

---

Въпрос № 5: Административноправен статус на юридическите лица.

---

I. План

1. Административноправен статус на организациите на гражданите
2. Конституционноправен статус на организациите на гражданите
3. Административни режими на юридическите лица със стопанска цел
4. Общ административен режим на юридическите лица със стопанска цел
5. Специални административни режими на юридическите лица със стопанска цел
6. Общ административен режим на юридическите лица с нестопанска цел
7. Специални административни режими на юридическите лица с нестопанска цел

II. Административноправни източници

- Конституцията на Република България
- Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност<sup>1</sup>
- Закон за дейностите по предоставяне на услуги<sup>2</sup>
- Закон за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел<sup>3</sup>
- Закон за юридическите лица с нестопанска цел<sup>4</sup>

III. Изложение

1. Административноправен статус на организациите на гражданите



**Административноправният статус на организациите на гражданите** е съвкупност от административноправни норми, които определят условията за учредяване, функциониране и прекратяване на юридически лица със стопанска и нестопанска цел, както и административните права и административни задължения, които придобиват тези лица в качеството им на субекти на административното право.



**Организация** е юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон (§ 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс).

---

<sup>1</sup> Обн., ДВ, бр. 55 от 17.6.2003 г.

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 15 от 23.2.2010 г.

<sup>3</sup> Обн., ДВ, бр. 34 от 25.4.2006 г.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 81 от 6.10.2000 г.

Хартата на правата на Европейския съюз провъзгласява в чл. 12 правото на гражданите на свободно сдружаване в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване, вклю-чително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси. Политическите партии на равнището на Съюза допринасят за изразяването на политическата воля на гражданите на Съюза.

Договорът за функционирането на Европейския съюз прави в чл. 54, параграф 2 разграничение между два вида правни субекти – търговски дружества (арг. чл. 199, т. 5) и дружества с нестопанска цел: „Дружества“ означава дружества, създадени в съответствие с гражданското или търговското право, включително кооперации и други юридически лица, които се регулират от публичното или частното право, с изключение на тези с нестопанска цел.“ ДФЕС въвежда принцип на равенство между дружествата и физическите лица: „Дружествата, създадени в съответствие със законодателството на държава-членка, които имат седалище, централно управление или основно място на дейност в рамките на Съюза, за целите на тази глава се третират по същия начин като физическите лица, които са граждани на държавите-членки.“ (чл. 54, параграф 1).

Българското административно законодателство познава две системи за възникване на юридическите лица: разрешителната и нормативната.

*Разрешителната система* се изразява в предоставяне на възможност на съответните органи на държавно управление да преценят дали предлаганата от инициаторите – членове организация, след като са спазени изискванията на закона, следва да се учреди или не. По разрешителната система възникват търговските дружества, кооперациите, юридическите с нестопанска цел – политически партии, синдикални организации, читалища и др., тези, които имат корпоративна структура поради изграждащия ги членски състав.

*Нормативната система* съществува, когато държавата определя възникването на юридическото лице по силата на *административен закон*, без да се изисква разрешение от страна на администрацията – Българската академия на науките (Закон за Българската академия на науките), Българската телеграфна агенция (Закон за Българската телеграфна агенция), Българското национално радио и Българската национална телевизия (Закон за радиото и телевизията), Българския Червен кръст (Закон за Българския Червен кръст), Националната библиотека „Св. св. Кирил и Методий“ (Закон за обществените библиотеки), *въз основа на подзаконов нормативен акт* – Национален исторически музей – София (Правилник за устройството и дейността на Национален исторически музей – София, издаден от министъра на културата); Национална галерия (Правилник за устройството и дейността на Националната галерия, издаден от министъра на културата) и др. По нормативната система възникват юридическите лица с учреденска структура, без членски състав.

В административното право съществуват два режима на създаване на юридическите лица – общ и специални. Общият се отнася до всички юридически лица от съответния вид. Специалните режими на юридическите лица със стопанска и нестопанска цел показват особености в правноорганизационната форма, предмета на дейност, целите, към които е насочена тяхната дейност, и надзорът върху тяхната дейност.

