



Столична община

Входящ №

СОА20-ВК66-4857-[4]

Регистриран на 01.09.2020

За проверка: <https://sofia.bg/registry-report>



СТОЛИЧНА ОБЩИНА СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

1000 София, ул. Московска № 33, Тел. 93 77 591, Факс 98 70 855, e-mail: info@sofiacouncil.bg, <http://www.sofiacouncil.bg>

ДО СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

ДОКЛАД

от:

Георги Георгиев - общински съветник
Николай Стойнев - общински съветник
Ботьо Ботев - общински съветник
Карлос Контрера - общински съветник
Стефан Марков - общински съветник
Диана Тонова - общински съветник
Иван Таков - общински съветник

ОТНОСНО: Приемане на Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала

УВАЖАЕМИ ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ,

С настоящия доклад представяме на Вашето внимание проект за нова Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, като с приемането ѝ ще се отмени действащата понастоящем Наредба за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване правата на собственост на общината в търговските дружества, приета с Решение № 789 по Протокол № 91 от 26.10.2006 г. на Столичния общински съвет. Изготвеният проект обобщава резултатите от тримесечната работа на специално създадената със

Заповед СОА20-РД91-128 от 15.05.2020 г. на кмета на Столична община за целта работна група от общински съветници от всички политически групи, представени в СОС, като членовете на работната група, които са общински съветници и подкрепят окончателния проект на наредбата, са вносител на настоящия доклад.

Съгласно изискванията на Закона за нормативните актове, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Търговския закон, Закона за общинската собственост и Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет и специално – Закона за публичните предприятия, именно Столичният общински съвет е компетентният орган, който да регламентира с наредба обществените отношения, свързани с провеждане на общинска политика в областта на публичните предприятия с общинско участие в капитала на местно ниво. При обсъждане на предложения проект, моля, да вземете предвид следните мотиви:

I. ПРИЧИНИ, НАЛАГАЩИ ПРИЕМАНЕТО НА НАРЕДБАТА И ЦЕЛИТЕ, КОИТО СЕ ПОСТАВЯТ С ПРИЕМАНЕТО НА АКТА (СЪГЛАСНО ЧЛ. 28, АЛ. 2, Т. 1 И Т. 2 ОТ ЗАКОНА ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ):

- 1. Преди всичко, следва да бъде изяснен въпроса за компетентността именно на Столичния общински съвет да регулира обществените отношения, свързани с публичните предприятия и търговските дружества с общинско участие в капитала**

Настоящата Наредба следва да се приеме на основание чл. 7, ал. 2, чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА), чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), чл. 51а, ал. 4 и чл. 54а от Закона за общинската собственост (ЗОбС), чл. 3 от Закона за публичните предприятия (ЗПП), както и на основание чл. 76, ал. 3 и чл. 79 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Подзаконовото нормативно регулиране е конституционно призната функция на висшите органи на изпълнителната власт, осъществявана в публичен интерес, с което се конкретизират и доразвиват законовите разпоредби. По този начин се създават вторични правни норми в юридически акт, съдържащ общи и абстрактни правила за човешко поведение, насочени към регулиране на обществени отношения с повтарящ се характер. Дейността по издаване на нормативни административни актове, бидейки същностен белег на държавното, в т.ч. и

местното самоуправление, и основен правен регулатор, се подчинява на общите принципи на чл. 4, чл. 8 и чл. 12 от АПК – законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. Нормотворческият процес се основава и на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност (чл. 26, ал. 1 от ЗНА). Спазването на предвидената процедура е императивно задължение на натоварените с нормотворчески правомощия административни органи, обезпечаващо законосъобразното формиране на управленски решения и приемането на регулиращите определени обществени отношения правни норми по разумен, компетентен и стабилен начин.

Основна цел, която може да бъде открояна при приемане на Наредбата, е подробното и съобразено със закона регулиране на обществените отношения от местно значение, засягащи широк кръг граждани, както и търговските дружества с общинско участие в капитала, от единствения материално и териториално компетентен на местно ниво орган, а именно Столичният общински съвет. Чрез настоящата Наредба не се уреждат единствено частноправни отношения, а такива, които засягат местната общност, доколкото чрез нея се провежда общинската политика в областта на търговските дружества с общинско участие на общинско ниво, и следва да бъдат уредени именно от Столичния общински съвет като орган на местно самоуправление, съгласно чл. 8 от ЗНА. Следва и да се отбележи, че приемането на изцяло нова наредба не е самоцел, а се определя от развитието на обществените отношения в дадена правна сфера и следвайки принципа на засилване стабилността на правото, направените изменения трябва да доведат до създаване на трайно регулиране и ефективно регулиране на обществените отношения, а оттук и за по-лесното им прилагане.

