



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

Изх. № П-12/22.02.2021 г.

До

Членовете на Столичния общински съвет

СТАНОВИЩЕ

по провежданата обществена консултация по Доклад с рег. № СОА20-ВК66-10786/14.12.2020 г. относно приемане на Наредба за управление на общинските жилища на Столична община

от

адв. Диана Драгиева и Радослав Стоянов

Български хелзинкски комитет

ул. „Върбица“ № 7

1504 София

ел. адрес: bhc@bghelsinki.org

Уважаеми госпожи и господи Общински съветници,

БХК, като най-голямата и най-стара гражданска организация за защита на правата на човека в България, приветства инициативата на Столичния общински съвет да модернизира уредбата на управлението на общинските жилища в Столична община. Нуждата от такава реформа е дългоочаквана и болезнено необходима.

Като организация за защита на правата на човека в България, БХК от дълги години работи по въпросите на различни групи, за които общинското жилищно настаняване е от първостепенна важност. По тази причина ние имаме богат опит и наблюдение както върху ефективността и проблемите на действащата уредба, така и върху практиката на общинската администрация и съдилищата във връзка с тази уредба.

Вземайки това предвид, преди всичко изразяваме силно разочарование от това, че тук обсъжданият проект е изготвен единствено с участието на членове на Столичния общински съвет и експерти от общинската администрация, без участието на каквито и да е други институции и на представители на гражданското общество, каквито сме и ние. Това оставя твърде малко време и възможности за анализ и обсъждане на становищата на такива външни за Столична община експерти. По тази причина ви призоваваме да обмислите възможността за по-задълбочена дискусия по реформата на общинското



жлийщно настаняване с участието на специалисти от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на вътрешните работи, Агенцията за социално подпомагане, омбудсмана, Комисията за защита от дискриминация, както и неправителствени организации, работещи в сферата на защитата на правата на човека и на борбата с бездомността.

I. ПО НЯКОИ ПРЕДВАРИТЕЛНИ ВЪПРОСИ

1. Необходимост от анализ на наличния жилищен фонд

Преди всичко оценяваме отрицателно факта, че към предложената за обществено обсъждане документация липсва предварителен анализ на информацията относно наличния жилищен фонд, неговото разпределение по райони, състояние (т.е. годността му да се ползва за жилищни нужди), както и динамиката през годините на списъците на нуждаещите се граждани. През последните три години нашата организация установи, че такава информация не се събира, обработва и съхранява от кмета на Столична община (вж. в тази връзка решенията по адм. д. № 3754/2018 г. на АССГ и адм. д. № 4150/2019 г. на АССГ). Това наложи за събиране на информация БХК да изпрати заявления за достъп до информация относно броя на жилищата, броя на чакащите, броя на продажбите и състоянието на жилищата поотделно до всеки от кметовете на 24-те райони на Столична община. Някои от районните кметове (напр. „Младост“ и „Връбница“) отказаха да предоставят такава информация, поради което се наложи да бъдат принудени да сторят това по съдебен ред (вж. Решенията по адм. д. № 3351/2018 г. на АССГ и адм. д. № 3656/2018 г. на АССГ). Изводът, който се налага от изложеното е, че липсва прозрачност в действията на оправомощените органи, което е предпоставка за корупция, злоупотреба с власт и безстопанственост при управлението на общинския жилищен фонд.

Информацията, която организацията ни успя да събере през последните години, е повод за нашата загриженост, особено предвид липсата на цялостна оценка на въздействието, каквато възможност чл. 20, ал. 4 от Закона за нормативните актове предвижда.

Съгласно обобщената информация на БХК, достъпна на стр. 44 от годишния доклад на БХК за правата на човека в България през 2018 г., публикуван на интернет адрес: <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/human-rights-in-bulgaria-in-2018-bg>, към края на февруари 2018 г. общинските жилища на територията на СО са общо 8706, като тяхното разпределение по райони е крайно неравномерно: някои райони разполагат с малък, двуцифрен брой жилища (Банкя – 17, Нови Искър – 33, Изгрев – 49), а други – с хиляди (Люлин – 2159, Искър – 1032). В повечето райони няма свободни жилища, а в



тези от тях, в които такива са налични, те често са в негодно за ползване състояние. В р-н Оборище например повече от една пета от жилищата са свободни, но са полуразрушени, негодни за обитаване, освидетелствани за опасни, нуждаещи се от основен ремонт.