## 2. Конституционноправен статус на организациите на гражданите

Организациите на гражданите са резултат от упражненото конституционно право на сдружаване на гражданите (чл. 44, ал. 1 от КРБ). Нормата е обща. „Конституционното право на гражданите да се сдружават, провъзгласено в чл. 12 от Основния закон на Република България, следва да се схваща във възможността да основат юридическо лице, за да извършват *колективни действия в сфера в общ интерес* (к. м. – б. а.), която е един от най-важните аспекти на правото на сдружаване.“<sup>5</sup> Но това право не е абсолютно. Конституцията поставя определени условия за създаването на юридически лица. Те трябва да преследват позволени от закона цели. В този смисъл се забраняват организации, чиято дейност е насочена:

1. срещу суверенитета,
2. срещу териториалната цялост на страната и единството на нацията,
3. към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда,
4. към нарушаване на правата и свободите на гражданите,
5. националната сигурност, спокойствието и обществения ред – организации, които създават тайни или военизирани структури, или се стремят да постигнат целите си чрез насилие (чл. 44, ал. 2 от Конституцията). Пак законът е този, който определя организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата (чл. 44, ал. 3 от Конституцията).

В своята тълкувателна дейност Конституционният съд на Република България се е произнесъл по два фундаментални за организациите на гражданите въпроса: допустимо ли е създаването на монополна организация (сдружение) и дали на едно доброволно сдружение на граждани могат да се възлагат и някакви държавни функции. Отговорът е резюмиран по следния начин:

„Съгласно Конституцията на Република България могат да се образуват сдружения на граждани с позволени цели и средства на дейност, като не е необходимо възможността за това да е предвидена непременно в закон или друг нормативен акт.

Гражданите свободно определят предмета на сдружаване при спазване изискванията на чл. 44 от Конституцията, без да е необходимо във всички случаи държавен орган да дава предварително разрешение за това.

Когато държавен и обществен интерес налага, възможно е със закон да бъде ограничен броят или съставът на сдруженията с определен предмет на дейност, като при това предвидените ограничения не трябва да противоречат на Конституцията.

Възможно е възлагане на изпълнението на определени държавни функции на сдружения на граждани. Това може да стане само със закон при спазване на принципа за доброволност.“<sup>6</sup>

Основните белези на организациите на гражданите са:

- а) доброволност;
- б) преследване на законни цели – икономически, образователни, културни, социални или др., без значение дали става въпрос за преследването на стопанска цел при

<sup>5</sup> Решение № 313 от 10.07.2007 г. по търг. д. № 1078 от 2006 г. на ВКС, Търговска колегия, II отделение.

<sup>6</sup> Решение № 10 от 6.10.1994 г. по к. д. № 4 от 1994 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр.87 от 25.10.1994 г.

извършването на дейността (кооперации, търговски дружества) или за нестопанска цел при осъществяването на дейността (сдружения с идеална цел, фондации);

в) самоуправлението – развиват своята дейност самостоятелно въз основа на органите, избрани или определени от техните членове;

г) законосъобразни административноправни субекти са, тъй като са създадени правомерно от гражданите въз основа на нормите на административното право.

Конституционният съд на Република България посочва наличието на различни видове сдружения:

а) с идеална цел;

б) със стопанска цел;

в) със смесен характер – с идеална цел, но и с елементи на извършване на стопанска дейност (със смесен режим на регулиране).

### 3. Административни режими на юридическите лица със стопанска цел



**Стопанска дейност** е дейността, извършвана като търговец, дейността на лицата по чл. 2 от Търговския закон, както и всяка друга дейност, осъществявана с цел печалба (§1, т. 3 от Допълнителната разпоредба на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност).

