

Някои проблеми в новата правна уредба на юридическите лица с нестопанска цел

Виктор Д. Токушев

С развитието на гражданското общество ролята на третия сектор, в лицето на юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), става все по-голяма. От една страна това се дължи на сериозното отстъпление на държавата от развитието на социални дейности, а от друга – на естествения стремеж на гражданите да се обединяват в организации, чрез които най-добре да реализират личните си интереси. Развитието на тези тенденции наложи необходимостта от създаване на нов нормативен режим на юридическите лица с нестопанска цел, което доведе до приемането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ)¹, който отмени предишната оскъдна уредба на ЮЛНЦ, съдържаща се в чл. 134-154 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС)². ЗЮЛНЦ възприе някои от принципите на старото законодателство и направи опит да създаде един съвременен и по-разгърнат режим на ЮЛНЦ. За съжаление обаче този закон не успя да реши всички съществуващи до момента проблеми, а и постави нови въпроси. Настоящото изложение си поставя за цел да даде възможни отговори на някои от тях, без да претендира за изчерпателност, като се има предвид отсъствието на съдебна практика до момента.

1. Видове юридически лица с нестопанска цел. Законът за юридическите лица с нестопанска цел възпроизведе традиционното за нашето право деление на юридическите лица с нестопанска цел на сдружения и фондации (глава втора “Видове юридически лица с нестопанска цел”)³. Подобно на ЗЛС, и ЗЮЛНЦ дава значително по-разгърната уредба на сдруженията за сметка на фондацииите. Отсъствието на подробна регламентация на фондацииите по режима на ЗЛС се обясняваше в теорията с липсата на подходящи обществено-икономически фактори в нашата страна, като се изтъкваше,

¹ Обн. ДВ, бр. 81/2000 г., в сила от 01.01.2001 г.

² Обн. ДВ бр. 182/1949 г.

³ Още първият български Закон за юридическите лица (обн. ДВ, бр. 13/1933 г.) урежда два вида юридически лица – сдружения и фондации. Този нормативен подход е продължен и от ЗЛС,

че в страните с развита пазарна икономика фондациите като правноорганизационна форма намират широко приложение и имат разгърнатата уредба⁴. Сега няма основание за подобна пестеливост, но законодателят отново създаде акт, който е насочен по-скоро към сдруженията, отколкото към фондациите. Като аргумент в тази насока може да се посочи, че не всички от изведените пред скоби общи правила (глава първа “Общи разпоредби”) са приложими към фондациите (напр. последващото определяне на характера на дейността – чл. 2, ал. 1 ЗЮЛНЦ, преобразуването – чл. 12⁵), същото се отнася и за уредбата на управителните им органи – чл. 35, ал. 2.

Законът за юридическите лица с нестопанска цел провежда една нова за българското право класификация на юридическите лица с нестопанска цел с оглед насочеността на дейността им, като по този критерий се обособяват юридически лица за осъществяване на дейност в частна и в обществена полза⁶. За ЮЛНЦ в обществена полза важат както общите правила за юридическите лица с нестопанска цел, така и специалните разпоредби, установени в глава трета на закона. Юридическите лица с нестопанска цел, независимо от това, дали са създадени за осъществяване на дейност в частна или в обществена полза, не са нови за нашето право правноорганизационни форми и могат да бъдат както сдружения, така и фондации. Разграничението на юридическите лица с нестопанска цел на такива в частна и в обществена полза е водещо в ЗЮЛНЦ, тъй като е свързано с преференциите⁷, които съответните лица получават, и контрола, на който подлежат⁸. Това предполага да се изясни съдържанието на понятието “обществена полза”, което е по-скоро социологическо и философско, отколкото юридическо.

който в своя раздел III “Юридически лица”, в главата “Юридически лица с нестопанска цел” съдържа уредба на сдруженията и фондациите.

⁴ Вж. *Таджер, В.*, Гражданско право на НРБ. Обща част, Дял II, С. 1973, стр. 143; *Павлова, М.*, Гражданско право. Обща част, Т. I, С. 1995, стр. 335, *Таджер, В.*, Правна уредба на фондациите в България, сп. Съвременно право, бр. 2/1990 г., стр. 3.

⁵ Цитираните по-нататък разпоредби, след които не е посочен съответен нормативен акт са от ЗЮЛНЦ.

⁶ Идеята за разграничаване на юридически лица в частна и в обществена полза не е нова, тя е изразена неколккратно през последните 10 години като предложение *de lege ferenda* вж. *Голева, П.*, Фондацииите - същност, видове, дейност (сравнителноправен анализ), сп. Правна мисъл, кн. 1/1993 г., стр. 42; *Кючуков Ст.*, Конституцията от 1991 г. и принципите на правната уредба на организациите с нестопанска цел, сб. Нестопанските организации в България. Правни проблеми, С. 1997, стр. 56-58.

