

Преглед и оценка на изпълнението на съществуващите анализи и мерки във връзка с проблемите, констатирани в групата решения „Йорданова и други срещу България“

Изпълнител: ДЗЗД „ПРАВА НА ЧОВЕКА“, със съдружници Адвокатско дружество „Попов, Арнаудов и партньори“ и „Глобал Метрикс“ ЕООД
Автори: Елисавета Йотова, Елеонора Сергиева, Свилена Димитрова, Габриела Йорданова, Ралица Димитрова

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| ВЪВЕДЕНИЕ | 4 |
| ОБЗОР НА ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМНИ АСПЕКТИ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ГРУПАТА РЕШЕНИЯ „ЙОРДАНОВА И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“, КАКТО СА ФОРМУЛИРАНИ ОТ КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ НА СЕ | 6 |
| Междинна резолюция CM/ResDH(2020)357 на Комитета на министрите..... | 6 |
| Решение CM/Del/Dec(2022)1443/H46-8p на Комитета на министрите..... | 9 |
| Доклад на Комитета за премахване на расовата дискриминация..... | 17 |
| ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ АНАЛИЗИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО И НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА СПЕЦИАЛИСТИ | 18 |
| Анализ, заключения и препоръки относно изпълнението на решението на Европейския съд по правата на човека по делото „Йорданова и други срещу България“..... | 18 |
| Годишни доклади на Български хелзински комитет (БХК)..... | 19 |
| Общински политики и практики за подобряване на жилищните условия на ромските общности в община Сливен и в община Търговище..... | 21 |
| Тематичен доклад за положението на ромите..... | 22 |
| Разрушаването на незаконни жилища в ромските махали..... | 23 |

| | |
|---|-----|
| Препоръки на специалисти и изследователи от неправителствения сектор по темата за ромските общности | 26 |
| КРИТИЧЕН АНАЛИЗ | 31 |
| Законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройството на територията от 2018 г. | 31 |
| Законопроект за изменение и допълнение на Закона за гражданската регистрация от 2024 г. | 39 |
| Развитие на относимата съдебна практика | 41 |
| <i>Практика по Закона за устройство на територията</i> | 41 |
| <i>Практика по Закона за държавната собственост</i> | 48 |
| <i>Практика по Закона за общинската собственост</i> | 52 |
| <i>Практика по Административнопроцесуалния кодекс в производството по изпълнение на влезли в сила актове</i> | 53 |
| Практика на общинските администрации | 63 |
| <i>Практическа процедура по движение на преписките за незаконни строежи</i> | 63 |
| <i>Практика по извършване на анализ за пропорционалността</i> | 64 |
| <i>Практика по пристъпване към изпълнение на заповедите за премахване</i> | 65 |
| <i>Възможности за ползване на общинско жилище или социална услуга по настаняване</i> | 68 |
| Относими до жилищната политика аспекти от Националната стратегия за интегриране на ромите и плана към нея и от други стратегически документи | 76 |
| Изпълнение на мерките по Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 – 2030 г.): | 80 |
| ДОБРИ ЧУЖДЕСТРАННИ ПРАКТИКИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛНО И ПРАКТИЧЕСКО УРЕЖДАНЕ НА КАЗУСИ, ПОДОБНИ НА ГРУПАТА РЕШЕНИЯ „ЙОРДАНОВА И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“ | 84 |
| Практика на ЕСПЧ по дела във връзка с нарушение на чл. 8 от Конвенцията | 84 |
| Превенция и мерки в подкрепа на осигуряване на пренастаняване | 89 |
| Защита и подкрепа на ползватели на жилища, засегнати от евикция | 94 |
| ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ПРАВНАТА РАМКА И/ИЛИ ПРОМЯНА В АДМИНИСТРАТИВНАТА ИЛИ СЪДЕБНА ПРАКТИКА | 97 |
| БИБЛИОГРАФИЯ | 103 |

| | |
|--|------------|
| Приложение № 1 СПИСЪК НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ ОРГАНИ И НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ, УЧАСТВАЛИ В ИНТЕРВЮТА ЗА ЦЕЛИТЕ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО..... | 105 |
| Приложение № 2 Списък на Таблици | 107 |

София, 12.03.2024 г.

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Групата дела, предмет на настоящия анализ, включва: делото „Йорданова и други срещу България“ (жалба 25446/06), делото „Иванова и Черкезов срещу България“ (жалба 46577/15), делото „Пакетова и други срещу България“ (жалби № 17808/19 и № 36972/19) и делото „Симонова срещу България“ (жалба № 30782/16).

Тази група дела се отнася до намеса в правото на жалбоподателите на неприкосновеност на жилището или на личния и семейния им живот в резултат на заповеди за изземване (на публичен имот) или за премахване (на незаконен строеж), издадени и подложени на съдебен контрол в съответствие с вътрешната правна уредба, която не е изисквала никаква преценка за пропорционалност (нарушения на член 8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, ЕКПЧ, Конвенцията).

Делото „Йорданова и други срещу България“ се отнася до планираното отстраняване на жалбоподателите, от ромски произход, от незаконно селище в София (кв. Баталова воденица) въз основа на заповед за изземване на публичен имот от 2005 г., потвърдена от Върховния административен съд („ВАС“) през 2006 г.

Делото „Иванова и Черкезов срещу България“ касае планираното събаряне на къщата на жалбоподателите, построена без разрешение за строеж, въз основа на заповед за премахване на незаконен строеж от 2013 г., потвърдена от ВАС през 2015 г.

В решението по делото „Йорданова и други срещу България“ Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съдът) е указал, във връзка с член 46 от Конвенцията, че общите мерки трябва да включват изменения в относимите вътрешно законодателство и практика, за да се гарантира, че заповедите за изземване на публична земя или сгради „ясно идентифицират преследваните цели, засегнатите лица и мерките за осигуряване на пропорционалност“ дори в случаите на незаконно владение, като по този начин се дава възможност за проверка на пропорционалността. Той също така е посочил някои индивидуални мерки (отмяна на заповедта или спиране на нейното изпълнение до предприемане на мерки за осигуряване на пропорционалност), които са разгледани по-долу.

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Като свързани дела, касаещи нарушение на чл. 8 от Конвенцията, следва да се споменат и делата: „Пакетова и други срещу България“ и „Симонова срещу България“.

Делото „Пакетова и други срещу България“ касае събитията от 6 януари 2019 г. и следващите дни в с. Войводино, когато след раняването на командос от българската армия започват протести срещу ромското население и жалбоподателите напускат ромската махала.

Съдът намира, че кумулативният ефект от бездействието на различните национални власти в контекста на позитивните им задължения, е довело до ситуация, при която всички жалбоподатели са били изгонени от домовете си. Жалбоподателите са били в невъзможност мирно да упражняват правото си на неприкосновеност на личния и семейния си живот и не им е била предоставена необходимата защита на техните права по член 8 от Конвенцията. Поради това ЕСПЧ постановява, че е налице нарушение на чл. 8 във вр. с чл. 14 от Конвенцията.

Делото „Симонова и други срещу България“ касае премахване на незаконно издигната постройка, която жалбоподателката твърди, че е единственото жилище за нея и децата ѝ. Съдът намира, че липсва преценка за пропорционалността на мярката, както в заповедта за премахване на постройката, така и в рамките на съдебното производство по нейното обжалване. ЕСПЧ отбелязва редицата нередности при издигането на постройката и нейното състояние, като същевременно разяснява, че съображения, свързани с риска поне четири малолетни деца да останат бездомни, биха могли да са силен аргумент в полза на това премахването на постройката да е придружено от подходящи стъпки, които биха могли да облекчат сериозните трудности, произтичащи за жалбоподателката.

