

ИСТОРИЧЕСКИ ОПИТ / HISTORICAL EXPERIENCE

DOI: 10.54664/NOZS4518

ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ, ПРЕДОСТАВЯЩИ ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ*

Любомир Кючуков

HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK OF THE PUBLIC SERVICE ORGANIZATIONS

Lyubomir Kyuchukov

Abstract: *This article has the purpose of outlining the most important milestones in the Bulgarian legal framework concerning the so-called 'public service organizations' ('PSOs'). Due to their diverse scopes of activity, encompassing multiple branches of the special administrative material law, the study aims at providing common traits of the PSO regulation that developed throughout the years. From their formation in the contemporary Bulgarian legal system to their inclusion as public partners in public-private partnerships, the article makes an attempt to outline the evolution of the concept of PSOs, leading to the present-day understanding of them. Having the achievements of legal theory as well as the interpretations of the case law as a basis, the study focuses on providing insight into some of the most important legal acts regulating the matter, the authorities with regulative powers regarding the PSO activity and beginning a more in-depth academic discussion on the matter of PSOs and the refinement of their legal framework in the context of administrative material law.*

Keywords: *public, service, organizations, Code, Administrative, Procedure, Electronic, Government, Act, energy, water, supply, telecommunication, banking, licensing, commissions, regulation, procurements, concessions, public, private, partnership*

Съгласно легалната дефиниция в §1, т. 14 във вр. с т. 12 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за електронното управление (ЗЕУ)¹ „организация, предоставяща обществени услуги“ представлява „всяка организация, независимо от правната фор-

* Настоящата статия е разработена с подкрепата на Национална програма „Млади учени и постдокторанти – 2“ (2024-2025 г.) в Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“

¹ Обн., ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 80 от 19.09.2023 г., в сила от 19.09.2023 г.

ма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече услуги по т. 12². Тази дефиниция, формулирана неизчерпателно, включва в себе си множество и разнородни по своята дейност организации. Това налага в серия от статии да се изясни и систематизира генезиса, настоящото положение и евентуалното бъдещо развитие на правната им уредба. Следва да се анализира и съвременното разбиране на съдебната практика относно тази особена категория субекти на материалното административно право. За прецизност на изследването е необходимо да се открият общи аспекти във възникването, дейността и регулирането на тези организации, както и в кои случаи и на какви основания техни волеизявления могат да подлежат на правораздавателен надзор. Накрая следва да се очертаят предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на законодателството, което към момента разкрива някои вътрешни противоречия.

Етапите в историческото развитие на правната уредба, отнасяща се до организациите, предоставящи обществени услуги, могат да се разделят на три основни. Всеки етап се обуславя от влизането в сила на съответните нормативни актове, определящи статута и правно-организационната структура на тези организации, както и особеностите им от административноправна гледна точка. В рамките на тези етапи могат да се отграни-

чат и подетапи, свързани с важни събития в социално-икономическата действителност на страната.

Условно може да се приеме, че първия етап бележи влизането в сила на действащата Конституция на Република България (КРБ)³. Вторият е свързан с приемането на ЗЕУ, съдържащ легалните дефиниции на понятията „административна услуга“, „обществени услуги“ и „организация, предоставяща обществени услуги“. Третият започва с мащабните изменения в Административнопроцесуалния кодекс (АПК)⁴, в сила от 01.01.2019 г., когато в чл. 21 АПК организациите, предоставящи обществени услуги, бяха включени изрично като субекти, чиито волеизявления имат правната сила и юридическото действие на индивидуални административни актове.

Като начален момент в развитието на съвременната правна уредба на организациите, предоставящи обществени услуги, може да се означае влизането в сила през 1991 г. на действащата Конституция, която в своя чл. 19, ал. 1 прогласява принципа на свободната стопанска инициатива. Към този период може да се отнесе и приемането през същата година на Търговския закон (ТЗ)⁵, който в своята Глава девета урежда общия статут на търговците – публични предприятия, каквито са именно някои организации, предоставящи обществени услуги.

