



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



**Столична община**

Входящ №

СОА20-ВК66-4857

Регистриран на 18.06.2020

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



### ДОКЛАД

От общинските съветници

Николай Стойнев, Георги Георгиев, Ботьо Ботев, Стефан Марков, Карлос Контрера

**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.

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 да регулира с наредба обществените отношения, свързани със провеждане на общинска политика в областта на публичните предприятия с общинско участие в капитала на местно ниво. При обсъждане на предложения проект, молим 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 въпросът 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. 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. 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 откритоена 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 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 представлява способът за провеждане на общинска политика в областта на търговските дружества с общинско участие на общинско ниво, и следва да бъдат уредени именно от него 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 обезпечавя нормативно възможността за реализация на предназначенията 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, за да направи тяхното прилагане на територията на Столична община възможно най-целесъобразно и ефективно. В същото време 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; специфичните правила за разпоредителни сделки, сключвани от дружествата; 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 прилагане 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.

3.2 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 е реализиран 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, независимост 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 и да се преодолеят посочените по-горе проблеми. 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:
  - микроредприятие 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 – общината, в частност.

- Акционерното дружество 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 стопанството. АД е удобна форма преди всичко за кумулиране на финансови средства, 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. 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, 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 – общината. 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 подтикнало законодателя 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.

- 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.;

- 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;

- 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 съвет и съветите на директорите се включват независими членове. 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, описание 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;

- на Столичния общински съвет, като упражняващ правата на едноличния собственик на капитала, е предоставена компетентност да взема решения по отношение на различни видове разпоредителни сделки;

- въвеждане на изискването управител, съответно изпълнителен директор, на лечебно заведение, отговарящо на изискванията по чл. 2 от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ), да бъде само лице с образователно-квалификационна степен „магистър“ по медицина, съответно дентална медицина, и с квалификация по здравен мениджмънт или лице с образователно-квалификационна степен „магистър“ по икономика и управление и с придобита образователна и/или научна степен, специалност или преминато обучение за повишаване на квалификацията по чл. 43 от Закона за висшето образование в областта на здравния мениджмънт (чл. 63 ЗЛЗ). Известно е, че лечебните заведения се създават по Търговския закон (чл. 3, ал. 1 ЗЛЗ), а осъществяването на дейността на лечебното заведение за болнична помощ става след издаване на разрешение от министъра на здравеопазването – чл. 46, ал. 1 ЗЛЗ; лечебните заведения при осъществяването на своята дейност следва да спазват медицинските стандарти за качество на оказваната медицинска дейност, неспазването на които представлява административно нарушение и обосновава налагането на имуществена санкция на юридическото лице (чл. 116а ЗЛЗ). Всичко това е мотивирало законодателят да въведе и специални изисквания по отношение на органите за управление и контрол на лечебни заведения и предвид факта че немалко от търговските дружества с общинско участие в капитала са именно лечебни заведения е редно да има подобно изискване и в наредбата на Столичния общински съвет;

- въвеждане на изискването контролор в лечебно заведение, отговарящо на изискванията по чл. 2 ЗЛЗ, да е само лице с висше образование и най-малко 5 (пет) години трудов стаж по специалността (чл. 64, ал. 3 ЗЛЗ);