2. Налице са значителни промени в обществените отношения, които обуславят приемането на нова Наредба – сред тях определящо значение има преди всичко приемането на Закона за публичните предприятия

Приемането на ЗПП е обусловено преди всичко от редица юридически, икономически и социални обстоятелства. Сред тях могат да бъдат изтъкнати липсата на ясен начин и публично определяне и публично оповестяване на държавната, респ. общинската политика в областта на публичните предприятия с държавно, респ. общинско участие в капитала, необходимостта от въвеждане на стандарти за добро корпоративно управление, както и нуждата

от задължение за оповестяване и прозрачност на действията на органите за управление и контрол на публичните предприятия с държавно, респ. общинско участие в капитала. В същото време общите закони, които регулират различните сфери от дейността на публичните предприятия, запазват своето действие като Търговския закон (ТЗ), Закона за счетоводството (ЗСч), Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за независимия финансов одит, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закона за общинската собственост и др. Законодателят е предал голямо значение на органите на местното самоуправление при уреждане на новите положения, които ЗПП въвежда на общинско ниво. Тъкмо това голямо значение, което законодателят отдава на общинските съвети, е сред основните причини, налагащи не изменението на действащата, а приемането на изцяло нова наредба, която да бъде унисон с новата законодателна концепция. В предложения проект се въвеждат концептуални понятия като „публично предприятие“, като съдържанието на същото не се ограничава единствено до търговски дружества с над 50 на сто държавно, респ. общинско участие в капитала, а също и дъщерните им търговски дружества, или такива, в които държавата, респ. общината упражнява по друг начин доминиращо влияние. Тези понятия са възприети в предложения проект, като се дава достатъчно обща дефиниция на понятието търговец – публично предприятие с общинско участие в капитала, а именно юридическо лице, притежаващо търговско качество; което се учредява общината на основата на общинско имущество, като общината участва пряко или непряко в управлението им.

Действащата наредба не обезпечава нормативно възможността за реализация на предназначените законодателни цели, изведени в чл. 5 и 6 от ЗПП. Тя е базирана на вече остаряла концепция и преди това следва да бъде отменена, като бъде заменена с нова Наредба, която да доразвива, уточнява и детайлизира разпоредбите на ЗПП и актовете по неговото прилагане, за да направи тяхното прилагане на територията на Столична община възможно най-целесъобразно и ефективно. В същото време да се запазят добрите практики от старата Наредба, които са доказали своето ефективно приложение, но се нуждаят от прецизиране или осъвременяване в т.ч. специалният режим относно разпореждането с имущество на еднолично търговско дружество с общинско участие в капитала, имащо за цел да защити обществения интерес; задълженията на представителите на Столична община в търговските дружества и публични предприятия, в които общината е съдружник или акционер; определяне на възнаграждението на членовете на изпълнителните и

контролни органи в едноличните търговски дружества с общинско участие в капитала; регистърът на едноличните търговски дружества и на търговските дружества с общинско участие в капитала по чл. 54а ЗОБС.

3. Други причини, обуславящи приемането на наредбата

3.1. Изминалите четиринадесет години от приемането на Наредбата за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване правата на собственост на общината в търговските дружества на Столичната община през 2006 г., натрупаната практика по прилагането на текстовете от наредбата и необходимостта от съобразяването с нея, както и с приетия Закон за публичните предприятия, представляват обстоятелства, които в тяхната съвкупност предполагат цялостна ревизия на наредбата и нейното приемане наново, без да се нарушават доказаните като законосъобразни и целесъобразни решения, разбира се. Поради това и установените като сполучливи нормативни конструкции са запазени и в новата наредба.

На общонационално ниво, *Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г.* предвижда в Приоритет 3.1 ефективно управление на търговските дружества с държавно участие в капитала и осъществяване на периодичен контрол върху дейността на дружествата. На 22.08.2018 г. правителството одобри План за действие, включващ мерки в отговор на намеренията на Република България за присъединяване към Валутния механизъм II (ERM II) и към Банковия съюз, включително подобряване на управлението на държавните предприятия чрез преразглеждане и привеждане на националното законодателство в съответствие с насоките на Организацията за икономическо сътрудническо и развитие (ОИСР) за корпоративно управление на държавните предприятия. В тази връзка стартира реализацията на проект „Модернизиране на рамката за управление на държавните предприятия в съответствие с добрите международни практики“ по Програмата за подкрепа на структурните реформи на Европейския съюз (ЕС). Изпълнител по този проект е ОИСР. В резултат на реализацията на проекта, ОИСР констатира следните ключови проблеми в регулацията на обществените отношения, свързани с управлението на публичните предприятия – на равнището на отделните публични предприятия основен недостатък е, че органите не са добре структурирани за изпълнение на основните си роли, което се дължи на ограничения в техния размер, независимости и отговорности, както и на липсата на структуриран и прозрачен процес за номиниране на кандидати, който се основава на техните

лични и професионални качества. Не съществуват и ясно определени критерии за подбор или ясно определени изисквания за независимите членове на органите за управление и контрол.

Приемането на Закона за публичните предприятия (Обн. ДВ бр. 79 от 08.10.2019 г., изм. ДВ бр. 100 от 20.12.2019 г.), както и Правилникът за прилагане на Закона за публичните предприятия, приет с Постановление на Министерския съвет № 85 от 30.04.2019 г., Обн. ДВ бр. 40 от 05.05.2020 г., в сила от 05.05.2020 г., представлява нормативен израз на законодателния стремеж да се представи една нова система от правни норми, която трайно да урежда обществените отношения при реда на участие на държавата, респ. общината в търговските дружества. Сред основните положения в предложения проект на Наредба са:

- Законът за публичните предприятия регламентира, че правна форма на търговските дружества с държавно, респ. общинско участие в капитала е акционерно дружество, а правната форма на дружество с ограничена отговорност е допустимо по изключение - за “микро”, “малки” и “средни” предприятия въз основа на критериите, описани в глава втора, раздел I и раздел II от ЗСч. Критериите, към които препраща ЗПП са:
 - микропредприятие е това, което към 31.12 на текущия отчетен период не надвишава най-малко два от следните показателя: балансова стойност на активите - 700 000 лв.; нетни приходи от продажби - 1 400 000 лв.; средна численост на персонала за отчетния период - 10 души;
 - малко е това предприятие, което към 31.12 на текущия отчетен период не надвишава най-малко два от следните показателя: балансова стойност на активите - 8 000 000 лв.; нетни приходи от продажби - 16 000 000 лв.; средна численост на персонала за отчетния период - 50 души;
 - средно е това предприятие, което към 31.12 на текущия отчетен период не надвишава най-малко два от следните показателя: балансова стойност на активите - 38 000 000 лв.; нетни приходи от продажби - 76 000 000 лв.; средна численост на персонала за отчетния период - 250 души;
- възпроизвеждане на законовото определение на понятието *публични предприятия*, а именно търговски дружества с над 50 на сто общинско участие в капитала, или в които Столична община по друг начин упражнява доминиращо влияние; дъщерните на вече описаните дружества, ако чрез тях Столична община контролира повече от 50 на сто от дяловете, респ. акциите с

право на глас или по друг начин упражнява доминиращо влияние. Доминиращо влияние, от своя страна, се предполага в случаите, когато Столична община пряко или непряко притежава повече от 50 на сто от записания капитал в предприятието, контролира мнозинството от гласовете, свързани с дяловете, респ. акциите, емитирани от предприятието, или може да назначава повече от половината от членовете на управителния или надзорния съвет;

- социално и стопански погледнато, дружеството с ограничена отговорност (ООД) се явява като дружество на концентрация, не на едрия, а на дребния и среден капитал и е с най-голямо стопанско значение. Това дружество доби в сравнително кратко време извънредно голямо разпространение. По своята структура е пригодно да концентрира дребния и среден капитал като при него малките и средни стопански субекти се обединяват за извършване на съвместна стопанска дейност, а акционерното дружество (АД) е дружествената форма на едрия капитал. То може да се използва във всички стопански отрасли като изрично изключено използването му в банковата и застрахователната дейност (арг. чл. 64, ал. 4 ТЗ). При него целият капитал е внесен и принадлежи на едно лице – Столична община в частност;
- акционерното дружество (АД) е дружество на едрия капитал. То се създава, за да събере материални (парични и непарични) средства за извършване на по-крупна стопанска дейност във всички сектори на икономиката. АД е удобна форма преди всичко за кумулиране на финансови средства, както и за извършване на дейност със значителна стойност, свързана с големи по мащаб инвестиции, но АД изпълнява и други икономически функции. Акционерната форма дава добра възможност в дружеството да се включат и други търговци. АД трябва да има минимален капитал в размер на 50 000 лв. (чл. 161, ал. 2 ТЗ), който е по-голям от този при ООД (чл. 117, ал. 1 ТЗ). Оттук следва, че АД е дружеството, което поначало следва да е титуляр на имущество с *най-висока стойност* в сравнение с останалите търговски дружества. АД има също така относително сложна система от органи, обособени от едноличния собственик на капитала в частност, които са колегиални (чл. 219, ал. 1 ТЗ); неговата е правна уредба е най-детайлна (чл. 158-252 ТЗ) в сравнение с всички останали търговски дружества, допустими от законодателството (арг. чл. 64, ал. 2 ТЗ). Законодателят допуска, че то може да има две системи на управление – едностепенна система със съвет на директорите и двустепенна система с управителен и надзорен съвет. Двете системи на управление са съобразени с

изискването за професионализъм в управлението и проява на оперативност, при създаването на гаранции за единствения акционер – Столична община. Не бива да се пренебрегва фактът и че само акционерно дружество може да издава облигации (чл. 204, ал. 1 ТЗ). Също така ако дружеството с общинско участие в капитала се образува като АД и акциите са изцяло притежавани от общината се постига изравняване на публичните предприятия с доминиращите за този вид предприятия в европейските страни. Всичко посочено е поттикнало законодателят да приеме, че АД е по-добра дружествена форма за участие на държавата, респ. общината в търговския оборот и поради тази причина предложеният проект на наредба предвижда, че търговско дружество с общинско участие в капитала се учредява като акционерно дружество, а дружествената форма на дружество с ограничена отговорност е допустима по изключение при наличие на критериите, посочени в относимите норми на ЗСч, към които се препраща. Във връзка с посоченото, правната уредна на акционерното дружество с общинско участие в капитала като дружествена форма се намира систематически преди уредбата на публичното предприятие – дружество с ограничена отговорност с общинско участие в капитала;

- въвеждане на изискване за разработване и осъществяване на общинска политика, представляваща рамков документ, в областта на публичните предприятия с общинско участие в капитала и механизъм за определяне на конкретни цели (финансови и нефинансови), която да се приема от Столичния общински съвет. Тази политика следва да съдържа обосновка за собствеността на Столична община в публичните предприятия; целите които Столична община си поставя като собственик в публичните предприятия; ролята на Столична община в ръководствата на публичните предприятия; редът, изпълнението и контролът на разработваната от общината политика; ролята и отговорностите на всички общински органи, които упражняват права на Столична община или правомощия, относими към предмета на дейност на публичните предприятия. В политиката се разработват ясни финансови и нефинансови цели на всички публични предприятия с общинско участие в капитала, като в зависимост от тяхната конкретна специфика обвързва целите с конкретни показатели за тяхното изпълнение. Финансови цели са такива цели на публичното предприятие, свързани с финансовата му дейност, включително рентабилност, структура на капитала, оборот, печалба, дивиденди и др. Столичният общински съвет следва да актуализира Политиката за участие на общината в публичните предприятия, като актуализираната Политика следва да се оповестява на интернет страницата на Столична община;