През 2016 г. общият броят на чакащите за общинско жилище е 224 лица и 753 семейства/домакинства. През 2017 г. броят се покачва: 231 лица и 1066 семейства/домакинства. Свободни жилища почти няма – към февруари 2018 г. свободни са едва 60 общински жилища, от които поне 20 необитаеми и нуждаещи се от основен ремонт. Въпреки това през същия период са продадени 289 жилища. Общият брой на резервните жилища към февруари 2018 г. е 48, като най-малко 15 от тях са необитаеми. Не по-малко от 14 района на СО изобщо не разполагат с резервно жилище.

Предвид изброените обстоятелства и предвиденото създаване на нов орган, с мандата да ползва външни експерти за анализи, намираме за безотговорно заключението в т. 5 от доклада за частичната оценка на въздействието на проекта, а именно че не са идентифицирани въздействия, в това число разходи за Столична община. Очевидна е и крайната необходимост необитаемите жилища да се приведат в годно за ползване състояние, за което е необходимо да бъдат отделени съответните средства от общинския бюджет.

2. Трудности в достъпа до процедурата по общинско жилищно настаняване

В БХК често постъпват сигнали за трудности при подаване на документи за картотекиране, особено в районите Сердика и Възраждане. В тези администрации има данни, че достъпът до подаване на заявления и декларации е силно ограничен – до определени работни дни и часове. От 2017 г. организацията ни предоставя правна помощ на три семейства при подаването на документи и във връзка с тяхното неправилно картотекиране. В резултат на липсата на съдействие и незаконосъобразните актове на служители от комисията по картотекиране при район Сердика и на неговия кмет, в течение на три години бяха заведени 6 съдебни дела, пет от които вече са приключили окончателно на две инстанции в полза на жалбоподателите. По тези дела бюджетът на Столична община е ощетен с повече 6000 лв. деловодни разноски. Въпреки това и към настоящия момент спечелилите съдебните дела семейства не са включени в списъците на нуждаещите се от общински жилища (вж. напр. Решение № 3576 от 06.07.2020 г. по адм. д. № 919/2020 г. на АССГ, Решение № 15172 от 08.12.2020 г. по адм. д. № 10910/2020 г. на ВАС, Решение № 5427 от 19.09.2018 г. по адм. д. № 3481/2018 г. на АССГ, Решение № 6467 от 30.04.2019 г. по адм. д. № 13189/2018 г. на ВАС, Решение № 5027 от 26.07.2018



г. по адм. д. № 3479/2018 г. на АССГ, Решение № 6961 от 09.05.2019 г. по адм. д. № 12459/2018 г. на ВАС и много други).

Сериозната липса на прозрачност относно наличния жилищен фонд, производствата по картотекиране и включване в годишните списъци при действащата правна уредба, се запазва и в предложения проект. Отдаването под наем и продажбите на общински жилища са дейности с потенциално висок риск от генериране на корупционни практики. Поради това трябва да се осигурят максимална прозрачност и контрол върху органите, с правомощия по наредбата. Контролът върху тези органи и тяхната отчетност пред обществото трябва да се засили. Данните относно големия дял общински жилища, които са необитаеми и в лошо състояние, са индичия за безстопанственост в някакъв момент от упражняването на правомощията на многобройните органи, отговарящи за общинските жилища. За превенция на тези случаи е необходима ясна регламентация на правомощията на административните органи, контрол върху тях и съответни санкции при неизпълнението им.

Поради това предлагаме преди всичко да се създаде единен електронен регистър на всички общинските жилища, с посочване на техните адрес, площ, състояние и предназначение, с отбелязване дали са заети и основанието за това – документ и дата. Същевременно предлагаме публикуване в сайта на Столична община и поддържане в актуално състояние на списъците (с анонимизирани данни или посредством друга защита на личните данни) на нуждаещите се от общинско настояване, като същите бъдат обновявани своевременно след включване на нуждаещите се в картотеката, вместо, както досега, веднъж годишно. Осигуряването на прозрачност е най-ефективното и с най-ниски разходи средство за преодоляване посочените по-горе проблеми.