Стопанската дейност на гражданите и юридическите лица е правно нормирана в Основния закон на Република България (чл. 19, ал. 2 и ал. 4):

„(2) Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя. [...]“

(4) Законът създава условия за коопериране и други форми на сдружаване на гражданите и юридическите лица за постигане на стопански и социален напредък.“

Стопанската дейност се основава на частната собственост, която може да принадлежи на гражданите, техните организации, общините и държавата<sup>7</sup>. В своята практика Конституционният съд на Република България посочва, че „правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер. Свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност. Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред. Такива са хипотезите на чл. 18 от Конституцията (относно държавната собственост и държавния монопол) или на чл. 19, ал. 2 от Конституцията (предотвратяване на злоупотребата с монополизма и нелоялната конкуренция и защитата на потребителя). Свободната стопанска инициатива може винаги да бъде ограничена и с оглед защитата на други конституционни ценности – например суверенитета, сигурността и независимостта на страната и нейната териториална цялост; опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните

<sup>7</sup> Решение № 19 от 21.12.1993 г. по к. д. № 11 от 1993 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 4 от 14.01.1994 г.

богатства и ресурсите на страната; особената закрила на земята; защитата на българския език и на националното историческо и културно наследство и т. н. Свободната стопанска инициатива може да бъде ограничавана винаги в хипотезите на чл. 57, ал. 2 и 3 от Конституцията<sup>8</sup>. Стопанската дейност е *свободна*, макар да има случаи, които предвиждат въвеждането на монопол и съответно предоставянето от държавата на концесии за обектите и разрешения за дейностите<sup>9</sup>.

Освен това Конституцията на Република България поставя условие стопанската дейност да се развива при *еднакви правни условия* за всички граждани и юридически лица (чл. 19, ал. 2). Тези еднакви правни условия се постигат чрез изброените в юридическия акт средства:

- предотвратява злоупотребата с монополизма;
- предотвратява злоупотребата с нелоялната конкуренция;
- защитава потребителя.

Не на последно място инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона (чл. 19, ал. 3 от КРБ). Нормативният акт е Законът за насърчаване на инвестициите.

В съответствие с направения преглед на конституционната и съдебна практика можем да обобщим, че стопанската дейност се основава на частната собственост. Свободната стопанска инициатива е гарантирана чрез създаването на еднакви правни условия за всички юридически лица и може винаги да бъде ограничена с оглед защитата на други конституционни ценности.

#### 4. Общ административен режим на юридическите лица със стопанска цел

Общият административен режим, отнасящ се до обществените отношения, свързани с осъществяването от организациите на гражданите на определена стопанска дейност, е въведен в Закона за ограничаване административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Целта на закона е да улесни и насърчи извършването на стопанската дейност, като ограничи до *обществено оправдани граници* административното регулиране и административния контрол, осъществявани върху нея от държавните органи и от органите на местното самоуправление.

По отношение на стопанската дейност на организациите на гражданите се въвеждат следните основни административни режима – лицензионен, регистрационен, разрешителен и уведомителен.

При *лицензионния режим* административният орган проверява законосъобразността на искането и в рамките, определени от закона, разрешава или отказва по целесъобразност извършването на определена стопанска дейност. При конкурсните процедури и лицензирането административният орган упражнява дискреционна власт (действа в условията на оперативна самостоятелност).

При *регистрация* административният орган проверява наличието на изчерпателно установените нормативни изисквания и при установяване на съответствие разрешава, без право на преценка по целесъобразност извършването на стопанската дейност, ако лицето

---

<sup>8</sup> Решение № 6 от 25.02.1997 г. по к. д. № 32 от 1996 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 21 от 11.03.1997 г.

<sup>9</sup> Решение № 6 от 19.09.2000 г. по к. д. № 8 от 2000 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2000 г.

отговаря на посочените в закона условия<sup>10</sup>. В този случай административният орган, пред който се развива производството, действа при условията на „обвързана компетентност“.

*Разрешение за извършването на отделна сделка или действие* от лице, което извършва или възнамерява да извършва стопанска дейност, е необходимо само когато извършването на тази сделка или действие поражда повишен риск за националната сигурност или обществения ред в Република България, за личните или за имуществените права на гражданите или на юридическите лица, или за околната среда.

Когато закон предвижда задължение за *предварително или последващо уведомяване* на административен орган, лицето, което извършва съответната сделка или действие, представя писмени сведения за тяхното съдържание, както и за мястото, времето и начина на извършването им.

Субекти на административното право, които осъществяват стопанска дейност, са не само частноправните субекти, които се подчиняват на четирите административни режима. Такива са и публичните и бюджетни предприятия.