ОБЗОР НА ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМНИ АСПЕКТИ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ГРУПАТА РЕШЕНИЯ „ЙОРДАНОВА И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“, КАКТО СА ФОРМУЛИРАНИ ОТ КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ НА СЕ

Междинна резолюция CM/ResDH(2020)357 на Комитета на министрите

Междинна резолюция CM/ResDH(2020)357¹ на Комитета на министрите обхваща решенията по делата „Йорданова и други срещу България“ (25446/06) и „Иванова и Черкезов срещу България“ (46577/15). Като прави обзор на предприетите индивидуални и общи мерки от страна на националните власти, Комитетът на министрите на СЕ констатира, че:

- заповедта за извеждане, разглеждана в решението по делото „Йорданова и други срещу България“, вече не може да бъде изпълнена и че индивидуалните мерки относно евентуална нова заповед за извеждане по отношение на жалбоподателите са тясно свързани с общите мерки, изисквани в тези случаи;
- българските съдилища по принцип извършват преглед на пропорционалността на заповедите за премахване на незаконни жилища и заповедите за извеждане на незаконно заети обществени жилища; но, съдебната практика не изглежда достатъчно установена по някои аспекти и не е достатъчна, за да се създаде ясна правна рамка за оценка на пропорционалността от администрацията;
- властите са подготвили законопроект през 2019 г., който като цяло осигурява адекватна основа за оценки на пропорционалността от страна на администрацията и от съдилищата на заповедите за евикция и премахване на незаконни строежи, но не предвижда оценка на пропорционалността на заповедите за премахване на незаконни строежи в ситуации, в които засегнатите лица или членовете на техните домакинства нямат право на собственост и не са извършвали строителни работи. Констатира се,

¹ Прието от комитета на министрите на 03.12.2020 г. на 1390 среща на министрите -

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a096a8

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

обаче, и че законодателният процес не е напреднал след последното разглеждане на тази група дела;

- други административни заповеди, като заповеди, забраняващи използването на строежи без разрешение за ползване и заповеди за премахване на опасни сгради, могат да засегнат лицата, живеещи в такива жилища, по начин, подобен на заповедите за премахване на незаконни жилища.

В резултат на направените констатации Комитетът на министрите е взел следните решения:

- призовава властите да уточнят дали компетентните органи предвиждат изпълнение на заповедта за премахване по делото „Иванова и Черкезов срещу България“ и ако това е така, дали е извършена оценка на пропорционалността, отговаряща на изискванията на решението;
- призовава властите бързо да финализират законодателния процес, започнат през 2019 г., и да гарантират, че всички лица, засегнати от заповед за премахване, могат да се възползват от оценка на пропорционалността (дори ако те или членовете на тяхното домакинство нямат права на собственост и не са извършвали строителни работи);
- приканва ги да гарантират, че тези административни актове, които на практика имат подобен ефект върху правото на зачитане на жилището на заповедите за изгонване или премахване, са предмет на преглед на пропорционалността, съгласно условията, съобразени със съответните рискове;
- приканва властите да изменят правилата, които понастоящем затрудняват особено лицата, живеещи в незаконни жилища или нямащи регистриран адрес, или лицата, обитаващи незаконно общински жилища, да кандидатстват за общински жилища, така че да се улесни приемането на мерки за гарантиране на пропорционалност в случай на премахване на незаконни строежи, представляващи единствено жилище, изгонване от жилища общинска собственост или други подобни ситуации;
- насърчава властите да предоставят информация за наличието на общински жилища.

В периода 2016 – 2022 г. българските власти са представили няколко плана за действие и приложения към тях, в които са докладвали предприетите индивидуални и общи мерки по изпълнението на групата решения. В докладите на правителството се отчита развитието на съдебната практика във връзка с извършването на преценката за пропорционалност, наблюдава се развитието на процеса по приемането на законодателни промени в Закона за устройство на територията (ЗУТ), Закона за държавната собственост (ЗДС), Закона за общинската собственост (ЗОС) и иницирираните дейности по проекти за изпълнение на мерките по групата дела „Йорданова и други срещу България“, финансирани от Норвежкия финансов механизъм. В представените доклади развитието на съдебната практика на Върховния административен съд (ВАС) е отчетено като съществена стъпка по изпълнението на решенията от групата, доколкото преценката за пропорционалност на обжалваните актове е все по-широко застъпена в съдебната практика.

С Решение на Министерския съвет № 586 от 6 август 2021 г. е приета [Пътна карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу Република България от ЕСПЧ](#). По отношение на групата дела „Йорданова и други срещу България“ в Пътната карта е предвидено финализиране и внасяне в Министерския съвет на изработения съгласно Заповед РД 2-14-652/28.06.2018 г. на Министъра на регионалното развитие и благоустройството законопроект за изменение и допълнение на чл. 225 и 225а от ЗУТ, чл. 80 и 80а от ЗДС, чл. 65 от ЗОС и други относими разпоредби.

В [Десети годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2022 г.](#) се констатира, че е крайно наложително финализирането на законодателния процес по изготвения преди почти 5 години от междуведомствената работна група законопроект, като бъдат съобразени и допълнителните изисквания на Междинната резолюция. Забавянето на тези мерки по изпълнението би могло да доведе до ново обсъждане в Комитета на министрите и повод за публична критика към страната.²

² [Десети годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2022 г.](#), 2022:19

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Решение CM/Del/Dec(2022)1443/H46-8p на Комитета на министрите

В последващо [решение CM/Del/Dec\(2022\)1443/H46-8p](#)³ на Комитета на министрите се констатира, че индивидуални мерки са предприети, като по отношение на делото „Йорданова и други срещу България“ е спряно изпълнението на заповедта за принудително премахване на строежа и давността за изпълнението ѝ е изтекла. По отношение на делото „Иванова и Черкезов срещу България“ националните власти са докладвали, че също е изтекла давността за изпълнението на заповедта и такова не може да бъде реализирано.

По отношение на общите мерки е направен преглед на констатациите от Междинната резолюция CM/ResDH(2020)357 и е анализирана актуалната към момента правна рамка и съдебна практика по отношение на възможностите да се извършва преценка за пропорционалност. От страна на българските власти, в подаден доклад от юли 2022 г. (DH-DD(2022)750), е заявена невъзможност да се напредне с приемането на законодателни промени поради епидемията от Корона вирус, дългия период на политическа нестабилност в България (предсрочни парламентарни избори, насрочвани неколккратно от 2021 г. насам) и изключително трудната международна обстановка.

В Решение CM/Del/Dec(2022)1443/H46-8p се цитира съобщение на Европейския комисар по правата на човека от октомври 2020 г., в което се отбелязва, че заповедите за изземване и премахване на незаконни строежи често са били издавани в контекста на прояви на враждебност срещу ромите. В този контекст комисарят също настоява да се финализират незабавно законодателните изменения, предвиждащи прилагането на принципа на пропорционалност, и да се гарантира, че има алтернативно настаняване или други компенсаторни мерки, както и да се идентифицират и приемат различни устойчиви жилищни решения за подобряване на жилищните условия на ромите.

В Решението се цитират данни от доклади на Български хелзинкски комитет от месец януари 2020 г. и от месец октомври 2020 г., в които се съдържат обезпокоителни според

³ Прието от Комитета на министрите на 22.09.2022 г. на 1443-та среща на министрите
Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

организацията данни, че между 50% – 70% от всички ромски жилища в България са незаконни, както и че към 2020 г. близо 75 406 български граждани нямат валидна адресна регистрация.