3. Недостиг и неравномерно разпределение на резервните жилища

Съгласно чл. 42, ал. 2 във вр. с ал. 1 от Закона за общинската собственост (ЗОС) общинският съвет, по предложение на кмета на общината, определя – наред с друго – част от общинските жилища като резервни. Това са жилища предназначени не само за настаняване на големи групи хора, загубили домовете си вследствие на стихийни бедствия и на аварии, но и въобще за семейства, при които са налице остри социални или здравословни проблеми. Опитът на БХК показва, че тези жилища често се използват за хора, които не отговарят на критериите за настаняване в общински жилища за настаняване под наем.

Като се има това предвид, следва да отбележим, че през годините БХК е констатирал, че множество общини в страната не са определили фонд от резервни жилища, а там, където това е сторено, както в СО, разпределението на тези жилища е



неравномерно, броят им е недостатъчен, а стопанисването им в отделни случаи дори отсъства напълно.

В тази връзка бихме искали да припомним репортажа на Българската националната телевизия от януари 2014 г., който показва недопустимата разруха и явно неполагане на дължими грижи за общинската собственост в кв. „Ботунец“ в София, където именно има висока концентрация на резервни жилища (вж. репортажа на адрес: <https://bntnews.bg/bg/a/182959-mizeriya-v-obshtinski-zhilishta-v-sofijskiya-kvartal-botunets-2>).

Нещо повече – фондът от такива жилища на СО изглежда е преднамерено концентриран в крайни, на практика намиращи се извън компактната градска част квартали с оскъдна транспортна и друга инфраструктура. Съгласно данните на БХК, добити от районните администрации по реда на ЗДОИ, към 2018 г. Резервни жилища имат само кварталите „Искър“ (9 жилища), „Кремиковци“ (18 жилища), „Люлин“ (15 жилища), „Изгрев“, „Младост“, „Надежда“, „Сердика“, „Слатина“ и „Триадица“ (всички те само с по едно определено като резервно жилище).

Така описаната картина очертава илюзорността на социалните политики в жилищната сфера, каквито или напълно отсъстват, или се изпълняват вяло.

4. Опазване на общинското имущество

Предлагаме да се регламентира специална процедура и документиране при предоставянето за ползване на общинско жилище под наем, респ. при неговото предаване след прекратяване на наемното правоотношение. За целта да се изготвят специални образци на приемо-предавателни документи, които отразяват състоянието на жилището при предаването и приемането му на и от настаненото по реда на наредбата лице. Предлагаме, при констатиране на повреди върху имота изрично да се възложи в компетентността на районните кметове своевременното предприемане на действия за поддържане и опазване на общинското имущество в съответствие със законите.

II. ПО ПРОЕКТОРАЗПОРЕДБИТЕ

Мотивирани от горното, представяме някои конкретни предложения и коментари по проекта:

1. Предлагаме в чл. 1 да се добави нова алинея със следния текст:

„Столичният общински съвет, Специализираният съвет, кметът на Столична община, кметовете на райони и специализираната общинска администрация упражняват



правоомощията си, регламентирани с тази наредба, в съответствие с принципа на достъпност, публичност и прозрачност, като за целта:

1. Създават и поддържат в актуално състояние електронен публичен регистър на всички общински жилища на територията на Столична община;
2. Създават и поддържат електронен публичен регистър на издадени решения за включване в картотеката, в който те се публикуват при съобразяване със законодателството за защита на личните данни;
3. Публикуват и поддържат в актуално състояние в електронен формат списък на всички картотекирани, като нуждаещи се от жилищно настаняване по реда на тази наредба граждани.“.

2. Предлагаме в текста на чл. 2 да се добави ал. 2 със следния текст:

„Всички жилища, върху които общината има право на собственост се считат част от общинския жилищен фонд от датата на тяхното придобиване“.

Това допълнение е необходимо, за да се създаде гаранция, че всички общински жилища се управляват съгласно тяхното предназначение, изчерпателно уредено в чл. 42 от ЗОС.