² Това са именно „образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски, банкови, финансови в т. ч. застрахователни и удостоверителни по смисъла на Регламент (ЕС) № 910/2014 или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги“. Съгласно т. 2 на §1 от ДР на ЗЕУ „Административна услуга“ е: а) издаването на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение; б) издаването на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения; в) извършването на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице;

г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административно-правен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга;

д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация.

³ Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; Решение № 7 от 13.09.2006 г. на Конституционния съд на РБ – бр. 78 от 26.09.2006 г.; изм. и доп., бр. 12 от 6.02.2007 г., бр. 100 от 18.12.2015 г., бр. 106 от 22.12.2023 г.; Решение № 13 от 26.07.2024 г. на Конституционния съд на РБ – бр. 66 от 6.08.2024 г.

⁴ Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., посл. изм. бр. 102 от 8.12.2023 г.

⁵ Обн. ДВ. бр.48 от 18 Юни 1991 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.82 от 27 Септември 2024 г.

Преди социално-икономическите промени, довели до приемането на КРБ, предоставянето на обществени услуги е прерогатив на държавата. Обособяването на търговските дружества като субекти на икономическата и правната действителност и преминаването от планова към пазарна икономика обаче води до ново разбиране за предоставянето на обществени услуги, в което освен държавата и общините вече могат да участват и национални, и чуждестранни частноправни субекти. Тази дейност вече се разглежда като търговска, а по-голямата част от субектите, които я осъществяват, се третира от закона като търговци.

Възможността на тези организации да формират печалба чрез предоставянето на обществени услуги налага въвеждането на законово равнище на контрол, осъществяван от държавни органи. Причината е в необходимостта от баланс между частния интерес на организациите и обществения интерес, изразяващ се в съвкупността от права и задължения на крайните потребители на услугите. Този контрол се осъществява от създадени със закон независими държавни органи, инспекторати и други ведомства с регулаторни и контролни правомощия. За целите на статията са разгледани неизчерпателно само онези от тях, които функционират понастоящем, без да се навлиза в детайли относно историческото им развитие и различните им наименования и правомощия във времето.

Компетентността на тези органи е определена на нормативно ниво в специални закони като Закона за енергетиката (ЗЕ)⁶, уреждащ статута и правомощията на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ)⁷, съдържащ правомощия на КЕВР в областта на предоста-

вянето на ВиК услуги, Закона за електронните съобщения (ЗЕС)⁸, уреждащ статута и правомощията на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) и др. В теорията с основание се поддържа, че независимостта на тези комисиони се изразява във възможността те сами да „приемат устройствените си правилници, респективно правилниците за организацията и дейността си“.⁹

Осъществяването на административен контрол върху дейността на организациите, предоставящи обществени услуги, е и един от общите признаци между тях. Независимо, че дейностите, които те могат да извършват, са разнообразни и обхващат цели клонове на специалната част на административното право, обединяваща тяхна характеристика е държавната намеса в регулацията им.

Тази намеса може да бъде разнородна по своята същност. В едни случаи става въпрос за упражняване на специализиран административен контрол. Така например по отношение на организациите, предоставящи образователни услуги, функционират ведомства с контролни правомощия като Националния инспекторат по образованието с неговите регионални управления (в областта на предучилищното и училищното образование) и Националната агенция по образование и акредитация (в областта на висшето образование).

Контролът, който се осъществява от тези ведомства, носи всички характеристики на специализиран административен контрол.¹⁰ Правното основание за осъществяването му се съдържа в специален закон, където са уредени също органите, упражняващи контролната дейност, и техните правомощия, а на проверка подлежи законосъобразността при предоставянето на обществените услуги. В изпълнение на своите правомощия контролиращите субекти могат да извършват проверки,

⁶ Обн., ДВ, бр. 107 от 9.12.2003 г., посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г., в сила от 1.05.2024 г.

⁷ Обн., ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г., в сила от 20.01.2005 г., посл. доп., бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.

⁸ Обн., ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., посл. изм. бр. 79 от 17.09.2024 г.