Юридическите лица със стопанска цел се регистрират в търговския регистър, в който се обявяват актове, които се отнасят до търговците и клоновете на чуждестранни търговци, за които е предвидено със закон, че подлежат на обявяване по реда на Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел.

#### 5. Специални административни режими на юридическите лица със стопанска цел

Специалните административни режими по отношение на юридическите лица със стопанска цел се въвеждат с оглед спецификите на икономическите дейности – аграрни обществени отношения, индустриални обществени отношения и обществени отношения в областта на услугите. Тези режими се разглеждат от административното право – специална част (стопанско административно право) и част от тях (лицензионните) са предвидени в приложение към чл. 9 от ЗОАРАКСД. Ето някои от примерите:

⇒ 1. Банкова дейност, дейност като дружество за електронни пари, дейност като платежна институция, както и дейност като системен оператор на платежни системи.

⇒ 2. Застрахователна дейност, дейност като презастраховател, дейност като схема със специална цел за алтернативно прехвърляне на застрахователен риск и дейност на застрахователен брокер.

⇒ 3. Дейност като централен депозитар на ценни книжа, регулиран пазар на ценни книжа, инвестиционен посредник, одобрен механизъм за докладване или одобрен механизъм за публикуване по чл. 1, т. 3 от Закона за пазарите на финансови инструменти, инвестиционно дружество, национално инвестиционно дружество, управляващо дружество или лице, управляващо алтернативни инвестиционни фондове, както и като акционерно дружество със специална инвестиционна цел, дружество за секюритизация и агент, който проверява съответствието с изискванията за опростените, прозрачни и стандартизирани секюритизации.

⇒ 4. Извършване на допълнително доброволно и задължително пенсионно осигуряване и актюерска дейност за обслужване на пенсионноосигурителни дружества.

⇒ 5. Извършване на дейност по доброволно осигуряване за безработица и/или професионална квалификация.

⇒ 6. Извършване на дейност по здравно осигуряване.

<sup>10</sup> Решение № 1816 от 7.06.2010 г. по адм. д. № 7462 от 2009 г. на Административен съд – София – град.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ  
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

- 7. Извършване на дейност като стокова борса.
- 8. Извършване на дейност като митнически агент.
- 9. Извършване на безмитна търговия.
- 10. Извършване на хазартна дейност, дейност по производство, разпространение и сервиз на игрално оборудване и дейност по внос, разпространение и сервиз на игрално оборудване.
- 11. Производство, транспорт, търговия и външнотърговска дейност с оръжие, взривни вещества, боеприпаси и пиротехнически изделия, както и с определени изделия и технологии с двойна употреба.
- 12. Извършване на частна охранителна дейност.
- 13. Дейности по проектиране, производство, внос, търговия, ремонт, монтаж и поддръжка на противопожарна техника, извършване на дейност по пожарна и аварийна безопасност, извършване на пожароопасни и взривоопасни работи.
- 14. Производство на компактдискове (оптични дискове) и/или матрици за тях.
- 15. Промислена преработка на тютюн и производство на тютюневи изделия.
- 16. Осъществяване на технически надзор на съоръжения с повишена опасност, проверка на средства за измерване.
- 17. Производство на спирт, дестилати и спиртни напитки.
- 18. Производство и заготвяне на посевен и посадъчен материал от земеделски растения, извършване на дейност по сортоизпитване на земеделски растения, предназначени за посевен и посадъчен материал, разпространение и търговия със семена и посадъчен материал с отклонение от минималните изисквания за качество.
- 19. Производство и употреба на ветеринарномедицински продукти, търговия на едро и дребно с ветеринарномедицински продукти и превоз на животни.
- 20. Стопански риболов.
- 21. Дейности в областта на енергетиката.
- 22. Извършване на дейности, свързани с използване на ядрени съоръжения и ядрен материал и други източници на йонизиращи лъчения.
- 23. Извършване на железопътен превоз на пътници и/или товари.
- 24. Извършване на обществени превози на пътници и товари с автомобилен транспорт, включително международен.
- 25. Извършване на проверки на техническа изправност на пътни превозни средства, ремонт и техническо обслужване на такива средства.
- 26. Извършване на универсалната пощенска услуга или на услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга.
- 27. Извършване на пощенски парични преводи.
- 28. Извършване на дейност като летищен оператор, оператор по наземно обслужване или въздушен превозвач.
- 29. Техническо обслужване и ремонт на авиационна техника.
- 30. Производство, внос и/или разпространение на предавателни радиосъоръжения за граждански нужди.
- 31. Радио- и телевизионна дейност.