По отношение на възможността за настаняване в решението се цитират данни на Световна банка, предоставени от Националното сдружение на общините в Република България, а именно, че към 2016 г. 33% от общините не разполагат с никакви места за настаняване, 41% от общините могат да настанят до 10 човека, а едва 15% от общините имат възможност за настаняване на повече от 10 човека. В становище на българските власти от месец юли 2022 г. по така поставения проблем е акцентирано на обстоятелството, че е нужна държавна политика в областта на социалното подпомагане и че въпросът не може да бъде решен на местно ниво. Изтъква се възприета практика на общините да инспектират незаконни жилища съвместно с полицаи и социални работници, за да установят дали обитателите на тези жилища са вписани в списък на чакащи за социално настаняване.

По отношение на предприетите от страна на българските власти мерки се посочва следното:

1) Актуална правна рамка и възможности за преценка на пропорционалността:

- Вътрешни разпоредби относно прилагането на принципа на пропорционалност: Чл. 6 и чл. 272 от Административнопроцесуалния кодекс закрепват този принцип в закона (общо и в областта на изпълнението на административни актове или решения на административните съдилища). Властите посочват, че при издаването на решения администрацията често извършва де факто анализ за пропорционалност, но това не е отразено в решенията ѝ.

- Правила, свързани с изземването на незаконно заети имоти, принадлежащи на общината или държавата, и контрол за пропорционалност от страна на съдилищата: Чл. 65 от Закона за общинската собственост задължава кметовете да постановяват изземването на всеки недвижим имот, принадлежащ на общината, който се владее или държи без правно основание.

Чл. 80 от Закона за държавната собственост определя сходни задължения за областните управители по отношение на незаконно заети имоти, собственост на държавата. Решенията от вътрешната съдебна практика, споменати през 2020 г. от властите и Българския хелзинкски комитет (БХК) изглежда да сочат на това, че ВАС преразглежда пропорционалността на заповедите за изземване, но не и на заповедите за прекратяване на договорите за наем, които предхождат заповедите за изземване.

- Правила относно събарянето на незаконни строежи и контрол за пропорционалност от съдилищата: Чл. 225 и чл. 225а от Закона за устройство на територията предвиждат, че всяка сграда или част от нея, построена без разрешение, е незаконна и подлежи на премахване. Преди месец октомври 2018 г. установената практика на ВАС е считала, че изискването за пропорционалност не е приложимо към издаването или съдебния контрол на заповеди за премахване на незаконен строеж. След решение на ВАС от 3 октомври 2018 г. съдилищата са започнали да преразглеждат пропорционалността на подобни заповеди. Властите посочват, че националните съдилища вече извършват преглед на пропорционалността по всички дела, по които се повдига такъв довод. През 2020 г. властите отбелязват, че по-старата практика на съдилищата широко е приемала, че само лицата с вещни права и лицето, което е поръчало или извършило строителството, могат да обжалват заповедта за премахване (на жилището). Практиката на ВАС през 2019 г. и 2020 г. не съдържа достатъчно категорични примери за решения относно това дали се приема, че други засегнати лица, живеещи в незаконни жилища, разполагат с право да поискат съдебен контрол.

- Други правила, които биха могли да доведат до намеса в правото на неприкосновеност на дома: чл. 196 от ЗУТ предвижда премахване на опасни сгради, които не могат да бъдат поправени и заздравени, а чл. 178 от ЗУТ предвижда забрана за използване на строежи преди издаване на разрешение [въвеждане в експлоатация].

- Преценка на пропорционалността на действията за изпълнение: Административните съдилища са отменяли действия за изпълнение на заповеди за принудително извеждане, в частност на заповеди за премахване [на незаконен строеж], или са спирали тяхното изпълнение поради съображения за пропорционалност. Такива решения не обезсилват *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

самата заповед за премахване [на незаконен строеж]. Засегнатите лица, на които е отказано да оспорват заповедта за премахване [на незаконен строеж], биха могли да обжалват действията по изпълнението.

2) Предложение за законодателни реформи: През 2019 г. властите са представили законопроект („законопроект от 2019 г.“), който се отнася до изменението на няколко закона (ЗУТ, ЗДС и ЗОС) и предвижда, наред с другото, следното:

- задължение за извършване на преценка за пропорционалност преди издаването на заповед за премахване на незаконно жилище, което е единственият дом на лица, които имат вещни права или са извършили строителните работи, и на тези, които пребивават в жилището с тях;

- задължение за извършване на преценка за пропорционалност преди издаване на заповеди за изземване на общински и държавни жилища, ако те са единственият дом на лицата, пребиваващи в тях;

- задължение за спиране на процедурата по приемане на заповед за премахване [на незаконно жилище] или изземване [на държавно или общинско жилище], ако намесата бъде оценена като непропорционална, докато бъде намерено алтернативно настаняване или до промяна на обстоятелствата;

- продължаване на висящите процедури за издаване на заповеди за премахване [на незаконно жилище] съгласно новите правила;

- възможност да се отложи изпълнението на окончателна заповед за премахване [на незаконно жилище] в случай на промяна в обстоятелствата;

- отмяна на незабавното изпълнение на заповедите за отстраняване от държавни или общински жилища.

В анализа на Секретариата се отбелязва по отношение на индивидуалните мерки, че не се изискват конкретни такива, тъй като по делото „Йорданова и други срещу България“ заповедта за изземване вече не може да бъде изпълнена, като това е валидно и за делото „Иванова и Черкезов срещу България“.

По отношение на общите мерки Секретариатът констатира, че новата информация, представена от българските власти, не е в състояние на отговори на основните указания в Междинната резолюция, като заключава, че е необходимо да се продължат действията по законодателната реформа. Макар да се отчита напредък в развитието на съдебната практика, в Анализа на Секретариата се застъпва, че съдебната практика по отношение прегледа за пропорционалност все още изглежда неустановена в някои отношения и недостатъчна, за да създаде ясна правна рамка за преценка на пропорционалността от страна на администрацията. Във връзка с мерките за гарантиране на пропорционалност се насърчават общините да представят по-подробна информация за практиките си за проверка дали лицата, спрямо които е издадена заповед за принудително извеждане, са включени в списъка на лицата, нуждаещи се от общинско жилище; да представят информации за резултатите от разглеждането на възможните варианти за изменение на правилата, които понастоящем особено затрудняват лицата, които живеят в незаконни жилища, нямат адресна регистрация или владеят незаконно общински жилища, да кандидатстват за общинско жилище, както и да посочат какви възможности за осигуряване на подслон съществуват в случаите, когато общините не разполагат с общински жилища.

В резултат на така направените констатации, основаващи се на анализ на предприетите от българските власти мерки и на становището на Секретариата, Комитетът на министрите на ЕС взема следните решения:

1. припомня, че тези дела се отнасят до нарушения на правото на жалбоподателите на неприкосновеност на жилището или на личния и семейния им живот в резултат на заповеди за изземване (на публичен имот) или за премахване (на незаконен строеж), касаещи домовете им, които са издадени и са били предмет на съдебен контрол при законова рамка, която не изисква преценка за пропорционалност;

По отношение на индивидуалните мерки:

2. отбелязва, че заповедта за премахване на незаконен строеж, предмет на делото „Иванова и Черкезов срещу България“, вече не може да бъде изпълнена, съответно индивидуалните мерки относно евентуална нова заповед за отстраняване по отношение на

жалбоподателите са тясно свързани с общите мерки, изисквани в тези случаи. Това заключение е валидно и за делото „Йорданова и други срещу България.“;

По отношение на общите мерки:

3. отчита обективните трудности, изпитвани от властите, но въпреки това изразява дълбока загриженост от липсата на напредък в подготовката на законодателни изменения в отговор на указанията на Европейския съд по правата на човека съгласно член 46 от Конвенцията и към междинната резолюция на Комитета на министрите CM/ResDH(2020)357;