⁹ Милчева, К., Административните актове на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката, София, 2022 г., ISBN: 978-619-198-162-5, с. 28

¹⁰ За основните характеристики на специализирания контрол вж. по-подробно в Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д., Административно право на Република България – обща част (пето преработено и допълнено издание), изд. „Сибис“, 2012 г., с. 267–269

да прилагат принудителни административни мерки, да отправят задължителни указания и да установяват административни нарушения.¹¹

В други хипотези контролът се изразява във въвеждането на лицензионен или разрешителен режим за упражняването на дейности, свързани с предоставянето на обществени услуги. Така на основание чл. 21, т. 1 във вр. с чл. 39 и сл. ЗЕ КЕВР издава лицензии за производство, пренос, разпределение и търговия с различни видове енергия. В изпълнение на своите правомощия, уредени в ЗЕС, КРС издава разрешения на доставчиците на телекомуникационни услуги.¹² Банковата дейност като вид обществена услуга съгласно дефиницията на ЗЕУ също се упражнява при лицензионен режим – чл. 13, ал. 1 от Закона за кредитните институции (ЗКИ)¹³ и т.н.

Контролът може да се изразява и в разрешаване на правни спорове, какъвто е надзорът за законосъобразност на решенията на възложителите по процедури за възлагане на обществени поръчки, осъществяван от Комисията за защита на конкуренцията (КЗК). В своята практика¹⁴ Конституционният съд (КС) на Република България основателно определя тази надзорна дейност на КЗК като правораздавателна. От историческа гледна точка това разбиране следва да се възприема в контекста на присъединяването на Република България

към Европейския съюз (ЕС) на 01.01.2007 г. и приемането на Закона за обществените поръчки (ЗОП)¹⁵ и Закона за концесиите (ЗК)¹⁶.

Още първият ЗОП, обнародван през 1999 г., предвижда в своя чл. 4, ал. 1, т. 4, б. „а“ до „ж“ възможността възложители да бъдат организации, предоставящи обществени услуги. Действащите ЗОП¹⁷ и ЗК¹⁸ запазват това положение. Така съгласно чл. 5, ал. 4 ЗОП, във вр. с чл. 123 ЗОП организациите, осъществяващи някои от дейностите, определени като „обществени услуги“ в легалната дефиниция на ЗЕУ, се означават като „секторни възложители“, извършващи „секторни дейности“. Подобна е уредбата в ЗК, където секторните дейности са изброени в Приложение № 2 на закона, а секторните възложители са определени от чл. 17, ал. 2 ЗК като субекти на концесии. Изводът е, че на организации, които поначало са субекти на частното право, се възлагат публични функции във връзка с осъществяването на публично-частни партньорства.¹⁹ Значението на този факт относно правосубектността на организациите, предоставящи обществени услуги, като субект на административното материално право, ще бъде разгледано в следващи статии, доколкото предмет на настоящата е само историческото развитие на правната им уредба.

Приемането на Република България в ЕС представлява важен крайъгълен камък в

¹¹ Вж. напр. чл. 274 ЗПУО

¹² Вж. Глава пета ЗЕС „Осъществяване на електронни съобщения“

¹³ Обн., ДВ, бр. 59 от 21.07.2006 г., в сила от 1.01.2007 г., изм., бр. 13 от 13.02.2024 г., в сила от датата, посочена в Решение на Съвета на Европейския съюз за приемането на еврото от Република България, изм. и доп., бр. 70 от 20.08.2024 г., в сила от датата, определена в Решение на Съвета на Европейския съюз за приемането на еврото от Република България, прието в съответствие с чл. 140, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и Регламент на Съвета на Европейския съюз, приет в съответствие с чл. 140, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, бр. 79 от 17.09.2024 г.

¹⁴ Решение № 6 на КС от 11.11.2008 г. по конституционно дело № 5/2008 г. (обн., ДВ, бр. 100 от 21.11.2008 г.), Решение № 2 на КС от 14.02.2023 г. по конституционно дело № 1/2022 г.

¹⁵ Обн., ДВ, бр. 56 от 22.06.1999 г., отм., бр. 28 от 6.04.2004 г., в сила от 1.10.2004 г.