6. Общ административен режим на юридическите лица с нестопанска цел



**Нестопанска дейност** е дейността на гражданите, на техните доброволни и самоуправляващи се организации, създадени с цели от патриотичен, философски, филантропски, образователен, здравен, екологичен, културен, спортен (включително отдих и туризъм), социален или граждански характер, както и дейността на стопанските субекти, насочена към постигането на обществена кауза, установяване на социални контакти, извършвана за удовлетворяване на духовни индивидуални или колективни потребности на гражданите.

Учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на юридическите лица с нестопанска цел се осъществява по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). Юридическите лица с нестопанска цел *свободно* определят целите си и могат да се самоопределят като организации за осъществяване на дейност в обществена или в частна полза. Определянето се извършва с устава, учредителния акт или с изменение в тях. Определянето за осъществяване на общественополезна дейност е неотменяемо след вписването на това обстоятелство в регистъра за юридическите лица с нестопанска цел, воден от *Агенцията по вписванията към министъра на правосъдието*.

Юридическите лица с нестопанска цел са сдружения и фондации.

*Сдружението с нестопанска цел* се учредява от три или повече лица, които се обединяват за осъществяване на дейност с нестопанска цел. Сдружението е корпоративно юридическо лице.

*Фондацията* се учредява приживе или при смърт с едностранен учредителен акт, с който безвъзмездно се предоставя имущество за постигане на нестопанска цел. За учредяване на фондацията приживе е необходимо актът да бъде с нотариално заверени подписи. Фондацията е некорпоративно юридическо лице.

Организациите на гражданите с нестопанска цел се учредяват в частна полза или в общественополезна дейност. Организациите на гражданите с нестопанска цел се регистрират в съответния регистър по реда на Закона на търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел.

7. Специални административни режими на юридическите лица с нестопанска цел

Специалните административни режими, на които се подчинява дейността на организациите на гражданите с нестопанска цел, произтичат от различните духовни потребности, които задоволява дейността на тези юридически лица. Сдруженията с идеална цел могат, според предмета на дейност, да се подразделят на политически (партии), синдикални (организации) и с друга идеална цел (например в сферата на образованието, културата, спорта и др.)<sup>11</sup>. Тези специални административни режими се разглеждат от административното право – специална част (нестопанско административно право).

- политическите партии в Закона за политическите партии;
- синдикални организации в Кодекса на труда;

<sup>11</sup> Решение № 10 от 6.10.1994 г. по к. д. № 4 от 1994 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 87 от 25.10.1994 г.



- читалищата в Закона за народните читалища;
- организации за колективно управление на авторски права по Закона за авторското право и сродните му права;
- религиозните общности в Закона за вероизповеданията;
- частните детски градини и частните училища в Закона за предучилищното и училищното образование;
- спортните клубове в Закона за физическото възпитание и спорта и др.

#### IV. Библиография

Големинов, Ч. Правно регулиране на икономическите отношения при условията на пазарната икономика. В: *Правна мисъл*, 2005 (4).

Зиновиева, Д. *Лицензионни административни актове*. София: Сиела, 1998.

Рачев, Ф. Държавно регулиране на стопанската дейност. В: *Правна мисъл*, 1995 (2).

#### **Тествайте познанията си, като отговорите на следните въпроси:**

- Какво представлява административноправният статус на юридическите лица?
- Какво съдържа легалната дефиниция на понятието „организация“?
- Кои са видовете системи, по силата на които възникват юридическите лица на административното право?
- Какво представлява разрешителният режим?
- Какво се включва в понятието „стопанска дейност“?
- Кои са видовете административни режими на стопанската дейност?
- Какво представлява нестопанската дейност?
- Кои са видовете административни режими на нестопанската дейност?