⁷ ЗЮЛНЦ не урежда тези привилегии, а се очаква те да са предвидени в данъчните закони.

⁸ Режимът на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза е разгледан подробно при *Русчев, Ив.*, Юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, сп. Пазар и право, бр. 12/2000 г., стр. 17-24 и *Златарева, М.*, Организации за общественополезна дейност, сп. Търговско право, кн. 5/2000 г., стр. 26-35.

2. Обществена полза. Обществената полза следва да се търси в задоволяването на обществения, а не на частния интерес, което може да доведе до развитие и усъвършенстване на гражданското общество като цяло. Това разбиране е възприето и от българския законодател, но не е изразено достатъчно ясно в текста на закона. ЗЮЛНЦ определя обществената полза посредством целта, за която съответното ЮЛНЦ разходва имуществото си – чл. 38, т. 1-5. Целта, която е представена в т. 1, а именно: “развитието и утвърждаването на духовните ценности, гражданското общество, здравеопазването, образованието, науката, културата, техниката, технологиите или физическата култура”; на практика поглъща останалите цели, изброени в т. 2-5, които не я допълват, а само акцентират на отделни аспекти от нея. Даването на едно толкова широко определение лишава от конкретност термина “общественополезна дейност” и по този начин го изпразва от смисъл, което поставя съществени проблеми пред правоприложителя⁹.

а) Първият проблем, до който води неясното определение, е дали обществената полза е свързана с въздействие върху определен брой лица. Основното противоречие в дейността на ЮЛНЦ в обществена полза е, че, макар и да се цели задоволяване на обществения интерес, поради финансовите възможности на организацията, а и според конкретните цели, които си е поставила, то е опосредено от въздействие върху отделни индивиди. Поставя се въпросът, какъв трябва да е броят на тези отделни индивиди, за да се постигне задоволяване на обществения интерес. Безспорно в този случай не броят на лицата е от значение, а техните качества, социално положение и дали въздействието върху тях ще се отрази благоприятно на обществото като цяло.

б) Така възниква и следващият въпрос - трябва ли ползващите се лица да са членове на организацията, която ще ги подпомага, или напротив - те задължително трябва да са външни за нея лица. В чл. 41, ал. 3 са предвидени специални ограничения за безвъзмездното разходване (а по принцип ЮЛНЦ разходват безвъзмездно своите средства) на имущество за лица, които са членове на органи на съответното ЮЛНЦ и свързаните с тях лица, както и за лица, които са били в състава на управителните му органи до 2 години преди датата на вземане на решението. Не е оправдано обаче в едно сдружение на инвалиди, чиято основна цел е подпомагането на инвалидите, да се

⁹ За друго становище относно критериите за определяне на обществено полезна дейност вж. Кючуков, Ст., Ор. Cit., стр. 63-65.

взема решение от върховния орган с мнозинство от 2/3 относно подпомагането на онези членове-инвалиди, които по настоящем са или са били в състава на управителните му органи. Така поставените ограничения, колкото и разумни да изглеждат на пръв поглед, могат да се окажат лишени от основание, защото когато подпомагането на лицата допринася за обществената полза, то следва да е без значение дали адресатите на дейността са членове на сдружението и неговите органи или не¹⁰.

в) Третият и най-съществен въпрос се отнася до определянето на едно ЮЛНЦ като такова в частна или в обществена полза. Според чл. 2, ал. 1 “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”. Този текст дава пълна свобода на ЮЛНЦ да определят целите си и кореспондира с разпоредбата на чл. 44 от Конституцията, регламентиращ свободата на сдружаване, която включва в себе и възможност за свободен избор на целта на сдружаването, доколкото тя не противоречи на конституционните ограничения. Безспорна е и възможността на съответната организация да реши дали ще действа в частен или в публичен интерес. Проблемът възниква от това, че обществената полза, е свързана с целта, за която се разпределя имуществото, и тази корелация не може да се пренебрегне. В момента съществува възможност едно ЮЛНЦ да си постави цел, която да влиза в обхвата на чл. 38, ал. 1 (с което да стане “симпатично” на бъдещите дарители) и същевременно да се самоопредели в частен интерес, като по този начин изключи предвидения контрол върху дейността си. Тази възможност налага необходимостта или да се определят конкретно цели, които могат да бъдат само в обществен интерес, или при регистрацията изрично да се осъществява контрол по същество от съда дали поставената цел отговаря на самоопределянето, направено от ЮЛНЦ.