4. настоятелно се призовават властите да възобновят работата си с участието на съответните заинтересовани страни, за да бъде финализиран законодателният процес, обявен през 2019 г., и да се гарантира, че всички лица, засегнати от заповеди за премахване на незаконен строеж, биха могли да се възползват от оценка на пропорционалността (дори ако те или членовете на техните домакинства нямат вещни права и не са извършили строителни работи); приканват се отново българските власти да гарантират, че административните актове, които на практика засягат правото на неприкосновеност на жилището по начин, подобен на заповедите за изземване (на публичен имот) или за премахване (на незаконен строеж), подлежат на преглед за пропорционалност, в съответствие с условия, съобразени със съответните рискове;

5. отбелязва се, че съдебната практика все още изглежда непоследователна в някои отношения и недостатъчна, за да създаде ясна правна рамка за оценка на пропорционалността от страна на администрацията; приканват се властите да продължат предоставяне на информация в това отношение и отговорят на въпросите, посочени в анализа на Секретариата относно съдебната практика;

6. приканват се властите да предоставят по-подробна информация за практиката, разработена от общините за проверка дали лицата, спрямо които е издадена заповед за принудително извеждане, са включени в списъка на нуждаещите от общински жилища се лица; също така ги приканва да предоставят информация за резултата от тяхната преценка на възможностите за изменение на правилата, които понастоящем особено затрудняват

кандидатстването за общинско жилище на лица, които живеят в незаконни жилища, нямат адресна регистрация или владеят незаконно общински жилища;

7. приканват се властите да посочат какви възможности съществуват за осигуряване на пропорционалност в конкретни ситуации, при които предоставянето на подслон на особено уязвими лица може да се окаже необходимо, за да се гарантира пропорционалността, ако няма налични общински жилища;

8. приканват се властите да предоставят информация по всички горепосочени въпроси до края на месец февруари 2023 г.;

Препоръките на Комитета на министрите към СЕ по-горе се отнасят и до решението „Симонова срещу България“.

Що се отнася до статуса на изпълнение на решението по делото „Пакетова срещу България“, българските власти са представили План за действие на 05.07.2023 г., който е в процес на разглеждане.

Въз основа на така направения преглед на решенията на Комитета на министрите към СЕ могат да бъдат дефинирани два основни проблема, като всеки от тях има няколко различни аспекта, които е нужно да бъдат адресирани:

1. Осигуряване на пропорционалност при издаване на актове за премахване на незаконни строежи със следните подвъпроси:

1.1. финализиране на подготвените и евентуална подготовка и на други нормативни промени в ЗУТ и в други относими нормативни актове;

1.2. създаване на капацитет у администрацията и съдебната власт за прилагане на съществуващата и бъдещата усъвършенствана правна рамка с подвъпроси:

1.2.1. продължаване на добрите практики и по-нататъшно създаване на единна и трайна съдебна практика по отношение на преценката за пропорционалност и за наличие на правен интерес при обжалване на актове за премахване на незаконни строежи;

1.2.2. създаване на единна и трайна практика по отношение на преценката за пропорционалност у административните органи, издаващи заповеди за премахване, включително такава преди процедурите за премахване, при ясни процедури за взаимодействие между тях.

2. Осигуряване на възможности за настаняване на лица в уязвимо положение в случаите на принудително отстраняване със следните подвъпроси:

2.1. достъпност на процедурите по настаняване, включително за лица без адресна регистрация при ефективно осигуряване на такава и възможности за тяхното преразглеждане;

2.2. капацитет на социалните и общински жилища, отговарящ на нуждите от настаняване;

2.3. възможности за прилагане на алтернативни мерки за настаняване на нуждаещи се лица и други свързани мерки за социална интеграция, включително осигуряване на заетост на потърпевши лица и възможност за получаване на доходи, възможности за финансово и друг вид подпомагане във връзка с осигуряването на жилище.

Доклад на Комитета за премахване на расовата дискриминация

Следва да се отбележат още и заключенията от доклада на Комитета за премахване на расовата дискриминация от 2023 г.⁴, които засягат проблема с изселването на ромски общности и възможностите за решаване на техните жилищни проблеми.

Комитетът препоръчва на държавата следните мерки за адресиране на установените проблеми:

- Ускоряване на приемането на необходимите промени в Закона за гражданската регистрация за отстраняване на административните недостатъци на системата с оглед премахване на законовите и други пречки пред получаването на лични карти и осигуряване на дълготрайно решение, гарантиращо, че лица без документи за самоличност могат да упражнят правата си по Конвенцията;
- Осигуряване на решения на жилищните проблеми, включително чрез подобряване на инфраструктурата и основните услуги, налични в ромските селища, и приемане на подходящи и ефективни мерки за прекратяване на фактичката сегрегация в жилищното настаняване;
- Вземане на мерки за предотвратяване на принудително изселване и премахване на незаконни строежи, представляващи единствени жилища на роми и гарантиране, че изселването няма да доведе до оставане на хора без дом, включително чрез осигуряване на сигурност на владението на ромските общности и легализиране на незаконни селища, а в случаите, когато такива евикции са абсолютно необходими, гаранции, че на засегнатите лица и семейства е осигурено алтернативно настаняване и компенсация;
- Своевременно приемане на социална жилищна политика, за да се гарантира приоритизирането на нуждите на маргинализираните и уязвими групи, особено ромите, които нямат достъп до подходящи жилища и основни съоръжения и удобства, и да се отделят достатъчно ресурси за ефективното прилагане на такава политика.

⁴ Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-fifth reports of Bulgaria, 8 December 2023
Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ АНАЛИЗИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО И НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА СПЕЦИАЛИСТИ.

Постановяването на решенията по делата от групата „Йорданова и други срещу България“ налага да бъдат анализирани причините за тях и да бъдат намерени най-удачните решения на проблемите, които поставят. В тази връзка, темата е засегната пряко или косвено в редица анализи на неправителствени организации, представители на научната и на юридическата общност.

Анализ, заключения и препоръки относно изпълнението на решението на Европейския съд по правата на човека по делото „Йорданова и други срещу България“

В рамките на Проект „Подпомагане на изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека относно уязвими групи“, финансиран по Фонда за двустранни отношения по Програма BG14 по Норвежкия финансов механизъм през 2016 г., е изготвен [доклад с анализ, заключения и препоръки относно изпълнението на решението на Европейския съд по правата на човека по делото „Йорданова и други срещу България“](#).⁵ Обхватът на анализа е сходен на задачата на настоящия доклад, макар на по-ранен етап, като в него се разглежда решението „Йорданова и други срещу България“, разгледани са случаи по действащото законодателство, при които би могло потенциално да се стигне до сходни на Йорданова и други ситуации – какви са актовете, които се издават в тези случаи, как се изпълняват и съответно какви са възможните механизми за защита на засегнатите лица; как българският съд разбира и прилага принципа на пропорционалност; дали действащото законодателство и съдебна практика към настоящия момент са достатъчни да се заключи, че в България са налице гаранции за решаването на подобни казуси в съответствие с практиката на ЕСПЧ и в частност с изискванията на решението „Йорданова и други“; и

⁵ Димитрова и Георгиева; 2016 г.

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

посочване на някои добри практики на административните органи. В заключение са дадени изводи и препоръки в 5 точки, които акцентират върху необходимост от промяна на съдебната практика, въвеждане на задължително нормативно изискване за преценка за пропорционалност в ЗУТ, ЗОС и в ЗДС, както и по-широко възприемане на установените добри практики, прилагани от административните органи, като забрана за изваждане през зимните месеци и задължение на съда да изисква социален доклад – които да бъдат нормативно закрепени.

Въз основа на направеното в рамките на работата по анализа проучване може да се направи извод, че така направените препоръки са частично изпълнени. Преценката за пропорционалност е все по-широко застъпена в преобладаващата част от съдебната практика от 2016 г. насам, видно от анализа на съдебните решения по-долу.

Не липсват и добри практики на ниво общински администрации, но същите следва да бъдат популяризирани и споделени между всички общински администрации, като бъде въведен механизъм за тяхното прилагане.