¹⁶ Обн., ДВ, бр. 92 от 17.10.1995 г., отм., бр. 36 от 2.05.2006 г., в сила от 1.07.2006 г.

¹⁷ Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., посл. изм. бр. 11 от 6.02.2024 г., бр. 67 от 9.08.2024 г., в сила от 9.08.2024 г.

¹⁸ Обн., ДВ, бр. 96 от 1.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., посл. изм. бр. 84 от 6.10.2023 г., в сила от 6.10.2023 г., бр. 79 от 17.09.2024 г.

¹⁹ Повече за публичните функции и тяхното възлагане при условията на публично-частно партньорство вж. в **Чернева, Г.**, Публично-частните партньорства – административноправни аспекти, Дружество Европейско право, София, 2015 г., с. 49

развитието на правната уредба на организациите, предоставящи обществени услуги. Функционирайки в условията на свободен пазар в рамките на Общността, българската икономика е изправена пред предизвикателството да приеме такива мерки на законодателно ниво, които да гарантират спазването на принципите на лоялната конкуренция при непосредственото действие на чл. 101 и чл. 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Една от тези гаранции е приравняването на организациите, предоставящи обществени услуги, на субекти, чиито волеизявления в определени случаи имат характер на властнически актове. Оттам следва и възможността за правораздавателен надзор върху някои от техните волеизявления от независим държавен орган с изрични правомощия в областта на конкуренцията, какъвто е КЗК.

Като втори етап на историческото развитие може да се определи влизането в сила на ЗЕУ, който, както се посочи по-горе, съдържа легалната дефиниция на „организация, предоставяща обществени услуги“. Негативна оценка може да се даде на начина, по който законодателят обединява лица с толкова разнообразни видове предмет на дейност в едно определение само за да се осъществи нарочна цел, а именно – да се уреди електронното предоставяне на административни услуги. Неизчерпателното изброяване на обществените услуги също поражда въпроси, например какви други „подобни“ дейности биха могли да се определят като обществени услуги, освен изброените в т. 12 от ДР на ЗЕУ. В сравнителен аспект, от гледна точка на законодателна техника, предшестващата ЗЕУ уредба на ЗОП (отм.) предоставя по-добър критерий за обединяване на тези организации, а именно – осъществяването на дейности, свързани с разходването на средства от държавния бюджет, в обществен интерес.

Тази липса на законодателна прецизност се отразява и в последния трети етап

от развитието на правната уредба на организациите, предоставящи обществени услуги, а именно – измененията в АПК от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г. Включването на тези организации в дефиницията за индивидуален административен акт основателно се критикува в теорията.²⁰ Въпреки че в чл. 21 АПК става въпрос само за онези волеизявления на организациите, предоставящи обществени услуги, които са свързани с осъществяването на административни услуги по смисъла на ЗЕУ, това не става ясно от разпоредбата. От своя страна тази неяснота поражда въпроси относно уредбата на други производства, а именно дали волеизявленията на организациите, предоставящи обществени услуги, се включват в приложното им поле. За пример в тази насока може да се посочи производството по възобновяване по чл. 99 АПК, който препраща мълчаливо към дефинициите за индивидуален административен акт в чл. 21 АПК и за общ административен акт в чл. 65 АПК, когато очертава кои влезли в сила актове подлежат на преразглеждане по реда на Глава седма от кодекса.

Следователно отново се забелязва тенденцията на законодателя при уредбата на организациите, предоставящи обществени услуги, за извършване на съществена промяна, засягаща понякога фундаментални положения в други нормативни актове от същата степен, с цел да се постигне твърде специфична за изменението цел. *De lege ferenda* би било добре да се помисли за прецизиране на уредбата както на т. 12 от ДР на ЗЕУ в посока към изчерпателно изброяване на дейностите, които могат да се определят като обществени услуги, така и на чл. 21 АПК, така че да стане недвусмислено ясно кои точно волеизявления на тези организации се включват в дефиницията за индивидуален административен акт.