г) Положителна оценка заслужава правилото, предвидено в чл. 2, ал. 2, според което определянето за осъществяване на общественополезна дейност е неотменяемо след вписването на това обстоятелство в регистъра на окръжния съд. Чрез него се избягва възможността ЮЛНЦ, самоопределило се в обществена полза, “притеснено” от изискванията за прозрачност и ограниченията при разпределяне на имуществото, да се преобразува в частна полза и *post factum*, след като е събрало средства, да се

¹⁰ Обратното становище при *Златарева, М.*, *Op. Cit.*, стр. 27

освободи от контрола. Това правило обаче не е проведено до край. Съществуващите по режима на ЗЛС ЮЛНЦ по презумпция бяха в обществена полза, тъй като тогава друга възможност нямаше, и режимът на имуществото им беше подчинен на разпоредби, сходни с разпоредбите относно имуществото на ЮЛНЦ в обществена полза по сега действащия закон. Параграф 1, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЮЛНЦ предвижда, че всички заварени ЮЛНЦ запазват качеството си на юридически лица без пререгистрация, а според ал. 2 тези от тях, които желаят да се определят в обществена полза, трябва да заявят това в Централния регистър при Министерството на правосъдието. А *contrario*, тези от вече съществуващите лица, които не направят такова заявление, остават ЮЛНЦ в частна полза и по този начин нарушават забраната на чл. 2, ал.2 за обратно преобразуване от обществена в частна полза. Така управлението на събраните за благородни каузи средства се предоставя на управителните им органи, които са без никакъв контрол.

3. Юридически лица с нестопанска цел в частна полза. Разграничението на ЮЛНЦ в частна и в обществена полза води до създаването на напълно непознати за досегашното ни право субекти – ЮЛНЦ в частна полза, тъй като, както беше споменато и по-горе, съществуващите по ЗЛС лица по презумпция бяха в обществена полза. Недоумение буди мълчанието на законодателя относно уредбата на тези правни субекти¹¹. При тълкуване на закона излиза, че ЮЛНЦ в частна полза ще трябва да разходват имуществото си за други цели извън споменатите в чл. 38, които са в обществена полза, но това може да се окаже трудно, имайки предвид широтата на тази разпоредба. В теорията като възможни видове организации в частна полза се посочват клубове по бридж или голф или фондации за управление на имуществото на наследниците на една фамилия (нещо подобно на *trust* по англо-саксонското право)¹², а най-вероятно оборотът ще предложи и други възможни цели на организациите в частен интерес. Това обаче не дава отговор на въпроса защо законодателят не е дал поне едно примерно изброяване на целите на този тип организации и ако този проблем ще се реши с практиката, по какъв начин да се преодолее пълната липса на разпоредби за контрол върху ЮЛНЦ в частна полза. Законодателят като че ли е изхождал от разбирането, че само дейността на ЮЛНЦ в обществена полза се нуждае

¹¹ В теорията като препоръка за бъдещата уредба на юридическите лица с нестопанска цел е изказвано становището, че при “уредбата на тези организации трябва да бъде следван изцяло диспозитивен принцип” – *Кючуков, Ст. Ор, Cit.*, стр. 60. Дори и да се спази това предложение, в никакъв случай не може да се приеме, че диспозитивна уредба означава никаква уредба.

от засилен контрол и прозрачност, тъй като тя е насочена в обществен интерес, тези организации ще ползват определени облекчения, а и техните цели биха способствали за събирането на по-големи средства. Това виждане не само е неправилно, но и може да доведе до много опасни резултати – никъде не е казано, че ЮЛНЦ в частна полза могат да събират средства само от своите членове под формата на членски внос или друг тип имуществени вноски. Безспорно те могат да получават средства и от външни лица. В такъв случай можем да си представим следния пример – голф или бридж клуб на министрите от правителството, на висшите магистрати или пък на органи на полицията, данъчната или митническата администрация, които получават дарения за своето сдружение без всякакъв контрол. Самото обстоятелство, че средствата, които ЮЛНЦ в частна полза генерира, отиват единствено за осъществяване на интересите на неговите членове, в някои хипотези може да влезе в противоречие с основния разграничителен критерий на ЮЛНЦ, че те не разпределят печалба (посочено изрично в чл. 3, ал. 6). Законодателна уредба на всички тези, проблеми е необходима, но за съжаление в настоящия закон отсъства.