По отношение на законовите промени не е постигнат напредък, като не е довършен процесът по приемане на ЗИД на ЗУТ.

Годишни доклади на Български хелзинкски комитет (БХК)

В [годишните доклади на Български хелзинкски комитет \(БХК\)](#) също се прави обзор на правата на човека, сред които и правото на жилище, засегнато в решението „Йорданова и други срещу България“.

В доклада от 2020 г.⁶ е направен обзор на случаите на принудителни евикции на ромски жилища и се обсъжда междинната резолюция на Комитета на министрите. Акцент на анализа е изводът, че според организацията не са били предприети никакви законодателни мерки, които да гарантират, че при принудително премахване на

⁶ Качаунова, Генова, Ненкова, Мелтева, Драгиева, Ангелова, Савова, Савова, Кънев, Цекулова, Стоянов, Гергичанова, Кукова, Петров; 2020:53

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

единственото им жилище (макар и незаконно построено), на пострадалите ще бъде прилаган тест за пропорционалност на мерките и ще бъде предлаган алтернативен подслон.

В доклада за правата на човека от 2021 г.⁷ отново се констатира системен отказ на държавата да изпълни групата решения „Йорданова и други срещу България“ в контекста на междинната резолюция на Комитета на министрите на Съвета на Европа и предписаните там мерки. В доклада са разгледани конкретни случаи на евикции в кв. Захарна фабрика и в кв. Орландовци и положението на засегнатите от тези евикции уязвими групи, които са останали без документи за самоличност и без възможност да се регистрират за ползване на социални услуги.

В доклада от 2022 г.⁸ продължава да фигурира същата констатация за липса на правителствена реакция по приетата междинна резолюция. Като проблем е изведена липсата в българското законодателство на изисквания за преценка на пропорционалността на подобни мерки и липсата на мерки за алтернативно настаняване на лицата, които са прогонени от единствения им дом. Коментира се проблемът с последиците от евикции, свързани със заличаване на адреса на лицата от Националния регистър на настоящите и постоянни адреси, което води до пречки за огромен брой хора да се сдобият с документи за самоличност. Според доклада, към 15 юли 2022 г., това са 109 233 българи, живеещи постоянно в страната, които нямат документи за самоличност.⁹ Цитират се отменителни съдебни решения на незаконосъобразни откази на администрацията да издаде лична карта на лица без адресна регистрация, както и са очертани предложени законодателни промени от БХК в Закона за българските лични документи, направени по време на общественото обсъждане на законопроекта за изменение на ЗБЛД. По данни от доклада на БХК при общественото обсъждане на законопроекта в началото на 2022 г. в таблицата за отразяване на коментарите върху законопроекта се съдържа отказ да се съобразят направените

⁷ Качаунова, Генова, Ненкова, Мелтева, Драгиева, Ангелова, Савова, Савова, Кънев, Цекулова, Янакиева, Стоянов, Гергичанова, Кукова; 2021:40

⁸ Качаунова, Генова, Антоанта Ненкова, Мелтева, Велисав Ковачев, Драгиева, Савова, Савова, Кънев, Мария Янакиева, Цекулова, Стоянов, Кукова; 2022:39

⁹ Качаунова, Генова, Антоанета Ненкова, Мелтева, Велисав Ковачев, Драгиева, Савова, Савова, Кънев, Мария Янакиева, Цекулова, Стоянов, Кукова; 2022:47

предложения с аргумент за „реална опасност лицето да не бъде своевременно информирано за предприети спрямо него съдебни процедури, такива по принудително изпълнение, както и да се извърши дейност по установяване наличието на условия за упражняване на правото за социално подпомагане“.¹⁰

Констатираните по-горе проблеми, свързани със заличаването на адресни регистрации водят до необходимостта в спешен порядък да бъдат приети законодателните промени в Закона за гражданската регистрация, уреждащи възможността за ползване на „служебен адрес“ съобразно разгледания по-долу в настоящия анализ законопроект.

Общински политики и практики за подобряване на жилищните условия на ромските общности в община Сливен и в община Търговище

В рамките на проект „Изследване и аргументи за нови жилищни политики в полза на цялото общество“ с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство през месец юли 2021 г. са изготвени доклади за анализи на съществуващите общински политики и практики за подобряване на жилищните условия на ромските общности в община Сливен и в община Търговище, от сдружение „Хабитат България“. Докладите проучват общинските нормативни и стратегически документи и условията за настаняване в общински жилища и целят да допринесат за разработване на нови политики, свързани с подобряване жилищните условия на уязвими групи от населението в проучените общини. Двете общини Търговище и Сливен са избрани като пилотни за проучването.

В [доклада за община Търговище](#)¹¹ се посочва, че общинският жилищен фонд е недостатъчен за покриване на жилищните нужди на картотекираните лица, без да се отчита броят на тези, които отговарят на условията, но не са подали заявления по различни причини, както и че има постоянно пренастаняване на семейства и на практика общински

¹⁰ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=6594>

¹¹ Добруджалиева, 2021:21

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

жилища се ползват пожизнено и от наследници на настанения. Данните за броя картотекирани лица в общината са към 31.12.2020 г.

В [доклада за община Сливен](#) също са констатирани дефицити на нормативната уредба и на практиката по настаняване в общински жилища. Констатирано е, че общината не е реализирала планираните проекти за реконверсия на общински сграден фонд в социални жилища или за изграждане на нови социални жилища, както и че към началото на 2021 г. общината има неизползван жилищен фонд над 120 жилища, които имат нужда от основен ремонт, за да бъдат предоставени на лица в жилищна нужда, но не се предприемат действия в тази посока.¹²

Тематичен доклад за положението на ромите

В [тематичен доклад за положението на ромите по Програма Местно развитие, намаляване на бедността и подобро включване на уязвимите групи 2014-2021](#)¹³ се констатират сходни проблеми като тези, посочени от БХК. Посочена е статистика за дела на лицата от ромски общности, живеещи в домакинства, които през последните 5 години са били принудени да напуснат жилището си.

В каре 4 и в каре 5 от доклада се прави препратка към данните от докладите на БХК по отношение на ромските евикции и по отношение на проблема със заличаването на адресни регистрации и упражняването на права. В тази връзка, в Каре 4 се цитират данни на БХК, че през 2019 - 2020 г. стотици роми, включително деца, възрастни хора и хора с увреждания, са изселени от единствените си жилища, без да им бъде осигурено алтернативно настаняване, като се посочват конкретни примери на такива изселвания.¹⁴

¹² Добруджалиева, 2021:11

¹³ Томова, Стойчев, 2021:66, 67

¹⁴ Данните в доклада за увеличаващи се случаи на изселване са предоставени от БХК и се базират на следните описани случаи: 2019 г., в село Войводиново над 100 роми са изселени след сбиване между двама роми и етнически българин - военнслужещ от специалните сили; на 24 юли 2019 г. в град Бургас са премахнати 20 „незаконни“ къщи в квартал „Комлука“; на 12 септември 2019 г. са съборени 38 „незаконни“ постройки в ромския квартал „Максуда“ в град Варна; на 4-ти август 2020 г. Община Стара Загора започва принудително събаряне на незаконни постройки в ромския квартал „Лозенец“; На 21 юли 2020 г. в ромския квартал

В каре 5 пък са цитирани данни от министъра на регионалното развитие и благоустройството, предоставени на Българския хелзински комитет на 30 април 2020 г., според които общо 81 360 души в България нямат постоянен адрес. От тях 75 406 са български граждани (предимно роми), а 5 954 са чужденци. Българският хелзински комитет заключава, че “тази порочна практика е страничен ефект от промените в Закона за гражданската регистрация от 2011 г., направени, за да се избегне т.нар. „изборен туризъм“.