- въвежда се правилото, че на публични предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала, може да се възлагат задължения за извършване на обществена услуга или за изпълнение на цели на публичната политика на Столичния общински съвет. Дадена е дефиниция на това какво е *обществена услуга*, а именно – образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности. Информацията за задълженията на предприятията, осигуряващи обществени услуги или изпълнение на цели на публичната политика на Столичния общински съвет следва да се публикува на интернет страницата на Столична община и на интернет страницата на Столичния общински съвет;

- създаване на професионални и независими органи на управление на публичните предприятия с общинско участие в капитала с ясни правомощия на основата на прозрачна, справедлива процедура за номиниране на кандидатите, основана на качествата им. Предвидено е подборът, номинирането и назначаването на членовете на органите за управление и контрол в едноличните публични предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала, да се уредят в методика, приета от Столичния общински съвет;

- в състава на надзорните съвети и съветите на директорите се включват независими членове, чийто брой следва да бъде повече от половината от общия брой на членове на съответния орган. Дадена е дефиниция на *независим член*. Не са независими членове представителите на общината в органите на управление и контрол. Кандидатите за членове в органите за управление и контрол трябва да отговарят на определени критерии по отношение на подходящо образование, професионален опит и умения, подходящи за нуждите на публичните предприятия с общинско участие в капитала, както и да имат възможност да отделят достатъчно време за изпълнение на възложените им задължения;

- въвеждане на специални правила за оповестяване на тримесечните и годишни финансови отчети, анализи и доклади за дейността по чл. 29 от Закона за публичните предприятия на публичните предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала в съответствие със Закона за счетоводството и приложимите счетоводни стандарти. Публичните предприятия, категоризирани като „големи“ въз основа на критериите, описани в глава втора, раздел I и раздел II от Закона за счетоводството следва да поддържат на своя интернет страница, на която да публикуват определена

информация, свързана с дейността и предмета на дейност на съответното публично предприятие – търговско дружество с общинско участие в капитала с цел по-голяма публичност на извършваната дейност;

- въвеждане на правилото, че регистриран одитор, който е извършвал задължителен финансов одит на финансов отчет на едно и също публично предприятие – търговско дружество с общинско участие в капитала в продължение на четири поредни години, се заменя с друг регистриран одитор за следващата финансова година;

- Столичният общински съвет да приема решение, с което да определя правилата за диверсификация (деконцентрация) на парични ресурси на публичните предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала към една кредитна или финансова институция. Подобно нормативно разрешение би намалило риска от концентрация на парични ресурси в една кредитна или финансова институция при евентуална тяхна несъстоятелност.

3.4 Видно от гореизброеното е, че обемът от изменения е такъв, че не би могло те да бъдат въведени в действащата Наредба само по пътя на нейното изменение и допълнение. Неефективна би била техниката на внасяне на промени чрез изменение на съществуващата Наредба, след като замисълът на ЗПП и подзаконовата нормативна уредба по неговото приложение предполагат мащабни преобразувания в такъв отрасъл, какъвто се явява редът, по който общината може да участва стопанска дейност чрез търговски дружества с общинско участие в капитала. В такъв случай е законосъобразно и наложително да се приеме изцяло нова наредба, с която да се замени действащата понастоящем. Новите положения, въведени със ЗПП и правилника за неговото прилагане, не могат да бъдат въведени и с нова уредба, която да запази действащата Наредба и тя да действа паралелно. Това е така, защото всеки проект за нормативен акт трябва да осигури единство и яснота на правния ред. Паралелното действие на различни нормативни актове, уреждащи еднакъв вид обществени отношения и отнасящи се до една и съща материя (в широкия смисъл на думата), нарушава принципа на яснота на правното регулиране и е предпоставка за проблеми в тяхното прилагане;

3.5 При разработването на всеки проект на нормативен акт трябва да се проверява какви от предписанията на действащата нормативна уредба са *остарели*, поради трайно изменение в динамиката на обществените отношения или могат да бъдат опростени:

- в редица разпоредби от действащата Наредба (чл. 3, ал. 5; чл. 6, ал. 1 и др.) се споменава за „еднолични търговски дружества с общинско имущество“ в капитала. Търговско дружество с общинско имущество е неудачно изработено понятие. Материалният субстрат на всяко юридическо лице е неговото имущество. Не може да има юридическо лице с имущество, което да принадлежи на друг субект, включително и на общината. В случай, че би имало юридическо лице с общинско имущество, би означавало общината в частност да отговаря за задълженията му. Нещо, което е немислимо. Доколкото всяко търговско дружество има юридическа правосубектност, то притежава свое имущество, което е различно от имуществото на съдружниците, респ. акционерите, независимо че стопанските интереси на ООД или АД, и на едноличния акционер са идентични, юридически те са обособени имуществено и организационно. Известно е, че дружествата с общинско участие в капитала работят със средства, които са общинска собственост. С образуването или преобразуването на еднолично търговско дружество с едноличен собственик на капитала общината, същата губи собствеността върху веществения състав (движимите и недвижимите вещи) на предприятието. Правото на собственост от общината преминава върху дружеството и става негова собственост, в замяна на което за общината се пораждат членствени права (право на дивидент и на ликвидационна квота) като притежател на всички дялове или акции, но това са облигационни, а не вещни права върху недвижимите и движимите вещи. Носител на тези права е самото еднолично дружество в качеството му на самостоятелен правен субект (юридическо лице), а не и общината, макар и едноличен съдружник или акционер. Собствеността на дружествата – юридически лица, независимо от техния вид – акционерни, с ограничена отговорност или с неограничена отговорност – винаги и по всички правни системи е различна от собствеността на членския състав на дружествата (съдружници и акционери). Същите съображения се отнасят и за използваното понятие „общински еднолични дружества с ограничена отговорност, респ. акционерни дружества“. Следва да се отбележи, че юридическите лица, каквито са търговските дружества (чл. 63, ал. 3 ТЗ) са самостоятелни субекти със свое имущество и обособена отговорност, поради което то може да се използва за ограничаване отговорността на правните субекти, които го създават и му предоставят материални средства. Това имущество служи за общо обезпечение на кредиторите на дружеството за неговите задължения (чл. 158, ал. 1, изр. второ ТЗ вр. чл. 133 от Закона за задълженията и договорите). Така лицата, които създават юридическото лице, запазват своето имущество от

отговорност за задълженията му. След учредяване на еднолично търговско дружество имуществото принадлежи нему, а не на общината, макар и да е единствен акционер, респ. съдружник. Иначе се обезсмисля персонификацията на дружествата. Тези доводи показват, че е неточно да се говори за „дружества с общинско имущество“ или „общински еднолични търговски дружества“, така както фигурира в разпоредбите на действащата Наредба – тези изрази са концептуално сбъркани и не отговарят на основни правни принципи. Поради тази причина правилният подход, който е възприет в предложения проект на наредба е еднолични търговски дружества или търговски дружества с общинско участие в капитала;

- при изброяване на правомощията на Столичния общински съвет като упражняващ правата на едноличния собственик на капитала в едноличните дружества с ограничена отговорност, респ. еднолични акционерни дружества се урежда, той взема решение за избиране и освобождаване на дипломирания експерт-счетоводител на дружеството. Следва да се отбележи, че това е остаряла формулировка като според Закона за независимия финансов одит това са външни лица със специална професионална квалификация, които са независими спрямо дружеството – един или повече регистрирани одитори. Те действат пряко или чрез одиторски предприятия. В предложения проект е приета актуалното нормативно понятие спрямо тези лица;
- съгласно чл. 11, ал. 1, т. 4 от действащата Наредба Столичният общински съвет, като упражняващ правата на едноличния собственик на капитала в едноличните акционерни дружества с общинско участие в капитала има правомощие да избира, освобождава членовете на съвета на директорите, съответно на надзорния съвет и определя възнаграждението на членовете на съветите, на които няма да бъде възложено управление. Наредбата спира дотук, но законът продължава – включително и да придобият акции и облигации на дружеството (чл. 221, ал. 1, т. 5, предл. последно вр. чл. 219, ал. 2 ТЗ). Подобна непълнота на уредбата се забелязва и в чл. 11, ал. 1, т. 6 като правомощията на Столичния общински съвет като упражняващ правата на едноличния собственик на капитала приключват с вземане на решение за ~~разпределяне на печалбата след одобрение на годишния финансов отчет след~~ заверка на назначения регистриран одитор. ТЗ обаче има допълнение – и за попълване на фонд „Резервен“ (каквото акционерното дружество е длъжно да образува – чл. 246, ал. 1 ТЗ) и за изплащане на дивидент. Предложеният проект допълва тази част от закона;

- съгласно чл. 11, ал. 3, т. 3 от действащата Наредба надзорният съвет еднолично АД с двустепенна система на управление с общинско участие в капитала решава всички въпроси, които не са от изключителната компетентност на Столичния общински съвет. Това нормативно разрешение следва да се *прецизира*, тъй като на надзорния съвет на акционерно дружество с общинско участие капитала се придават правомощия, каквито Търговският закон не предвижда. Както е известно надзорният съвет заема особено положение в структурата на органите на акционерното дружество с двустепенна система на управление. Поначало той не участва в управлението на дружеството (чл. 242, ал. 1, изр. първо ТЗ). По изключение, законът предвижда в негова полза управителни правомощия, като правните норми, които ги уреждат, не може да се тълкуват разширително или да се прилагат по аналогия – той избира, освобождава от длъжност и определя възнагражденията на членовете на управителния съвет като може да ги заменя по всяко време (чл. 241, ал. 2 ТЗ); проверява годишния финансов отчет, доклада за дейността и предложението за разпределението на годишната печалба и след одобрението им приема решение за свикване на редовно общо събрание (чл. 251, ал. 1 ТЗ); уставът на дружеството може изрично да предвиди определени сделки да се сключват след предварително разрешение на надзорния съвет, а такива ограничения може да поставя и надзорният съвет (чл. 236, ал. 3 вр. ал. 2, вр. ал. 1 ТЗ); представлява дружеството само в отношенията му с управителния съвет (чл. 242, ал. 1, изр. второ ТЗ), тъй като избира и освобождава от длъжност членовете на управителния съвет; да поиска от управителния съвет да представи сведения или доклад по всеки въпрос, който засяга дружеството, включително такъв, по който управителният съвет вече е дал информация (чл. 243, ал. 3 ТЗ); да прави проучвания относно дейността на дружеството, като членовете на надзорния съвет имат достъп до цялата необходима информация и могат да използват експерти (чл. 243, ал. 4 ТЗ); да изисква от управителния съвет да му представи доклад за дейността си най-малко веднъж на три месеца (чл. 243, ал. 1 ТЗ). Видно е, че в правомощията на надзорния съвет на еднолично акционерно дружество с общинско участие в капитала не е предвидено да решава въпроси, които не са от изключителната компетентност на едноличния собственик на капитала и в частност на Столичния общински съвет, след като той упражнява правата на общината в търговските дружества. Подобно правомощие не е предвидено в представения проект и така е и спазено действащото законодателство в тази сфера;