4. Стопанска дейност на юридическите лица с нестопанска цел. Разглеждайки новите положения в ЗЮЛНЦ, не може да не се обърне внимание и на предвидената в чл. 3, ал. 3 възможност юридическите лица с нестопанска цел да извършват допълнителна стопанска (търговска) дейност¹³, но само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани и приходите се използват за поставените от тях цели. Следва да се отбележи, че въвеждането на възможност за извършване на стопанска дейност не е предвидено като формален критерий за разграничаване на юридическите лица с нестопанска цел – стопанска дейност могат да извършават и сдруженията, и фондациите, както в частна, така и в обществена полза. С тази разпоредба е направен опит да се реши противоречието, което съществуваше в теорията¹⁴ и практиката¹⁵ по режима на ЗЛС. Решението на законодателя не е много прецизно и най-вероятно отново ще създаде проблеми при правоприлагането.

¹² Кючуков, Ст. Ор. Cit., стр. 57.

¹³ Стопанската дейност е изрично забранена за политическите партии, в чл. 24 от новия Закон за политическите партии (обн. ДВ. бр.30/2001 г.).

¹⁴ Въпросът за допустимостта на стопанската дейност извършвана от юридически лица с нестопанска цел по ЗЛС е предмет на многобройни и разнопосочни коментари – вж. Голева, П., Ор. Cit., стр. 43-46; Павлова, М. Ор. Cit., стр. 332; Христов, В., Същност на фондациите по българското право, сп. Правна мисъл, кн. 4/1998 г. стр. 45-46;

¹⁵ За променливата практика вж. Белазелков, Б., Правен режим на юридическите лица с нестопанска цел, сб. Нестопанските организации в България, Правни проблеми, С. 1997, стр. 18-19 и цитираните там съдебни решения.

а) Що се отнася до понятието “допълнителна”, в теорията се изказва еднозначно мнението, че то противостои на понятието “основна”, като разграничителният критерий между тях е количествен – очевидно става дума за това, че по своя обем стопанската дейност не трябва да става основна за ЮЛНЦ, но как и от кой ще се преценява това не е ясно.

б) В текста на ал. 3 става дума за “предмет на основната дейност” - понятие, което не е изяснено и не е оправдано да се употребява относно юридическите лица с нестопанска цел, тъй като те по същество нямат “предмет на дейност”, а определена цел (била тя в обществен или в частен интерес), за постигането на която разходват събраните от тях средства. В този смисъл всяка една търговска дейност, която носи печалба, би спомагала за реализирането на избраната от тях цел. При това положение ограничението стопанската дейност да е “допълнителна” не дава големи гаранции, защото не всяка дейност може и трябва да се допусне да бъде допълнителна – напр. внос на алкохол и цигари, техника и т.н. В този смисъл е важно да се уточни, че допълнителната дейност не трябва да е свързана с предмета на основната дейност, защото такъв не може да се посочи при ЮЛНЦ, а да е присъща на поставената от организацията цел.

в) Във връзка с разглежданите проблеми следва да се обсъди и възможността за участие на юридическите лица с нестопанска цел в търговски дружества¹⁶, което на свой ред създава проблеми. Ако предположим, че определено ЮЛНЦ стане неограничено отговорен съдружник в губещо търговско дружество, това би било възможност да се заобиколят разпоредбите на закона за разпределяне на имуществото, като така ще се облагодетелстват лица, които не биха могли да се възползват от него по друг начин. В този случай би следвало да се приложи диференциран подход – за юридическите лица с нестопанска цел в частна полза би следвало да е допустимо при решение на всички членове да участват в търговско дружество като неограничено отговорен съдружник, тъй като имуществото на тези сдружения се събира от техните членове или от лица, които искат да ги подпомогнат, а за ЮЛНЦ в обществена полза обратно, би следвало да е недопустимо да са неограничено отговорни съдружници в търговско дружество, тъй като тяхното

¹⁶ Възможността юридическо лице с нестопанска цел да участва в търговско дружество е отбелязана при стария режим при *Герджиков О.*, Коментар на Търговския закон, Кн. I, С. 1991 г., стр. 217-218. Направените там уговорки могат да бъдат избегнати при новия диференциран режим на юридическите лица в частна и в обществена полза.

имущество се събира основно чрез дарения на външни лица, които са привлечени от общественополезната цел.

г) В заключение на разсъжденията за това дали и каква стопанска дейност може да извършват юридическите лица с нестопанска цел трябва да се даде отговор на въпроса дали извършвайки стопанска дейност, те придобиват качеството търговец¹⁷. Имайки предвид, че ЮЛНЦ не придобиват качеството търговец поради своята правно-организационна форма според разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от търговския закон (ТЗ), то остават възможностите търговското качество да се придобие въз основа на чл. 1, ал. 1 и ал. 3 ТЗ. Тези възможности обаче трябва да бъдат отхвърлени при новата уредба¹⁸.