3. Отрицателна е оценката ни за предвидената възможност по принцип да бъдат продавани общински жилища, които са в лошо състояние. С така формулираната разпоредба на практика се насърчава лошото стопанисване на общинските жилища, чийто резултат се „санира“ чрез продажбата им. Това е недопустимо и нецелесъобразно, освен по изключение и само по отношение на жилищата, които вече са в лошо състояние към момента на влизане в сила на наредбата. След този момент се предполага общината да полага необходимата грижа или да следи за полагането на такава с оглед поддържането на доброто състояние на общинската собственост. Поради това предлагаме текстът на чл. 4, ал. 3 – 5 да се премести в преходните и заключителни разпоредби на наредбата, като се редактира, както следва:

„По изключение, по предложение на Специализирания съвет с решение на Столичния общински съвет може да бъде продадено чрез публичен търг с явно наддаване общинско жилище, което към момента на приемането на наредбата е в лошо състояние и е необитаемо повече от 10 години.“.

4. В предложената разпоредба на чл. 8 – както и проекта за нова наредба като цяло – констатираме отсъствие на разбиране за общинските жилища като за жилища, предназначени за хора в нужда. Това са жилища, които преди всичко следва да имат



социални функции. В тази връзка с огромно съжаление констатираме, че проектът за нова наредба не адресира най-основния проблем, свързан с жилищното настаняване – бездомността. Както отдаваните под наем жилища, така и резервните, следва да са предназначени преди всичко останало за хора и семейства в най-остра социална нужда: бездомни или застрашени от бездомност.

В тази връзка предлагаме чл. 8, т. 1 да се допълни, като включи и бездомни семейства и лица, които са непосредствено застрашени от бездомност.

5. Предвид изложеното по-горе по въпроса с недостатъчния и неравномерно разпределен фонд от резервни жилища, предлагаме в чл. 9, т. 3 да се добави следният текст: „като осигурява не по-малко от 5 резервни жилища за всеки от районите на Столична община“. Както се посочи по-горе не е целесъобразно разрешението в няколко района да бъдат концентрирани почти всички резервни жилища, докато в повечето райони такива липсват. С предложената редакция по нормативен път ще се гарантира по-равномерно разпределение на резервните жилища във всички райони.

6. Районните администрации на СО издават множество административни актове във връзка с приложението на досегашната наредба за общинските жилища. Няма причина тази тенденция да не се запази и в бъдеще. Повечето от тези актове подлежат на съдебен контрол, в рамките на който се реализират както сериозни разходи за общинския бюджет, така и важно развитие по прилагането на действащата уредба. В тази връзка предлагаме в чл. 12 да се добави ново задължение: да събира и анализира информация за заведените съдебни дела срещу административни актове, издавани във връзка с приложението на тази наредба.

7. Предлагаме в чл. 13 да се добави нова точка със следния текст:

„В срок до 31 март представя пред СОС отчет за изпълнението на наредбата през изтеклата година, в който се включват приходите и разходите, генерирани при управлението и разпореждането с жилищния фонд през отчетния период“.

8. Намираме за нецелесъобразна разпоредбата на чл. 15, ал. 1, която също виждаме като противостояща на разбирането на общинските жилища като имащи социална функция в изпълнение на социалната политика на държавата. Тази разпоредба поставя нуждаещите се от жилищно настаняване лица в ситуация на сериозна несигурност. Видно от разпоредбата на ал. 2 това се разбира от авторите на проекта. Следва да подчертаем голямото разнообразие на групите, за които е предвидено общинско жилищно настаняване по чл. 8. Всички тези групи, независимо сериозните различия в



социалното им положение, попадат под общата норма на чл. 5, ал. 1 от проекта. Това е в разрез с принципа за пропорционалност.

В тази връзка предлагаме ал. 1 на чл. 5 да се замени изцяло и вместо безапелационното ограничаване на жилищното настаняване до 5 години да се предвиди периодична оценка на жилищната нужда на настанените на нормиран наем семейства, като се предвиди при необходимост и работа в интердисциплинарен екип с представители на МОН, МЗ, Агенция за социално подпомагане, Агенция за закрила на детето, представители на граждански организации. Периодичната оценка следва да отговаря на въпроса дали прекратяването на договора за наем ще изложи на риск от бездомност настанените лица.

9. В чл. 21, ал. 1, т. 1 се въвежда непропорционално тежко изискване за уседналост повече от 10 години, което се установява, единствено посредством адресна регистрация по реда на ЗГР. При действащата наредба това изискване се съдържа в чл. 5, ал. 2, т. 1, която е отменена по протест на прокуратурата с Решение № 2817 от 24.04.2019 г. по адм. д. № 716/2019 г. на АССГ.