3.4 Видно от гореизброеното е, че обемът от изменения е такъв, че не би могло те да бъде въведени в действащата Наредба само по пътя на нейното изменение. Неэффективна 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. 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:
- въвежда се специален ред, по който да бъде направена непарична вноска на имоти и вещи – частна общинска собственост с решение на Столичния общински съвет. Причината за въвеждане на това правило е, че предвид последните законодателни изменения, чл. 72 и 73 ТЗ не се прилагат при оценка на непарична вноска в едноличните търговски дружества с общинско участие според § 10, ал. 2 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за приватизацията и следприватизационен контрол (ЗПСПК). Общината може да внася свободни имоти и вещи или вещни права върху имоти, частна общинска собственост, като непарична вноска в капитала на търговски дружества при условия и по ред, определени в наредбата по чл. 51а, ал. 4 ЗОБС, след решение на общинския съвет, прието с мнозинство от две трети от общия брой общински съветници – чл. 51б, ал. 1 ЗОБС. Сегашната Наредба предвижда, че имоти и вещи, частна общинска собственост, могат да се внасят като непарична вноска в капитала на търговски дружества въз основа на решение на Столичния общински съвет по реда, предвиден в ТЗ – чл. 72 и 73, но това нормативно разрешение влиза в противоречие със специалното правило на ЗПСК и съответно следва да бъде уреден специален ред, по който да бъде извършвана непарична вноска. Според предложението проект на наредба като за непарична вноска под формата на имоти за акционерни дружества и дружества с ограничена отговорност се оценява от три длъжностни лица, посочени от директора на дирекция „Общинска собственост“; самата оценка се определя въз основа на пазарни цени на имоти със сходни характеристики, намиращи се в близост до съответния имот. Заключение на длъжностните лица следва да съдържа пълно описание на непаричната вноска, получената оценка и нейното съответствие на размера на дела от капитала или броя, номиналната или емисионната стойност на акциите, записани от вносителя. Заключение на длъжностните лица следва да се представи в Столичния общински съвет и се прилага към решението за внасяне в капитала. При непарична вноска на имоти и вещи, частна общинска собственост, в капитала на търговски дружества с по-малко от 50 на сто общинско участие, се прилага общият ред на ТЗ. Уточнено и че при непарична вноска в лечебни заведения – публични предприятия, се спазва редът, предвиден в Закона за лечебните заведения. Въвеждането на този нов специален ред макар и не особено удачен според вносителите на доклада, които считат за правилно прилагането на правилата на ТЗ за непарични вноски в капитала, цели да защити кредиторите, които са обезпечени от активите, които дружествата трябва във всеки един момент да притежава, за да бъде покрит капиталът, а когато вноските са непарични, кредиторите следва да бъдат гарантирани, че внесеното имущество не е надценено;

- в доста 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 да отговаря за задължението. 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 сходни или дори 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 вещественния 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 ликвидационно 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 се уреждат като отделен и самостоятелен вид собственост. 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. 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 неточни и не отговарят на основни правни принципи. Поради тази причина правилният подход, който е възприет в предложениния 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 да 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 прието актуалното нормативно понятие спрямо тези лица;
- съгласно чл. 11, ал. 1, т. 4 от действащата Наредба Столичният общински съвет, като упражняващ правта на едноличния собственик на капитала в едноличните акционерни дружества с общинско участие в капитала има правомощие да избира, освободава членовете на съвета на директорите, съответно на надзорния съвет и определя възнаграждението на членовете на съветите, но 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 заверна 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 общинско участие в капитала решава всички въпроси, които не са от изключителната компетентност на Столичния общински съвет. Това нормативно разрешение следва да се презицира, тъй като на надзорния съвет на акционерно дружество с общинско участие в капитала се придават правомощия, каквото законът не предвижда. Както е известно, надзорният съвет заема особено положение в структурата на органите на акционерното дружество. 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 (чл. 241, ал. 2 ТЗ); проверява годишния финансов отчет, доклада за дейността и предложението за разпределението на годишната печалба (чл. 250 ТЗ); уставът на дружеството може 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 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 предвижда, че лицата, работещи по договори за управление и контрол в търговски дружества с общинско участие в капитала, се осигуряват задължително за всички осигурителни социални рискове и 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 са 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, които са задължително осигурени. Задължението за осигуряване за тях възниква непосредствено по силата на закона и независимо от волята на лицата. Това означава, че законът установява задължение за участие в набирането на средствата по общественото осигуряване чрез внасяне на осигурителни вноски. Това задължение се изпълнява или лично, или чрез осигурителя, или пък за сметка на държавния бюджет. Законът също така установява и задължение на осигурителния орган да предостави дължимите осигурителни престации при настъпване на осигурителен случай. Също така е предвидено и заплащане на част от осигурителните вноски на задължително осигурените работници и служители (чл. 5-7, чл. 157-159 КСО и чл. 40, ал. 1, б. "а" от Закона за здравното осигуряване). От това следва, че 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: основното задължително обществено осигуряване по част I КСО за временна и трайна неработоспособност и за безработица (чл. 2-120) и допълнително задължително