Според чл. 1, ал. 1 ТЗ търговското качество може да се придобие от всяко физическо или юридическо лице, което по занятие извършва абсолютните търговски сделки¹⁹, изброени там. Ключовият момент в това определение, е че търговските сделки се извършват "по занятие". В теорията се приема, че това понятие означава: "лицето системно, с цел извличане на печалба да извършва такава дейност в свой частен интерес"²⁰. На пръв поглед юридическите лица с нестопанска цел, които извършват стопанска дейност, могат да се впишат в това определение. По чл.1, ал. 3 ТЗ търговско качество придобиват лицата, които образуват търговско предприятие, което по предмет и обем изисква неговите дела да се водят по търговски начин даже ако дейността му не е посочена в ал. 1. Изискването дейността да се води по търговски начин означава, че е необходимо тя да е с по-голяма степен на организираност, да се води отделно счетоводство, да се провежда реклама и т.н., което може да бъде присъщо и на ЮЛНЦ, които осъществяват стопанска дейност.

Основният аргумент в полза на това, че юридическите лица с нестопанска цел, дори формално да покриват критериите на чл. 1, ал. 1 и 3 ТЗ, не придобиват качество търговец, може да се извлече от систематичното тълкуване на разпоредбите на чл. 3 ЗЮЛНЦ. На първо място, въпреки че чл. 3, ал. 3 изрично допуска извършването на стопанска дейност, ал. 5 на същия член установява правилото, че: "извършването от

¹⁷ За първи път при уредба на ЗЛС този проблем се анализира при *Попов, П.*, Търговец – понятие и видове, в Търговско право, Част първа, издание на БТПП, С. 1992, стр. 35-36, като се изразява становището, че сдруженията с нестопанска цел могат да придобият търговско качество по чл. 1, ал. 1 и 3 ТЗ. Това становище се подкрепя и при *Стефанов, Г.*, Гражданско право, Обща част, С. 1995 г., стр. 56

¹⁸ Тези възможности са аргументирани при *Марков, М.*, Извършване на стопанска дейност от юридически лица с нестопанска цел, сп. Пазар и право, бр. 3/2001 г.

¹⁹ Имайки предвид изискването търговската дейност да е допълнителна и свързана с предмета на основната дейност, то правнорелевантни от посочените 15 абсолютни търговски сделки за ЮЛНЦ са само тези по точки 1, 2, 12 и 13.

юридическите лица с нестопанска цел на стопанска дейност се подчинява на условията и по реда, определени със законите, регулиращи съответния вид стопанска дейност". На практика тази разпоредба не казва нищо ново, до изведеното от нея правило може да се стигне чрез тълкуване на чл. 286, ал. 2 ТЗ във връзка с чл. 287 ТЗ. Законодателят обаче изрично е акцентирал на това правило, за да подчертае, че макар и при извършването на стопанска дейност да се прилагат съответно правилата на специалното законодателство, това по никакъв начин не променя качеството на субектите, които я извършват.

На второ място не трябва да се забравя генералното правило на чл. 3, ал. 6, че юридическите лица с нестопанска цел не разпределят печалба, т.е. това е *differentia specifica* на юридическите лица от търговците, които по дефиниция действат с цел придобиване на печалба (в нашето законодателство не е предвидена фигура на търговец, който не разпределя печалба).

На последно място изискването стопанската дейност на юридическите лица с нестопанска цел да бъде допълнителна, също е несъвместимо с търговското качество, а и юридическите лица с нестопанска цел се учредяват за постигането на определена идеална, а не стопанска цел.

В заключение може да се каже, че юридическото лице с нестопанска цел, дори да попадне в хипотезите на чл. 1 ал. 1²¹ или 3 ТЗ то не би могло да придобие качество търговец, тъй като това противоречи на същността му²². Ако съответното сдружение иска да стане търговец, то трябва да прекрати дейността си, да премине през процедура по ликвидация, да поиска заличаване от регистъра на юридическите лица с нестопанска цел при ОС и ако е необходимо от Централния регистър при Министерството на правосъдието и едва след това неговите членове да регистрират такова търговско дружество, каквото преценят, че им е необходимо.

5. Проблеми на общата правна уредба на ЮЛНЦ. ЗЮЛНЦ съдържа множество общи правила, които, без да представляват някаква съществена законодателна новост, създават определени проблеми. Също така може да се отбележи, че при тези общи

²⁰ Герджиков, О., Ор. Cit, стр. 43.

²¹ Трябва да се отбележи, че във финансовото законодателство е предвидена фигурата юридическо лица, което не е търговец, но се облагат за печалбата и доходите му, получени от сделки по чл. 1 от Търговския закон, извършвани по занятие – чл. 4 от Закона за корпоративното подоходно облагане.

²² В този смисъл е и съдебната практика по ЗЛС, която няма основание да бъде променена при действието на новия закон – решение на ВКС № 208/1995 г., цитирано по Белазелков, Б., Ор. Cit., стр. 18-19.

