

## МОТИВИ

За приемане на НАРЕДБА за условията и реда за упражняване правата на собственост на Общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, за участието на Общината в граждански дружества и за сключване на договори за съвместна дейност

### I. ПРИЧИНИ, КОИТО НАЛАГАТ ПРИЕМАНЕТО И ЦЕЛИ, КОИТО СЕ ПОСТАВЯТ

Компетентността да регулира обществените отношения, свързани с публичните предприятия и търговските дружества с общинско участие в капитала, е именно на Общински съвет - Габрово. Настоящата Наредба следва да се приеме на основание чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от Закон за нормативните актове, чл. 21, ал. 2 от Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 51а, ал. 4 от Закон за общинската собственост, чл. 3 от Закон за публичните предприятия, чл. 1, ал. 2 от Правилник за прилагане на закона за публичните предприятия, както и на основание чл. 76, ал. 3 и чл. 79 от Административнопроцесуалния кодекс.

Дейността по издаване на нормативни административни актове, е съществен белег на местното самоуправление и основен правен регулатор, като 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 НАРЕДБА за условията и реда за упражняване правата на собственост на Общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, за участието на Общината в граждански дружества и за сключване на договори за съвместна дейност, е подробното и съобразено със закона регулиране на обществените отношения от местно значение, засягащи широк кръг граждани, едноличните търговски дружества, както и търговските дружества с общинско участие в капитала, от единствения компетентен на местно ниво орган, а именно 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. 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. С приемането на нова Наредба се цели създаването на трайно и ефективно регулиране на обществените отношения, а оттук и по-лесното им прилагане.

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 и Правилникът към него. Приемането на Закона за публичните предприятия и Правилникът към него е обусловено от редица юридически, икономически и социални обстоятелства. Могат да бъдат изтъкнати липсата на ясен начин за публично определяне и публично

оповестяване на общинската политика в областта на едноличните търговски дружества, както и на търговските дружества с общинско участие в капитала; необходимостта от въвеждане на стандарти за добро корпоративно управление, и нуждата от задължение за оповестяване и прозрачност на действията на органите за управление и контрол на едноличните търговски дружества, както и търговските дружества с общинско участие в капитала. В същото време общите закони - Търговския закон, Закона за счетоводството, Закона за независимия финансов одит, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закона за общинската собственост и др., които регулират различните сфери от дейността на едноличните търговски дружества, както и търговските дружества с общинско участие в капитала, запазват своето действие. Законодателят е придал голямо значение на органите на местното самоуправление при уреждане на новите положения, които Закона за публичните предприятия и Правилникът към него въвежда в общинската политика спрямо търговските дружества. Тъкмо това голямо значение, което законодателят отдава на местните общински съвети, е сред основните причини, налагащи не изменението на действащата, а приемането на изцяло нова наредба, която да бъде в унисон с новата законодателна концепция. В Закона за публичните предприятия и Правилникът към него се въвеждат нови нормативни понятия като „публично предприятие“, като съдържанието на същото не се ограничава единствено до търговски дружества с над 50 на сто общинско участие в капитала, а обхваща и дъщерните им предприятия, или пък такива, в които общината упражнява по друг начин доминиращо влияние. Тези понятия са възприети в предложения проект за нова Наредба, като се дава достатъчно ясна дефиниция на понятието публично предприятие и търговско дружество с общинско участие в капитала.

Действащата наредба не обезпечавя нормативно възможността за реализация на предназначените законодателни цели, изведени в чл. 5 и чл. 6 от ЗПП. Тя е базирана на вече остаряла концепция и поради това следва да бъде отменена, като на нейно място бъде приета нова Наредба, която да доразвива, уточнява и детайлизира разпоредбите на Закона и правилника към него, за да направи тяхното прилагане на територията на общината възможно най-целесъобразно и ефективно. В същото време се запазват 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, който има за цел да защити обществения интерес; задълженията на представителите на общината 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; регистъра на едноличните търговски дружества и на търговските дружества с общинско участие в капитала по чл. 54а от ЗОС.