- в сегашната си редакция чл. 46 от Наредбата за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества предвижда, че лицата, работещи по договори за управление и контрол в общинските еднолични търговски дружества, се осигуряват задължително за всички осигурени социални рискове, както и че подлежат на задължително здравно осигуряване. Правната доктрина приема, че договорите за управление и контрол имат сложен и смесен характер, защото включват в съдържанието си задължения за извършване на материални и правни действия. Такова е и становището на релевантната съдебна практика. Тези договори за двустранни и възмездни. Те са винаги срочни. Съгласно чл. 4, ал. 1, т. 7, предл. 4 и 5 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) изпълнителите по договори за управление или контрол (каквата е и коректната правна формулировка) са осигурени лица, подлежащи на задължително осигуряване по силата на закона. Това означава, че законът установява задължение за участие в набирането на средствата по общественото и здравно осигуряване чрез набирането на осигурителни и здравноосигурителни вноски, което задължение се изпълнява или лично, или чрез осигурителя, или пък е за сметка на държавния бюджет. Законът също така установява и задължение за осигурителния орган да предостави дължимите осигурителни престации при настъпване на осигурителен случай. Също така и заплащане на част от осигурителните вноски на задължително осигурените негови работници и служители (чл. 5-7, чл. 157-159 КСО и чл. 40, ал. 1, б. "а" от Закона за здравното осигуряване). По този начин изпълнителите по договори за управление и контрол са задължително осигурени за всички осигурени социални рискове (чл. 129 от Кодекса на труда във вр. чл. 4, ал. 1, т. 7, предл. 4 и 5 КСО). Работодателят като осигурител на работниците и служителите има задължения в общественото и здравно осигуряване. То обхваща както следва: основното задължително обществено осигуряване по част I КСО за временна и трайна неработоспособност, и за безработица (чл. 2-120 КСО) и допълнително задължително пенсионно осигуряване по част II (чл. 124-208 КСО), както и задължително здравно осигуряване (чл. 2-90 ЗЗО). Както е известно, изпълнителите по договори за управление или контрол изпълняват определна икономическа задача въз основа на договор с принципала или със съответното търговското дружество, или изпълняват контрол върху изпълнението на такива задачи. Тяхното осигуряване започва със започването на изпълнението на договора (арг. чл. 10 КСО във вр. с чл. 1, ал. 1 от Наредбата за общественото осигуряване на самоосигуряващите се лица, българските граждани на работа в

чужбина и морските лица). На същото основание са осигурени освен едноличните управителни и контролни органи, още членовете на съвета на директорите, на управителни и надзорни съвети на акционерно дружество. Изводът е, че въпросите за осигурените лица, техния доход и рисковете, за които подлежат на задължително осигуряване са регламентирани в нормативен акт от по-горна степен, какъвто се явява КСО и ЗЗО, както и в подзаконовата нормативна уредба по тяхното прилагане, за което би било погрешно преповтарянето на тези разпоредби в акт, целящ уреждането на обществени отношения от местно значение, които вече не са уредени в нормативни актове от по-висока степен (арг. чл. 8 ЗНА);

- Съгласно чл. 46, ал. 3 от Наредбата за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества времето, през което лицата по договори за управление и контрол са работели и са осигурявани за всички осигурителни случаи, се зачита за осигурителен стаж. Смятаме, че тази норма е ненужна и води до ненужно нормативно разточителство, а също така е и неточна. Както е известно, осигурителният стаж, според правната теория, е период от време, през който изпълнителите по договори за управление и контрол са изпълнявали задълженията си, и за който са внесени или дължими осигурителни вноски (чл. 37, ал. 1 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж във вр. с чл. 9, ал. 1 КСО) в съотношението, посочено в чл. 6, ал. 3 КСО. За да се натрупа осигурителен стаж в полза на осигурените лица (чл. 4, ал. 1, ал. 3, т. 5 и 6 и 10 КСО), е достатъчно осигурителните вноски да са само дължими. Значението на натрупания осигурителният стаж за осигурените е уредено от законодателя в разпоредбите на чл. 40, ал. 1, чл. 48а, чл. 52а, чл. 53а, ал. 1, чл. 54а, ал. 1 и др., както и в други нормативни актове (Закона за държавния служител, Закона за съдебната власт и др.). Той е предвиден като предпоставка за придобиване на осигурителни права (при общо заболяване, довело до временна или трайна неработоспособност, майчинство, безработица, старост и смърт), определя срока на получаване на обезщетението за безработица (чл. 54в, ал. 1 КСО) и влияе върху размера на пенсиите за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 КСО, пенсиите за старост, за инвалидност поради общо заболяване, както и на някои наследствени пенсии (чл. 70, 75, 83, ал. 1 и 2 КСО), а също така е и величина, влияеща върху размера на осигурителната престация при някои осигурени социални рискове на краткосрочното обществено осигуряване (например безработица – чл. 54б КСО). Изводът е, че няма нужда, а и е недопустимо в наредба на общинския съвет да се уреждат още веднъж обществени отношения