правила се забелязва значително сходство, а на места и директно препращане към Търговския закон, което едва ли е оправдано, като се има предвид разликата в характера на дейност на ЮЛНЦ и на търговците.

а) В общата разпоредба за учредителите (чл. 5) е установено само, че учредители могат да бъдат юридически и дееспособни физически лица. В уредбата на фондациите няма особености. Специални изисквания обаче има за сдруженията в чл. 19: “сдружението се учредява от три или повече лица, които се обединяват за осъществяване на дейност с нестопанска цел” (ал. 1), а според ал. 2: “сдружение, което е определено за извършване на общественополезна дейност, се учредява от най-малко 7 дееспособни физически лица или 3 юридически лица”. Конституцията на Р България в чл. 44, ал. 1 допуска свободното сдружаване, а ал. 2 посочва ограниченията му, но сред тях не е броят на лицата. Поставя се въпросът за необходимостта от подобни изисквания спрямо сдруженията.

Особени правила за броя на учредителите има и за други юридически лица, например кооперация могат да учредят 7 физически лица²³, а за учредяване на командитно дружество с акции са необходими 4 лица. Тези изисквания обаче са продиктувани от специални съображения - при кооперациите това е необходимостта от събиране на по-значимо имущество, а при командитното дружество с акции разграничаване между ограничено и неограничено отговорните съдружници, каквито при ЮЛНЦ няма. Отклонения има и при политическите партии, но те съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите и Конституцията изрично предвижда, че редът за образуването им се урежда със закон (чл. 11, ал. 3). Необходимостта от поне трима учредители за сдруженията, създавани по ЗЛС, се извеждаше от императивното правило за най-малко трима членове на управителния съвет на сдружението. В ЗЮЛНЦ също има подобна разпоредба (чл. 30, ал. 1), но е дадена възможност функциите на управителен съвет да се изпълняват от едно лице (чл. 30, ал. 3), затова изискването за поне трима учредители не е резултат от необходимостта да се формира управителен съвет.

Още по-голям интерес представлява специалната разпоредба относно юридическите лица с нестопанска цел в обществен интерес. За учредяването на последните е въведен диференциран подход с оглед на характера на субектите -

²³ Относно проблемите, свързани с лицата, които могат да учредят кооперация вж. Попов, П., Новият Закон за кооперациите, сп. Търговско право, кн. 3/2000 г., стр. 3-5.

изглежда в случая само волята на седем физически лица е равностойна на тази на три юридически, а това поражда известно недоумение, тъй като при съществуващия режим на алтернативност като че ли няма възможност за създаване на сдружение в обществена полза от две юридически и четири физически лица например.

б) Правилата относно наименованието на ЮЛНЦ (чл. 7) са аналогични на тези, предвидени за търговската фирма по Търговския закон: наименованието трябва да означава вида на юридическото лице с нестопанска цел, трябва да не въвежда в заблуждение, да не накърнява добрите нрави и да се изписва на български език. Особеното е, че тук стои въпросът с гарантирането на интересите на третите лица - за тях е от значение дали дарените средства отиват за ЮЛНЦ в частен интерес или в обществена полза. Има изискване да се укаже видът на ЮЛНЦ, но при систематичното тълкуване на закона се стига до извода, че това означава само да се посочи дали става дума за сдружение или фондация, но не и в чия полза е дейността (аргумент от глава втора "Видове юридически лица с нестопанска цел")²⁴. Наистина, всеки може да провери в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел при Окръжния съд или в Централния регистър при Министерството на правосъдието има ли вписано такова лице, но реалното използване на тази възможност е малко вероятно. Не е в интерес на обществото затрудняването на набирането на средства от ЮЛНЦ поради страха от заблуждение, нито предоставянето на средства поради подвеждащо наименование. При сегашната уредба ЗЮЛНЦ въвежда една нова грижа "на добрия дарител", подобна на грижата на добрия търговец по ТЗ, което в случая е напълно необосновано поради морално оцветения характер на отношенията дарител – ЮЛНЦ. Възможно разрешение на този въпрос е съдът да прилага стриктно изискването наименованието да не въвежда в заблуждение и да отказва регистрация на ЮЛНЦ, чието наименование не отговаря на определената дейност (по чл. 496, ал. 2 ГПК). Друг вариант е законодателят или съдебната практика да установи правило в наименованието на ЮЛНЦ да се указва в чия полза е дейността му²⁵.

²⁴ По същият начин е изтълкувано правилото на чл. 7 ЗЮЛНЦ и в практическия наръчник на Трифонов, Т. и Терзийски, А. Как да регистрираме юридическо лице с нестопанска цел, С. 2001, стр. 16.