Могат да бъдат изведени и други причини за приемане на нова Наредба, а не само изменение на досега действащата. Действащата до сега Наредба за условията и реда за упражняване на правата на собственост на Общината в търговски дружества с общинско участие в капитала и за участието на Общината в граждански дружества, и за сключване на договори за съвместна дейност е приета с решение № 67 от 30.03.2006 г. на Общински съвет и изменяна няколко пъти до 2017 г. Натрупаната практика по прилагането на текстовете от действащата наредба и необходимостта от съобразяването с нея, както и с приетия Закон за публичните предприятия и

правилника към него, представляват обстоятелства, които в тяхната съвкупност предполагат цялостна ревизия на наредбата и нейното ново прилагане, без да се нарушават доказаните като законосъобразни и целесъобразни решения. Поради това и установените като сполучливи нормативни конструкции са запазени и в новата наредба.

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., представляват 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 общината в търговските дружества.

Законът за публичните предприятия регламентира, че основната правна форма на търговските дружества с общинско участие в капитала е акционерно дружество, а правната форма на дружество с ограничена отговорност е допустима по изключение - за "микро", "малки" и "средни" предприятия въз основа на критериите, описани в глава втора, раздел I и раздел II от ЗСч.

С приемането на новата Наредба се въвежда 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 общински съвет. В политиката се разработват ясни финансови и нефинансови цели на всички публични предприятия, 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 може да се възлагат задължения за извършване на обществена услуга или за изпълнение на цели на публичната политика. 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. Кандидатите за членове в органите за управление и контрол трябва да отговарят на определени критерии по отношение на репутация и почтеност, 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.

При изброяване на правомощията на Общински съвет като упражняващ правата на едноличния собственик на капитала в едноличните дружества с ограничена отговорност, респ. еднолични акционерни дружества се урежда, че 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 дружества съгласно

Закона за независимия финансов одит. В предложения проект за приемане на нова Наредба, е прието актуалното нормативно понятие спрямо тези лица.

Видно от гореизброеното е, че обемът от изменения е такъв, че не би могло да бъдат 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 в 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 Закона за публичните предприятия и Правилник за прилагане на закона за публичните предприятия, 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.

С приемането на предложения проект на НАРЕДБА за условията и реда за упражняване правата на собственост на Общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, за участието на Общината в граждански дружества и за сключване на договори за съвместна дейност, 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:

1. Изработване и приемане на Политика за участие на Общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, която да се оповестява на интернет страницата на общината;

2. Задължението на публичните предприятия, осигуряващи обществени услуги или изпълнение на цели на публичната политика на Общински съвет да публикуват информация на интернет страницата на общината;

3. Публикуване на обобщен годишен доклад за резултатите от дейността на публичните предприятия;

4. Провеждане на процедури по публично оповестени правила и методика при спазване на изискванията на чл. 21, ал. 1 от Закона за публичните предприятия.

Тези дейности следва да се регулират с наредба на общински съвет, в която да се уредят образуването, преобразуването и прекратяването на търговските дружества; възлагането на управлението и контрола, съдържанието на договорите за възлагането им; съставът и компетенциите на органите за управление и контрол; редът за определяне на представителите на община в търговските дружества, в които тя е съдружник, респективно 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 ЗОС).

От анализа на настоящата наредба е видно, че осъвременяването на някои нейни части, запазвайки институтите 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 за да се възползва пълноценно от така предвидените в полза на органите на местното самоуправление разпоредби, се налага изработването и приемането 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.

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 Общината в публичните предприятия и търговските дружества.

Цели се също осъвременяване на нормативната уредба и нейното усъвършенстване, включително и чрез провеждане на публични консултации и обсъждания на проекта на наредбата, в рамките на които ще бъдат взети предвид и мненията и предложенията на гражданите и организациите.

## II. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА НАРЕДБАТА

- Подобряване 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 и търговски дружества с общинско участие в капитала;
- Прозрачност на дейността на публичните предприятия и търговски дружества с участие на Общината в капитала, и органите им за управление и контрол;
- Публично оповестяване на политиката на Общината за участие в публичните предприятия и търговски дружества с участие на общината в капитала;
- Елиминирание на съществуващи пазарни дефекти при осъществяване на дейността на публичните предприятия - търговски дружества с участие на Общината в капитала.

## III. 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. Основния замисъл на новата Наредба е да се определи публичното оповестяване на общинската политика в областта на публичните предприятия - търговски дружества, 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. Новата Наредба доуточнява, детайлизира и конкретизира законодателните разрешения, които позволяват широко поле на действия от страна на органите на местно самоуправление.

## 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 се 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). При изработването на настоящия нормативен акт са взети предвид основополагащите принципи на правото на Европейския съюз.