Цитираната статистика има отношение към мащаба на проблема с липсата на адресна регистрация и последващите трудности или дори невъзможност тези лица да кандидатстват за общински жилища или за настаняване в социална услуга и затвърждава необходимостта от приемане на иницираните в началото на 2024 г. промени в Закона за гражданската регистрация.

Разрушаването на незаконни жилища в ромските махали

[Докладът от 2017 г. по темата за разрушаване на незаконни жилища в ромските махали](#)¹⁵ е изготвен в контекста на съответствието с правото на ЕС относно защита от дискриминация на основата на признака „етническа принадлежност“ и има пряко отношение към темата с изпълнението на решенията от групата дела „Йорданова и други срещу България“ и дава критични заключения в пет насоки:

- 1) Практиките за разрушаване на единствени жилища на ромски семейства от гледна точка на техния дискриминационен характер;
- 2) Няма правна уредба по отношение защитата на засегнатите при нарушаване на основните права на адекватно жилище, или норми, даващи възможност да се обърнат към съда, ако правата им са нарушени.

„Столипиново“ в град Пловдив се провежда мащабна едноседмична акция за събаряне на над 20 незаконни масивни и полумасивни сгради. Пет от тях не са били съборени, тъй като живеещите в тях са подали заявления за настаняването им в други – общински – жилища, а районното кметство не е могло да удовлетвори молбата им.

¹⁵ Михайлова, Кашъмов, 2017:7-8

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3) Има нарастване на антиромски настроения и действия, определяни от Европейската комисия като „антироманипе”, които често стават основен двигател за активирането на действия на местната власт за разрушаване на къщи в ромските квартали;

4) Няма достатъчно адекватни практически политики за изпълнение на целите за подобряване на жилищната ситуация на ромите, заложи в Националната стратегия за интеграция на ромите в България (НСИРРБ). Това се дължи най-вече на липсата на ясни отговорности и показатели за успех по заложените цели, свързани с нужните законодателни промени, както и недостатъчното финансиране и подпомагане на капацитета на общините за разработване и изпълнение на адекватни мерки и инвестиции за интегриран подход към жилищните проблеми на ромите.

5) Практиките на евикции и разрушаване на къщи в обособените квартали обострят проблемите с жилищната ситуация на ромското население. При липса на алтернативно настаняване, засегнатите семейства остават да живеят в същите квартали при роднини, а по-късно строят нови незаконни жилищни постройки.

За преодоляване на тази ситуация докладът дава следните препоръки:

(1) Законодателна промяна в две насоки: 1/ на правната уредба за узаконяването на конструктивно устойчивите сгради за жилищни нужди, представляващи единствено жилище и диференциация на правилата за третиране на незаконно изградени сгради за жилищни и нежилищни нужди и 2/ инкорпориране в българското законодателство на международно-правната защита на граждани в случаите на принудителни разрушения и/или изваждания от единствени жилища.

(2) Ограничаване на проблема чрез:

а) налагане на Мораториум върху изпълнението на вече издадени заповеди за разрушаване на единствени жилища до разработването на предложените законодателни промени за узаконяване и международно правна защита; и

б) по-строг контрол и проактивно действие на общините за спиране на ново незаконно строителство в обособените квартали в сътрудничество с НПО за осигуряване на разбирането и участието на общността.

(3) Междинна оценка на напредъка по НСИРРБ (2015-2020) по приоритета за подобряване на жилищните условия, която да се проведе не по късно от началото на 2018 г. в консултация с неправителствените организации. Оценката трябва да направи преглед на средносрочните резултати по отношение заложените цели за въздействие и да се актуализират националните и местни планове за действие, като включително се предвидят адекватно допълнителни средства за изпълнението им.

(4) Разработване на адекватна Национална комуникационна стратегия за промяна на негативните нагласи към ромите, с конкретен план за действие по всяка една от политическите приоритетни области, включително жилищната политика, предвидени финансови ресурси за това, както и ясни средносрочни и дългосрочни показатели за успех.

(5) Предприемане на действия по изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека, издадени срещу България и касаещи защитата на граждани от ромски етнически произход в случаите на заплахата от премахване на единствени жилища.

[Доклад по темата от 2022 г.](#) проследява развитието на проблематиката, разглеждана в доклада от 2017 г., както и възможните му решения. В този доклад се констатира, че в периода 2017-2020 г. са издадени 2857 заповеди за премахване, повечето от които засягат обитатели от ромски произход. Констатира се, че не се дава алтернатива за настаняване, в резултат на което семействата остават без дом. Засилва се и проблемът с лицата без документи за самоличност.¹⁶ В тази връзка, препоръките остават сходни на тези, дадени в доклада от 2017 г., а именно:

1) Налагане на Мораториум върху изпълнението на вече издадени заповеди за разрушаване на единствени жилища до разработването на предложените законодателни промени;

2) Приемане на промени в ЗУТ, които улесняват узаконяването на конструктивно стабилни постройки за жилищни нужди и намаляване на глобите за незаконен строеж. Констатира се, че проект на закон е изготвен;

¹⁶ Кашъмов, Михайлова, 2022: 15, 16

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- 3) Удължаване на сроковете за кандидатстване за разрешение за настаняване и стандартизиране на сроковете за подаване на документи за узаконяване на незаконни жилища;
- 4) Изпълнение на относимите решения на ЕСПЧ;
- 5) Финализиране на Националната жилищна стратегия, включваща европейската зелена сделка, както и адекватно адресиране на жилищния проблем в Стратегията за интеграция на ромите;
- 6) Отчитане на незаконните ромски жилища при разработването на общинските планове за развитие;
- 7) Въвеждане на международноправната защита срещу принудителна евикция и премахване на жилища в националното ни право;
- 8) Създаване на национална стратегия за справяне с анти- ромските предразсъдъци;
- 9) Предприемане на проактивен подход за превенция на незаконното строителство;
- 10) Да се припознае и адресира проблемът с настаняването на ромите в Националния план за възстановяване и устойчивост;

Препоръки на специалисти и изследователи от неправителствения сектор по темата за ромските общности

За целите на анализа и с цел постигане на максимална обективност и всеобхватност на събраните мнения и препоръки, изследователският екип по настоящия анализ отрази и мнението на утвърдени специалисти - представители на неправителствени организации, които имат дългогодишен изследователски опит в работата с различни уязвими групи, в това число и роми, както и организации, които са участвали в изготвянето на анализи, свързани с жилищни политики и жилищното състояние на ромското население в страната¹⁷.

¹⁷ Организацияте, които да участват в изследването (Фондация „Impact Praxis” и СНЦ „Инициатива за равни възможности“) са съгласувани с представители на панела по проекта. *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

Една от препоръките на представители на неправителствения сектор, които се занимават активно с жилищни политики и уязвими групи, е, с цел да приложат принципа за пропорционалност при премахване на незаконни строежи, общините да извършват предварителен социален скрининг (преброяване), по вече прилаган в различни изследвания в България метод¹⁸, като един от положителните примери за модел на преброяване е приложен при изследването за здравния статус на населението в кв. Надежда, Сливен от екип, воден от доц. Алексей Пампоров в изпълнение на изследване на „Лекари на света“ в периода октомври 2019 – март 2021 година. При този метод се обучават лица от общността как да проведат изследването – т.е. как да подбират респондентите в едно домакинство, на какви особености да обърнат внимание¹⁹ при преброяването, какви характеристики на сградите да описват и какви белези за бедност или здравен риск (например) да отбелязват. Важното при този метод е, че лицата, които извършват скрининга (или преброяването) са лица от общността, защото това създава психически комфорт на жителите, не всява притеснение у тях и дава по-добра възможност за получаване на достоверна информация при самото преброяване.