²⁵ Трябва да се отбележи, че от влизането в сила на ЗЮЛНЦ практиката на СГС е константна – необходимо е в наименованието да се посочи и чия полза е дейността на съответното ЮЛНЦ.

в) Юридическото лице с нестопанска цел възниква с вписването му в регистъра за ЮЛНЦ към окръжния съд по седалището му²⁶. Изоставени се разпоредбите на ЗЛС, които предвиждаха регистрация в открито заседание с участие на прокурор, а се прилагат правилата на глава петдесет и втора от Гражданския процесуален кодекс.

За ЮЛНЦ, определени за осъществяване на общественополезна дейност, е предвидено задължение за вписване в Централен регистър към Министерството на правосъдието (чл. 2, ал. 3). Поставя се въпросът, какво е действието на вписването в Централния регистър²⁷. На първо място то има декларативно действие (чл. 45, ал. 8). Това вписване по правило няма конститутивно действие, освен спрямо заварените ЮЛНЦ, които придобиват статут на ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност от датата на вписване в Централния регистър. От вписването в Централния регистър възникват правата на ЮЛНЦ да ползват облекчения по ЗЮЛНЦ (чл. 45, ал. 8).

Вписване в Централния регистър може да се откаже на две основания (чл. 45, ал. 4): юридическото лице да не е вписано от компетентния съд като ЮЛНЦ за извършване на общественополезна дейност или дейността на ЮЛНЦ да противоречи на закона. Втората възможност предизвиква недоумение, тъй като съдът вече е преценил законосъобразността на дейността на ЮЛНЦ при регистрацията, а той е органът, който е компетентен по тези въпроси. На практика се оказва, че на основа законосъобразност преценката на съда ще бъде проверявана от административен орган, което е правен *non sens*. Изричният или мълчалив отказ на министъра може да се обжалва по реда на Закона за Върховния административен съд. По този начин ЗЮЛНЦ създава едно уникално за нашето право производство: първа инстанция охранително производство пред окръжен съд, втора инстанция преценка за законосъобразност от административен орган, трета инстанция обжалване на административен акт пред Върховния административен съд²⁸.

Самото изграждане на Централен регистър на ЮЛНЦ с общественополезна дейност, който да е към Министерството на правосъдието, е ненужно и на практика представлява неоправдана намеса на държавната администрация в дейността на този тип юридически лица. Възможно решение на този проблем е Централният регистър на

²⁶ Вписването е конститутивно, тъй като е елемент от фактическия състав на образуването на ЮЛНЦ вж. *Сталев, Ж.*, Търговски регистър, С. 1994 г., стр. 69-70.

²⁷ Относно проблемите във връзка с вписването на юридическите лица с нестопанска цел в Централния регистър и неговото съотношение с вписването в регистъра на окръжния съд вж. *Русчев, Ив.*, *Op. Cit.*, стр.19-20.

²⁸ В този смисъл и *Златарева, М.* *Op. Cit.*, стр. 29

ЮЛНЦ да се води от някакво обединение на тези организации, чиято единствена цел е да поддържа подобен регистър и да предоставя информация за данните в него, като няма пречка необходимите за контрола на дейността данни да се представят в регистъра към Окръжния съд.

г) За ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност е предвиден и административен контрол от страна на министъра на правосъдието, който е в две форми - ежегоден и текущ. ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност ежегодно трябва да представят информация за дейността си през предходната година (чл. 46, ал. 1), а при констатирани нарушения Министърът на правосъдието уведомява органите на прокуратурата и на държавния финансов контрол (чл. 46, ал. 3). Министърът на правосъдието има право да изисква и текуща информация за подлежащите на вписване обстоятелства (чл. 47). При системно непредоставяне в срок на информация относно подлежащите на вписване обстоятелства може да се стигне и до заличаване на вписването в Централния регистър (чл. 48, ал. 1, т. 1). При заличаване на вписването обаче ЮЛНЦ не се освобождава от задълженията и отговорностите им и за тях остава единствено възможността да разходват имуществото си за определените при учредяването дейности, което се явява допълнителна санкционна последица от заличаването. Стои въпросът доколко е оправдан и необходим подобен административен контрол. Далеч по-добро решение би било контролът върху дейността на ЮЛНЦ и то не само върху тези в обществен интерес, да бъде оставен пряко на съда и на органите на финансов контрол без опосредяващата роля на който и да е орган на изпълнителната власт.

д) Ликвидация и несъстоятелност. При прекратяване на ЮЛНЦ се извършва ликвидация (за ликвидацията, неплатежоспособността, съответно несъстоятелността, ЗЮЛНЦ препраща към Търговския закон). Това създава две групи проблеми.