Към последния етап може да се причисли и приемането през 2019 г. на Закона за публичните предприятия (ЗПП)²¹. Легалната дефиниция на „публично предприятие“ се съ-

²⁰ Така Янкулова, С., Николова, Т., Промените в Административно-процесуалния кодекс – 2018, ИК „Труд и право“, София, 2018 г., с. 40-42

²¹ Обн., ДВ, бр. 79 от 8.10.2019 г.

държа в чл. 2, ал. 1 ЗПП²² и може да се приеме, че част от организациите, предоставящи обществени услуги, попадат в това определение. Ето защо в чл. 8 във вр. с чл. 9 ЗПП е закрепено декларативно принципното положение, че публичните предприятия, извършващи такава дейност, се третират от закона като „големи“, а правно-организационната им форма е акционерно дружество. Следователно приложими за тях ще са разпоредбите на чл. 158 и сл. ТЗ, когато специален закон не предвижда друго. Относно характеристиките на предприятията, попадащи в категорията „големи предприятия“ пък е налице изрично препращане в чл. 4 ЗПП към разпоредбите на Закона за счетоводството (ЗСч)²³.

От всичко, изложено дотук, може да се направи извод за разпокъсаност на правната уредба, засягаща организациите, предоставящи обществени услуги. В резултат се наблюдава липса на последователност в законодателните решения относно дейността им. Това актуално положение може да се оцени негативно, доколкото функционирането на тези организации обезпечава важни обществени интереси. Настоящата публикация има за цел да постави началото на серия от статии, които да насочат вниманието на академичната общност и на законодателя към проблемите в тази насока и да предложат възможни решения.

В заключение, историческото развитие на нормативните актове в областта на организациите, предоставящи обществени услуги, преминава през важни за българската правна и икономическа действителност етапи. Законодателят е успял да се справи с повечето задачи, поставени от тези етапи, но кампанияно и епизодично. Поради разнообразието в дейностите, които организациите, предоставящи обществени услуги, могат да упражняват, както и в защита на обществения интерес, който обслужват, е необходимо бъдещо прецизира-

не на правната им уредба. То трябва да засяга както специалните закони, отнасящи се до конкретни аспекти от дейността им, така и общите, като при последните не бива да се допускат промени, засягащи фундаментални и отдавна възприети в теорията и практиката начала. Това може да се случи само посредством внимателно изследване на материята, идентифициране на общите административноправни аспекти при предоставянето на обществени услуги и систематизацията им. Макар и трудна, поради разнородния характер на очертания кръг от дейности, тази задача не е непостижима, а настоящата статия е първата стъпка от опита за решаването ѝ.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д., Административно право на Република България – обща част (пето преработено и допълнено издание), изд. „Сиби“, 2012 г.// **Dermendzhiev, Iv., Kostov, D., Hrusanov, D.**, Administrativno pravo na Republika Bulgariya – obshta chast (peto preraboteno i dopulneno izdanie), izd. „Sibi“, 2012 g.

Милчева, К., Административните актове на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката, София, 2022 г.// **Milcheva, K.**, Administrativnite aktove na Komisiata za energijno i vodno regulirane v oblastta na energetikata, Sofia, 2022 g.

Чернева, Г., Публично-частните партньорства – административноправни аспекти, Дружество Европейско право, София, 2015 г.// **Cherneva, G.**, Publichno-chastnite partnyorstva – administrativnopравни aspekti, Druzhestvo Evropeisko pravo, Sofia, 2015 g.

Янкулова, С., Николова, Т., Промените в Административно-процесуалния кодекс – 2018, ИК „Труд и право“, София, 2018 г.// **Yankulova, S., Nikolova, T.**, Promenite v Administrativno-protsesualniya kodeks – 2018, IK „Trud i pravo“, Sofia, 2018 g.

²² Чл. 2. (1) Публични предприятия са:

1. търговските дружества с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината по друг начин упражнява доминиращо влияние;

2. дъщерните дружества на търговските дружества по т. 1 и предприятията по т. 3, ако чрез тях държавата/общината контролира повече от 50 на сто от дяловете/акциите с право на глас или по друг начин упражнява доминиращо влияние;

3. държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон.

²³ Обн., ДВ, бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г.