Като оценяваме мотивите зад изискването за уседналост, изказваме съмнение относно обосноваването и целесъобразността им. Отново припомняме социалния характер на общинските жилища – не се нуждаят от общинско жилищно настаняване хора, разполагащи със средства сами да си осигурят жилище. Това включва и лицата, които притежават жилищен имот, независимо къде в страната се намира той. Предвид това, не намираме за обосновано към лица, които биха попаднали в хипотезата на чл. 8, ал. 1, да се прилага изискването за 10-годишна адресна регистрация на територията на СО. Независимо от това къде е адресната регистрация на лицата, водещо при преценката за жилищното им настаняване трябва да бъде фактическото им състояние на бездомност или риска от такава. Ако лицата не притежават никакъв жилищен имот и де факто се намират на територията на общината, както и доколкото отговарят на останалите условия за общинско жилищно настаняване, изискването за 10-годишна уседналост не е оправдано.

Не смятаме, че отпадането на това изискване крие риск от миграционни процеси с цел настаняване в общински жилища. Както бе посочено по-горе, такова изискване в сега действащата наредба няма от 2019 г. насам, което не е предизвикало такива процеси.

10. Предлагаме да се добави разпоредба, която дава възможност лица с увреждания да получават с предимство жилища с достъпна за хора с увреждания архитектурна среда.



11. Чл. 30, т. 8 необосновано стеснява кръга на лицата, които могат да получат преференция за жилищно настаняване като подкрепа след напускане на специализирана институция, или институция, като ги свежда само до тези, които са пребивавали в институции на територията на Столична община. Предлагаме това изискване да отпадне, наред с друго, и по съображенията от т. 9 по-горе.

12. Предлагаме в предвидената в чл. 30, ал. 1 декларация по образец съгласно приложение № 2 да бъде премахнато изискването, съществуващо и към момента, декларацията да бъде подписвана от всички пълнолетни членове на семейството пред служител на районната администрация или пред нотариус. Тази утежнена форма на декларацията е безпрецедентна в настоящия си вид, няма съображения тя да бъде запазена.

13. Предлагаме да се премахнат ал. 3 и 4 на чл. 32, които регламентират изрична клауза за задължителна обжалваемост по административен ред на решенията на комисията по картотекиране. Тази редакция трансформира факултативния характер на обжалването на административните актове по административен ред, в задължителен без това да е обосновано. Обжалването пред кмета на района отнема време, което може да доведе до излишно забавяне на производството и да причини вреди на нуждаещите се от жилищно настаняване, чието обезщетяване потенциално може да бъде в тежест на общинския бюджет.

14. Предлагаме да се преустанови изготвянето на годишни списъци, каквато е досегашната уредба. В проекта изготвянето на годишни списъци е регламентирано в чл. 36. Списъкът на картотекираните трябва да е публичен и да се обновява своевременно от комисията в кратък срок след влизането на всяко ново решение за картотекиране в сила, като при неизпълнение на тези изисквания, за длъжностните лица – членове на комисията, следва да се предвиди санкция. Впрочем санкция трябва да се предвиди и при издаване на решение по заявлението за картотекиране в сроковете по чл. 31, ал. 2.

15. В годишния си доклад за правата на човека в България през 2018 г., с. 43 – 46, БХК констатира тенденцията по намаляване на жилищния фонд вследствие на продажби на общински жилища на фона на растящи списъци от нуждаещи се от такова настаняване. Предвид данните за липса на достатъчно общински жилища за задоволяване потребностите на нуждаещите се граждани, категорично трябва да се отхвърлят разпоредбите на § 5, ал. 1 и 2 и § 6, ал. 1 от Преходните и заключителните наредби. Те допускат дълъг гратисен период за продажба на общински жилища при сега



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

действащите условия, като процедурите се приключват в 10 годишен срок. Предвид липсата на общински жилища и дългите списъци с чакащи, необходимо е продажбите да бъдат незабавно преустановени.

16. Текстът на § 6, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на наредбата намираме за юридически непрецизен и пораждащ редица въпроси относно неговата реална приложимост и последиците от това.

Предвид изложеното, предлагаме да вземете бележките ни предвид и да изготвите нова версия на проекта, която да предложите на обществено обсъждане, като сформирате работна група с широк кръг различни институции и представители на гражданското общество.

22.02.2021 г.,
София

С уважение

адв. Диана Драгиева

Радослав Стоянов