пензионно осигуряване по част II и с.к. (чл. 124-208), както и задължително здравно осигуряване (чл. 2-90 ЗЗО). Както е известно, изпълнителите по договори за управление или контрол изпълняват определена икономическа задача въз основа на договор с принципала или с 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, за което би било погрешно преповтарянето на тези разпоредби в акт, целящ уреждането на обществени отношения от местно значение, които не са уредени в нормативни актове от по-висока степен (арг. чл. 8 ЗНА);

- по отношение на съществуващата в действащата редакция на Наредбата норма, регламентираща, че времето, през което лицата са работили по договори за възлагане на управлението и контрол в търговски дружества с общинско участие в капитала и са осигурявани за всички осигурени социални рискове, се признава за трудов стаж, смятаме, че е ненужна и води до ненужно нормативно разточителство, а също е и неточна. Както е известно осигурителният стаж е период от време, през който се осъществява възмездна трудова дейност и за който са внесени или са дължими осигурителни вноски (чл. 37, ал. 1 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж във вр. с чл. 9, ал. 1 КСО). За да се натрупа осигурителен стаж от осигурените лица (чл. 4, ал. 1, ал. 3, т. 5 и 6 и 10 КСО), е достатъчно осигурителните вноски да са само дължими. Законодателят урежда в чл. 40, ал. 1, чл. 48а, чл. 52а, чл. 53а, ал. 1, чл. 54а, ал. 1, чл. 68, ал. 1 и 2, чл. 68а КСО и др. значението на натрупания осигурителен стаж за лицата. 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 старост, за инвалидност поради общо заболяване, както и на някои наследствени пенсии (чл. 70, 75, 83, ал. 1 и 2 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 действащата Наредба управителят 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 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 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 списъка. Освен това управителят е изпълнителен орган, който извършва текущото управление. “Да организира” ще рече 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 затова не е уредено в предложениния проект за наредба;

- съгласно чл. 30, ал. 6 от действащата наредба контролът за изпълнението на учредителния акт и за опазване на имуществото на еднолично дружество с ограничена отговорност с общинско участие в капитала се възлага с договор за управление и контрол. Налице е неточност, която се отстранява с новата наредба - контролът има специализирани и ограничени функции. Той следи за спазване на дружествения договор, респ. учредителния акт и за опазване на дружественото имущество (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 наредбата 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 местно самоуправление. Сред тях могат да бъдат посочени изработване и приемане на Политика за участие на Столична община в публичните предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала, която да се оповести на интернет

страницата на Столична община; годишен обобщен доклад за резултатите от дейността на публичните предприятия – търговски дружества с общинско участие в капитала; провеждането на конкурси по публично оповестени правила и методика при спазване на изискванията на чл. 21, ал. 2 ЗПП. Тези дейности следва да се определят в 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 договорите; съставът и компетенциите на органите за управление и контрол; редът за определяне на представителите на Столична община в търговски дружества, в които тя е съдружник, респ. акционер – техните права и задължения, възнаграждение и отговорността при неизпълнение на поетите задължения; особени правила за сключване на някои видове сделки, в т.ч. наем и разпореждане с дълготрайни материални активи на дружеството (чл. 51а, ал. 4 ЗОБС).

- 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 опоредели 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;
- Елиминиране 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 вътрешни и външни



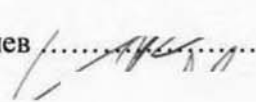
източници на правото на Европейския съюз. С наредбата не се ограничават специфичните права, респ. задължения, които са предоставени на гражданите на Европейския съюз, визирани в чл. 11 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и чл. 20-24 ДФЕС, нито пък се нарушава установеният вътрешен пазар, работещ за 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 гарантиране 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.

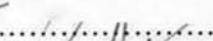
#### **ПРИЛОЖЕНИЯ КЪМ НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД:**

1. Проект на Решение на Столичния общински съвет;
2. Проект на Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала.
3. Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на проекта на наредба;


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

17.06.2020 г.

Николай Стойнев /.....

Георги Георгиев .....

Ботьо Ботев .....

Стефан Марков .....

Карлос Контрера .....