На първо място, интересен е въпросът, какво става с имуществото след ликвидацията – това беше един от най-критикуваните моменти в уредбата на ЗЛС. В ЗЮЛНЦ съществуват две разрешения по този въпрос – едно за юридическите лица с нестопанска цел в частен интерес и друго за юридическите лица с нестопанска цел в обществен интерес. Относно юридическите лица с нестопанска цел в обществен интерес в чл. 43 са установени забрани имуществото да се разпределя между лица, които са във връзка с учредителите и членовете на организацията, като то или се предоставя на друга организация с подобна цел, или се дава на общината, за да го

използва за цел възможно най-близка до целта на прекратената организация (чл. 44). Дали това е най-правилното разрешение може да се спори, тъй като практическа разлика дали имуществото ще се поеме от държавата или общината в повечето случаи почти няма. Много по-спорно е разрешението при юридическите лица с нестопанска цел в частен интерес. При тях съществува възможност, събраното имущество да се разпредели между членовете на организацията или пък да отиде за лицата, в полза на които е била учредена. Възможно е обаче, макар и организацията да е в частен интерес, да си постави цел, която да доведе до събирането на значителни средства, за да ги разпредели между членовете си при прекратяването. Във връзка с тази възможност отново се поставят разгледаните по-горе въпроси, защо не е предвиден контрол за ЮЛНЦ в частна полза, каква публичност дава Централният регистър, дали има достатъчно гаранции срещу противоречие между определянето на дейността и наименованието на ЮЛНЦ.

На второ място стои въпросът доколко приложими са разпоредбите на ТЗ относно неплатежоспособността, съответното несъстоятелността, към ЮЛНЦ. От самата формулировка на препращането в чл. 14, ал. 2 може да се направи изводът, че от двете основания за откриване на производство по несъстоятелност, предвидени в чл. 607а ТЗ, за юридическите лица се нестопанска цел е приложимо само неплатежоспособността. Основанието "свърхзадълженост" се явява специално и се отнася само до капиталовите търговски дружества (ООД, АД и КДА), тъй като, когато има препращане, то е само към общите разпоредби. По този начин обаче остава открита възможността едно ЮЛНЦ да има пасиви, които значително надхвърлят активите му и да не бъде открито производство по несъстоятелност поради свърхзадълженост²⁹. Тази опасност е още по-голяма и с оглед на това, че при ЮЛНЦ не е съществува лична отговорност на членовете за задълженията на сдружението, като при персоналните търговски дружества. Разглеждайки самото определение за неплатежоспособност дадено в чл. 608, ал. 1 ТЗ, се стига до извода, че то има твърде тясно приложение спрямо юридическите лица с нестопанска цел, тъй като е необходимо те да са длъжник по търговска сделка или да имат публичноправно

²⁹ Относно понятието "свърхзадълженост" и неговото определяне в исторически план вж. Попов, П., Промени в правната уредба на дружествата и на несъстоятелността по Търговския закон, сп. Търговско право, кн. 6/2000 г. стр. 27.

задължение, свързано с търговската им дейност³⁰. Като се има предвид, че юридическите лица с нестопанска цел, дори да извършват стопанска дейност, не придобиват търговско качество, за да имат задължение по търговска сделка, те трябва да са участвали в някоя от абсолютните търговски сделки по чл. 1, ал. 1 ТЗ. Приложното поле на чл.1, ал. 1 ТЗ е твърде стеснено относно юридическите лица с нестопанска цел поради особеностите на тяхната дейност (практически могат да бъдат сключвани единствено сделките по точки 1, 2, 12 и 13), което води и до намаляване на възможността те да бъдат обявени в несъстоятелност на това основание. Още по-интересен въпрос представлява възможността за прилагането на правилото към тези юридически лица с нестопанска цел, които не осъществяват стопанска дейност.

6. В заключение може да се каже, че ЗЮЛНЦ прави опит за създаването на модерна уредба на правното положение на ЮЛНЦ. Проблемите, които законът поставя, се дължат основно на не добре прокараното разграничение между ЮЛНЦ в частна и в обществена полза, почти пълната липса на уредба на ЮЛНЦ в частна полза, което дава възможност за разнопосочно тълкуване на множество от разпоредбите и съответно за заобикаляне на закона. Отново е оставено на практиката да разрешава проблемите, като изяснява каква е била действителната воля и замисъл на законодателя, което е свързано с възможност за грешки. Всичко това е нежелателно, особено в една област, където прозрачността и доверието са основата за развитие.

³⁰ Вж. Новите положения в търговското право, Сборник на авторски колектив с ръководител О. Герджиков, С. 2001, стр. 185.