При извършването на социален скрининг, общините установяват фактическия състав на домакинствата, които обитават жилища, които са построени незаконно, предлагат лоши жилищни условия за живущите в тях или могат да представляват здравен риск. Този скрининг дава информация за това дали в домакинството има лица под 18 години, бременни, лица с увреждания, лица в пенсионна възраст, както и други лица, които могат да бъдат уязвими. След такъв предварителен скрининг, общините много по-конкретно могат да започнат да планират изпълнението на заповедите за премахване на незаконните строежи. Това планиране, по препоръка на неправителствени организации, следва да се направи с оглед на няколко основни фактора, а именно:

¹⁸ A snapshot study on household composition, living conditions and healthcare status of the population in Nadezhda quarter (Sliven city) - Medecins du monde (MdM) (2021)

¹⁹ Пример за това е дистинкцията между понятието „семейство“ и „домакинство“. Домакинство е единицата, която изпълнява определени финансово – социални условия, като например, да дели изплащането на битови сметки и пазарни покупки, както и да закусва/обядва или да вечеря заедно поне веднъж на ден. *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

1) Възможностите на общината да осигури временно или постоянно жилище за лицата, които ще бъдат засегнати. Този фактор е важен както с оглед на състава на домакинството – т.е. с оглед на това да не бъдат разделяни родители от деца, така и оглед на нуждите за настаняване на лица с увреждания и пригодността на наличните общински жилища или други жилищни алтернативи по отношение на възможностите за дългосрочно приютяване в тях на лица с конкретни увреждания.

2) Да се оценят алтернативните възможности за разрешаване на казуса – например, да се установи дали построените към момента жилища са конструктивно пригодни, могат ли да бъдат укрепени и дали лицата, които ги обитават към момента, имат възможност да си позволят да извършат тези укрепителни дейности в съответствие с националното законодателство. Според неправителствените организации социалните работници би следвало да могат да съдействат на лицата, обитаващи постройките, използвани като жилищни, с административна асистенция по отношение на процедурите по издаване на архитектурен план и друго, в случай, че сградите които обитават отговарят на други технически изисквания според Закона. Важно е да се вземе предвид собствеността на земята, където настоящото незаконно жилище е построено, както и възможностите за нейното използване, вкарване в регулация и пр. Едно от възможните решения вече съществува в ЗУТ, като чл.127, ал. 1 дава възможност строежи, изградени до 31 март 2001 г., за които няма строителни книжа, но са били допустими по разпоредбите, които са действали по времето, когато са извършени, или по действащите разпоредби съгласно този закон, да бъдат търпими строежи и да не подлежат на премахване или забрана за ползване. С изменение на ЗУТ – чл. 127, ал. 1, влязло в сила на 26.11.2012 г., е бил удължен срока на актове за узаконяване за всички сгради от 1987 г. на 31.03.2001 г. Удължаването на периода на търпимост в ЗУТ може да бъде част от възможните решения, които общините и държавата да прилагат като алтернативно решение на жилищната бедност на гражданите на страната.²⁰

²⁰ В тази връзка следва да се спомене и застъпено от съдиите от Административен съд София –град мнение, че процедурата по снабдяване със строителни книжа у нас е сложна и времеемка и биха могли за в бъдеще да се обмислят законодателни промени, които позволяват обърнат ред на строителството: първо се изгражда съответната постройка в съответствие с предварително обявени конструктивни изисквания, след което се приема от приемателна комисия, в случай че отговаря на действащите норми и стандарти. *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

3) В случаи, когато предвидените за премахване на незаконни строежи, представляващи единствено жилище са голям брой или засягат обособени зони или квартали, една от алтернативите, които гражданският сектор предлага, след уреждане на статуса на земята, над която са построени тези постройки, е да бъдат направени модулни къщи (модел, за които вече има разработен проект на Агенцията за основни права на Европейския съюз²¹), в които да бъдат настанени лицата, чиито единствени жилища са предвидени за премахване, с оглед изпълнението на влезли в сила заповеди за премахване. Това би могло да е едно от решенията, които взимат предвид и културните специфики на части от населението, което живее в незаконни постройки.

Някои експерти споделят, че едно от предизвикателствата, които общините срещат във връзка с настаняването на лица от ромски или турски произход в общински жилища е привикването на лицата към новия вертикален начин на съжителство, плащането на битови сметки, които до сега не са били част от семейните разходи и развитието на умения за бюджетиране, във връзка с изплащането на месечния наем и битови разходи.

Неправителствените експерти, работещи в сферата на жилищните политики и правата на уязвими групи от населението, препоръчват да се извършват интервенции, насочени към преместване на лицата, обитаващи незаконни постройки и премахване на незаконните строежи само в случаи, в които същите могат да представляват заплаха на живота на обитаващите ги, и само при гарантирано алтернативно настаняване на семействата или при техни близки или в общински/ социални жилища. В противен случай, експертите алармират, че незаконни строежи ще продължават да се строят, поради невъзможността на домакинството да се приюти и поради не големите ресурси, които една незаконна постройка изисква.

²¹ Alexei Pamorov (2016), Local Engagement for Roma Inclusion (European Union's Fundamental Rights Agency), стр.23

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Прегледът на досегашните анализи по темата показва, че проблемите във връзка с евикциите на ромски жилища и в частност с изпълнението на мерките по решението „Йорданова и други срещу България“ са ясно дефинирани, но за съжаление не са намерили своето конкретно решение в продължение на години, макар да са предприемани различни стъпки в тази насока. Забавянето на предприемането на конкретни мерки усложнява намирането на решение, тъй като практиката показва, че такова решение често е обусловено от динамично променящата се политическа ситуация. Налага се изводът, че наред със законодателните мерки, са необходими и други мерки, които имат отношение към премахването на незаконни строежи и предоставянето на възможности за алтернативно настаняване на лица, подложени на евикция, които да могат без особени административни трудности да се имплементират в практиката на различни администрации. Съществена препоръка в тази връзка е засилването на контрола и превенцията на незаконното строителство.

По отношение на предлаганите в предходни анализи по темата предложения за законодателни промени, споделяме посочените по-горе предложения, свързани с:

- въвеждане на възможност за узаконяване на конструктивно стабилни строежи;
- въвеждане на мораториум върху изпълнението на заповеди за премахване до приемане на промени в ЗУТ, ЗДС и ЗОС.

Отправените експертни препоръки принципно се споделят и от изследователския екип по настоящия анализ, като са отразени в частта с обобщени препоръки и възможни решения на проблема. Те следва да се разграничат в две групи: такива, които да се реализират само в контекста на нормативни промени (удължаване на срока на търпимост, узаконяване, промяна на процедурата по снабдяване със строителни книжа след извършване на фактическото строителство) и такива, които са въпрос на практически мерки (модулни къщи, социален скрининг). Прилагането на втората група препоръки е обусловено и от финансовите ресурси и финансовото планиране на всяка община. В случай че общинските администрации могат да провеждат социалния скрининг, без ангажиране на значителен допълнителен ресурс (финансов, човешки, административен, управленски), несъмнено извършването му следва да бъде възприето като добра практика.

КРИТИЧЕН АНАЛИЗ

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройството на територията от 2018 г.

В изпълнение на поетия ангажимент от страна на българските власти да предприемат действия по предписаните общи мерки във връзка с решението „Йорданова и други срещу България“, през 2018 г. е сформирана работна група с участие на представители на Министерство на регионалното развитие и благоустройството и на Министерство на правосъдието със задача да изготви предложения за изменения и допълнения в Закона за устройство на територията. Целта на изготвения законопроект²² е да отговори на препоръките на органите на Съвета на Европа, като се предлага в чл. 225 и чл. 225а ЗУТ да се въведат по-конкретни разпоредби за начина на прилагане на принципа за пропорционалност в случаите на принудително премахване на незаконни строежи, съответно от началника на ДНСК – за първа, втора и трета категория строежи и части от тях и от кметовете на общините – за четвърта до шеста категория и части от тях, представляващи нечие единствено жилище. С преходните и заключителни разпоредби се предлагат аналогични промени в чл. 80 и 80а от ЗДС и чл. 65 от ЗОС в случаите на изземване на държавните и общински имоти и държавните имоти, предоставени за ползване и управление на Министерството на отбраната, Българската армия и структурите на подчинение на министъра на отбраната.

