността на ресурсите – главно финансови, човешки ресурси и мениджмънт, териториална ограниченост и др. На първо място, почти всички общини работят в условията на бюджетна ограниченост. Това стеснява възможностите за инвестиране в съвременна материално-техническа база за разширяване и подобряване на качеството на услугите. Общинските предприятия не работят в реална пазарна среда и свободна конкуренция, поради което икономическите им показатели може да не са напълно реални. По този начин може да изпадне в зависимост от субсидирането на дейността и да се засегне дългосрочната устойчивост на предприятието. Второ, чрез създаването на специализирани звена общината съумява да преодолее традиционните проблеми с недостатъчната кадрова обезпеченост на общинската администрация, както и ограниченията, произтичащи от нормативно лимитирания размер на възнагражденията на служителите. Това може да повиши мотивацията на работниците и служителите в общинските предприятия, както и качеството на предоставяните услуги⁷¹ (Михайлов, 2001). От друга страна, неблагоприятно отражение оказва обстоятелството, че поради политическия характер на общинския съвет и кмета на общината като органи на местното самоуправление и местната администрация, от чиято компетентност са решенията за създаването на предприятие и формиране на неговото мениджърско ръководство, на практика освен професионалисти (експерти, мениджъри) биват ангажирани лица, които не притежават необходимите професионално-делови качества, подготовка и опит да ръководят работата на стопанско предприятие (политици, общественици и др.). Тези действия пораждаат обществено недоверие в законосъобразността и целесъобразността на действията по управление и разпореждане с общинската собственост. Този проблем се свързва и с нивото на обществен контрол, който следва да бъде осъществяван върху решенията и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация. На трето място, териториалните граници на българските общините не са особено големи и те се явяват своеобразен ограничител за дейността на общинските предприятия, който трудно може да бъде преодолян. Общинските предприятия са неперсонифицирани образувания и като такива не могат да бъдат кандидати в процедури за възлагане на обществени поръчки, напр. с възложител съседна община. Те се създават се единствено за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет.

REFERENCES

Georgiev, A. "Execution of economic activity by the municipality - municipal enterprises" Legal aspects of control over economic activity, (2005): 24-32

⁷¹ Вж. Михайлов, Ал., „Стопанска дейност на общините – подходи и перспективи”, Информационен бюлетин на Фондацията за реформа в местното самоуправление, бр.11, София, 2001 г.

Georgiev, A. "Some issues of the economic activity of the municipalities" Scientific conference of Ruse University "Angel Kanchev", city of Ruse, 2011, (2011)

Georgiev A. "Matters of the economic activity of the municipality - municipal public enterprises - concept and types" *Proceedings of University of Ruse - 2021*, (2021): 90-96

Stefanov G., "Commercial law - general part, "Abagar" ed., Veliko Tarnovo, 2011, pp. 85-89.

Kovachev, S. Economic activity of the municipality. Information network of local authorities LOGIN. Electronic news. 2001. Foundation for Local Government Reform.

Mihailov, Al., "Economic activity of municipalities - approaches and perspectives", Information Bulletin of the Foundation for Local Government Reform, No. 11, Sofia, 2001