с местно значение, уредени в нормативни актове от по-висока степен (арг. чл. 8 ЗНА);

- съгласно чл. 10, ал. 2, т. 3 и 4 от Наредбата за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества управителят в едноличните дружества с ограничена отговорност осъществява правомощията си на работодател по отношение на работещите в дружеството и одобрява щатното разписание на дружеството. Подобно правомощие е разписано и в уредбата на съвета на директорите при едностепенна система на управление на акционерно дружество с общинско участие в капитала, но липсва при правомощията на управителния съвет при двустепенна система на управление. На първо място, управителят *организира и ръководи* дейността на дружеството съобразно закона и решенията на едноличния собственик на капитала (чл. 141, ал. 1 вр. чл. 147 ал. 2 ТЗ). Тук по общ начин е очертана компетентността на управителя. Докато компетентността на Столичния общински съвет като упражняващ правата на едноличния собственик на капитала, е очертана конкретно, компетентността на управителя е определена по общ начин. Практически не би било конкретно да се изброяват действията, които управителят може да извършва. Съставянето на подобен списък би означавало ограничаване компетентността на управителя като волеизявяващ орган на юридическо лице и изправяне на едноличното дружество с ограничена отговорност с общинско участие в капитала пред трудността да се знае кой трябва да извършва определени действия, невключени в този списък. Освен това управителят е изпълнителен орган, който извършва текущото управление. Да *организира* означава да извършва необходимото за постигане целите на дружеството. В тази дейност се включва изграждане на инфраструктурата на дружествената дейност и постоянното ѝ съобразяване с настъпващите икономически и социални промени, а също така и подборът и назначаването на персонала. Управителят определя и разпределя задачите между отделните звена и служители и организира сътрудничеството между тях. Същото се отнася и до управителния съвет, респ. съвета на директорите при еднолично акционерно дружество с общинско участие в капитала – те са задължени да изградят вътрешното устройство на дружеството, да определят производствената и организационна структура на апарата, да определят задачите и функциите на отделните звена и връзките и взаимоотношенията между тях и самите управителни органи; да определят и реда за назначаване и освобождаване на персонала, размерите на трудовите възнаграждения, воденето на счетоводна отчетност, съставянето на годишния

финансов отчет, разпределението на доходите и др. Поради тази причина конкретното посочване на част от функциите, които се включват в организационните действия на управителните органи на дружествата го намираме за некоректно и погрешно и затова не е уредено в предложения проект за наредба.

- съгласно чл. 30, ал. 6 от Наредбата за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества контролът за изпълнението на учредителния акт и за опазване на имуществото на едноличното дружества с ограничена отговорност с общинско участие в капитала се възлага с договор за контрол. Налице е неточност, която се отстранява с предложения проект на наредба – контролът има специализирани и ограничени функции. Той следи за спазване на дружествения договор, респ. учредителния акт и за опазване на дружественото имущество, за което дава отчет пред общото събрание на дружеството, респ. пред едноличния собственик на капитала (чл. 144, ал. 1 ТЗ). Обект на контрола е дейността на управителя, както и на персонала. Той не може да следи за изпълнението на учредителния акт, както е разписано в действащата Наредба.

3.6 С приемането на предложения проект на наредба се цели и ефективно управление на общинското имущество за задоволяване на потребностите на населението. Редица процедури предполагат намесата и вземане на решение от страна на органите на местното самоуправление. Сред тях могат да бъдат изброени – изработване и приемане на Политика за участие на Столична община в публичните предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала, която да се оповестява на интернет страницата на Столична община; информацията за задълженията на предприятията, осигуряващи обществени услуги или изпълнение на цели на публичната политика на Столичния общински съвет да се публикуват на интернет страницата на Столична община, както и интернет страницата на Столичния общински съвет; годишен обобщен доклад за резултатите от дейността на публичните предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала; провеждането на процедури по публично оповестени правила и методика при спазване на изискванията на чл. 21, ал. 2 ЗПП. Тези дейности следва да се регулират с наредба на Столичния общински съвет, в която да се уредят образуването, преобразуването и прекратяването на еднолични търговски дружества с общинско участие в капитала; възлагането на управлението и

контрола, съдържанието на тези договори; съставът и компетенциите на органите за управление и контрол; редът за определяне на представителите на Столична община в търговските дружества, в които тя е съдружник, респ. акционер – техните права и задължения, възнаграждение и отговорността при неизпълнение на поетите задължения; особените правила за сключване на някои видове сделки, в т.ч. наем и разпореждане с дълготрайни активи на дружеството (чл. 51, ал. 2 от Закона за общинската собственост).

3.7 От анализа на настоящата наредба е видно, че осъвременяването на някои нейни части, запазвайки институти с доказано добро действие и отпадането на някои части, които влизат в противоречие с нормативни актове от по-висока степен, уреждащи дадена категория обществени отношения, ще доведе до постигането на търсения баланс при упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала. Също така общинският бюджет няма да бъде натоварен с допълнителни ресурси по привеждане в изпълнение на новите разпоредби на ЗПП и подзаконовата нормативна уредба по неговото прилагане.

Тъкмо с цел да се възползва пълноценно от така предвидените в полза на общините разпоредби, се налага изработване и приемане на нова Наредба, която да съчетае новата законодателна концепция с качествено нов подход на местно, общинско ниво.

Финансовата обосновка се съдържа в мотивите на този акт, съобразно изискванията на чл. 28 ЗНА за наличие на такива, вкл. и оценка на въздействието на акта.

3.8 Приемането на наредбата е продиктувано и от нуждата от преодоляване на несъвършенствата в действащата производна нормативна регулация, подобряване на юридическата техника и структура на основополагащия нормативен акт, регулиращ обществените отношения, свързани с упражняване на правата на Столична община в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала.

3.9 Цели се също и осъвременяване на нормативната уредба и нейното усъвършенстване, включително и чрез провеждане на публични консултации и обсъждания на проекта на наредбата по реда на Наредбата за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община, в рамките на които ще бъдат взети предвид и мненията и предложенията на гражданите и организациите.

II. ФИНАНСОВИ И ДРУГИ СРЕДСТВА, НЕОБХОДИМИ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА НАРЕДБАТА (ПО ЧЛ. 28, АЛ. 2, Т. 3 ОТ ЗНА)

Следва да се отбележи, че не са необходими допълнителни финансови средства или други ресурси, извън наличните към настоящия момент. Основният замисъл на новата Наредба е да се определи публичното оповестяване на общинската политика в областта на публичните предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала, въвеждането на стандарти за добро корпоративно управление, както и задълженията за оповестяване и прозрачност на действията на публичните предприятия и органите им за управление, като същевременно не се допусне влошаване на тяхното състояние или намаляване на броя им. Напротив, новата Наредба доуточнява, детайлизира и конкретизира законодателните разрешения, които позволяват широко поле на действия от страна на органите на местно самоуправление.

III. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА НАРЕДБАТА, ВКЛЮЧИТЕЛНО ФИНАНСОВИ ТАКИВА (ПО ЧЛ. 28, АЛ. 2, Т. 4 ОТ ЗНА)

Очакваните резултати от приемане на наредбата, наред с изложените в пункт I, са следните:

подобряване на качеството на дейността на търговските дружества, в които общината участва пряко или непряко в управлението им;

- въвеждане на стандарти за добро корпоративно управление на публичните предприятия – търговски дружества с участие на Столична община в капитала;
- прозрачност на дейността на публичните предприятия – търговски дружества с участие на Столична община в капитала и органите им за управление и контрол;
- публично оповестяване на политиката на Столична община за участие в публични предприятия – търговски дружества с участие на Столична община в капитала;

- елиминирание на съществуващи пазарни дефекти при осъществяване на дейността на публичните предприятия – търговски дружества с участие на Столична община в капитала;
- подобряване на качеството на стоките и услугите с общинско, местно значение;
- постигане на максимална стойност за населението на територията на Столична община чрез ефективно разпределение на ресурсите.

IV. АНАЛИЗ ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ С ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Текстът на настоящата наредба е приведен изцяло в съответствие с разпоредбите на приложимото българско право, както и с първичните и производни източници по чл. 288 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), също и с неписаните вътрешни и външни източници на правото на Европейския съюз. С наредбата не се ограничават специфичните права, респ. задължения, които са предоставени на гражданите на Европейския съюз, визирани в чл. 11 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и чл. 20-24 ДФЕС, нито пък нарушава установения вътрешен пазар, работещ за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж, ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда (чл. 3, пар. 2 ДЕС. вр. чл. 26, пар. 2 ДФЕС). Вътрешният пазар е икономическата основа на европейската интеграция като пространство на свободна стопанска дейност. Неговата сърцевина са гарантирани от правото на Европейския съюз четири основни свободи, позволяващи напълно свободната реализация на основни фактори като работна сила и капитала, и техните основни продукти – стоките и услугите: свобода на движение на лицата в Европейския съюз; свобода на установяване и предоставяне на услуги от територията на една държава членка в друга при премахване на всякакви ограничения пред останалата стопанска дейност, включително правото да се предприема самостоятелна стопанска дейност, или да се създават и управляват предприятия и търговски дружества, и свободно движение на капитали и плащания. При изработването на настоящия нормативен акт са взети предвид основополагащите принципи на правото на Европейския съюз.

ПРИЛОЖЕНИЯ КЪМ НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД:

1. Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на проекта на наредба.
2. Проект на Решение на Столичния общински съвет;
3. Проект на Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала (Приложение № 1 към приложения проект за решение);

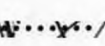
Проектът за решение и мотивите, вкл. и оценката за финансовото въздействие са изложени в настоящия доклад и са част от административната преписка по обсъждане на проекта.

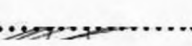
ВНОСИТЕЛИ:

1. Георги Георгиев

2. Николай Стойнев

3. Ботьо Ботев.....

4. Карлос Контрера

5. Стефан Марков.....

6. Диана Тонова

7. Иван Таков