В законопроекта е предвидено преценката за пропорционалност да бъде извършвана на етапа преди издаването на заповедта, след изготвянето на констативния акт, с който се установява, че строежът е незаконен. Административният орган на първо място следва да провери обстоятелството дали незаконният строеж представлява „единствено жилище“. Ако

²² Законопроектът не е обявен за обществено обсъждане, като неговият текст, заедно с мотиви за приемането му, е предоставен на изпълнителя от Министерство на правосъдието. След приключване на дейността на работната група, в периода 2019 – 2020 г. експерти в Министерство на регионалното развитие и благоустройството са продължили работа по законопроекта, като последният вариант на текста е предоставен на изпълнителя от страна на Министерство на регионалното развитие и благоустройството. *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

се установи, че подлежащият на изземване или премахване имот представлява „единствено жилище“, е предвидено органът да прави преценка за пропорционалност служебно, на базата на група неизчерпателно изброени критерии по отношение на ползвателите на строежа, а именно – продължителност на ползване на строежа като единствено жилище; обитатели, които са малолетни и непълнолетни лица, бременни жени, лица с трайни увреждания, които обитават жилището; финансовото и имущественото състояние на ползвателите, включително доходи за последната календарна година, налични парични средства, банкови влогове, участие в търговски дружества, притежание на ценни книжа, недвижими имоти, моторни превозни средства или други вещи или права на значителна стойност; наличие на сделки със собствени недвижими имоти през последните 5 години; наличие на възможност за осигуряване на подходящо алтернативно настаняване в друго жилище, както и предлагано ли е такова жилище, което да е отказано, и други относими обстоятелства. Проектпромените предвиждат, че продължителността на ползване на строежа като единствено жилище се установява от ползвателите с декларация, а останалите обстоятелства се установяват от органа служебно. Заповедта за премахване се издава след преценка на изброените обстоятелства, като се отчита балансът между личния и обществения интерес. При установяване на непропорционалност на премахването е предвидена възможност за спиране на производството до осигуряване на подходящо алтернативно настаняване на засегнатите лица или до промяна на обстоятелствата, имащи отношение към преценката за пропорционалност.

Макар основната препоръка на Комитета на министрите на СЕ да се отнася именно до приемане на законодателни промени, така създаденият проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията не е преминал процедура по обществено обсъждане, няма данни за изготвена оценка на въздействието му и за финансова обосновка и процесът по приемането му не е завършен. Причините за прекъсването на този процес са въпрос на политическа воля и политическа обстановка в страната и не могат да бъдат подробно изследвани в рамките на настоящия анализ.

Анализът на този законопроект изисква да поставим няколко важни проблема и да очертаем как те биха намерили евентуално решение с приемането на закона във вида, в *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

който е бил изготвен към 2019-2020 г., като направим уточнението, че този анализ във всички случаи следва да бъде допълнен/актуализиран на база на предварителна оценка на въздействието на законопроекта, която следва да се извърши в хода на приемането му, както и като се вземат предвид постъпилите становища в хода на процедурата по обществено обсъждане.

- 1. Нормативни критерии за преценка за пропорционалност:** в законопроекта са въведени критерии за извършване на преценката за пропорционалност, като е предвидено редът за тяхната оценка да се определя с наредба. Проект на такава наредба не е изготвян. Преценката изисква като първа стъпка проучване дали премахваният обект е единствено жилище на извършителя/собственика или ползвателя на строежа. От мотивите на законопроекта се изяснява, че тълкуванието на понятието „единствено жилище“ следва да се прави в светлината на практиката на ЕСПЧ, като се посочва, че *„това най-общо е мястото, където дадено лице се е установило да живее – физически обособена площ, където се развиват личният и семейният му живот.“* Следва да се отбележи, че в самия законопроект не е предвидено въвеждането на легална дефиниция на понятието „единствено жилище“, като неговото тълкуване в посочения по-горе смисъл не може да се презюмира от органите, които трябва да извършват тази проверка. Декларирането от обитателите дали имотът се ползва като единствено жилище не е достатъчен практически инструмент, за да се докажат „достатъчни и продължаващи връзки“ с жилището. При проведени срещи с експерти от МРРБ беше установено, че въвеждането на легална дефиниция на понятието „единствено жилище“ в ЗУТ, представлява особена трудност, тъй като адресати на заповедта за премахване на незаконния строеж са собственикът или извършителят на строежа. ЗУТ не третира като цяло положението на ползвателите/обитателите на строежа, поради което и обвързването на понятието „единствено жилище“ с легална дефиниция би могло да доведе до стеснително тълкуване.

При бъдещо разглеждане на законопроекта е препоръчително да се разгледа отново въпросът за дефиниране на заложения водещ критерий за „единствено жилище“. Би могла да се обмисли дефиниция по подобие на дефиницията на понятието „основно жилище“ в § 1, т. 2 от ДР на ЗМДТ, като например: „строежът/имотът, който служи за задоволяване на жилищните нужди на обитателя и/или на неговото семейство“. Също така, в § 5, т. 30 от ДР на ЗУТ е налице дефиниция на понятието „жилище“ - съвкупност от помещения, покрити и/или открити пространства, обединени функционално и пространствено в едно цяло за задоволяване на жилищни нужди. Важно е да се отчете обстоятелството, че за жилищни нужди се ползват различни видове строежи, които не винаги са с жилищно предназначение. Така, дефиниция, която предполага „съвкупност“ от помещения, в някои случаи би могла да изключи определени категории строежи, които се ползват практически за жилищни цели (например гараж). Също така, чл. 40 от ЗУТ въвежда изисквания към всяко жилище – „самостоятелен вход, най-малко едно жилищно помещение, кухня или кухненски бокс и баня-тоалетна, както и складово помещение“ и др. относно санитарните и складовите помещения и пространственото разположение. Необходимо е преработване на въведената дефиниция в ЗУТ, като се съобрази и използваната към момента в законопроекта терминология „единствено жилище“. Съответно продължителността на ползване се установява с декларация, както е предвидено в законопроекта. Удачно би било да се въведе изискване, преди общата преценка за пропорционалност, органът да прави справка за права на собственост/ползване върху други имоти, които биха могли да послужат за жилищни нужди на засегнатите лица.

Следва да се обмисли и възможност за нормативна регламентация на процедура за узаконяване на конструктивно пригодни строежи, които се ползват за жилищни нужди. Необходимо да се съобрази, че разпоредбата на чл. 225, ал. 2 от ЗУТ, определяща строеж като „незаконен“ не отчита обстоятелства като жилищно предназначение и/или ползване за жилищни нужди, както и да се съобрази категорията на строежите, въведена с Наредба № 1 от 30.07.2003 г. за номенклатурата на видовете строежи.

На следващо място, след извършване на преценката за това дали имотът е единствено жилище, законопроектът въвежда идентични критерии за проверка за пропорционалност по отношение на актовете, издавани от общинските администрации и по отношение на тези, издавани от ДНСК, като тези критерии са следните:

- ✓ малолетни и непълнолетни лица, бременни жени, лица с трайни увреждания, които обитават жилището;
- ✓ финансовото и имущественото състояние, включително: доходи за последната календарна година, банкови сметки, влогове, участие в търговски дружества, притежание на ценни книжа, наличие на друго жилище и/или имоти, моторни превозни средства или други вещи или права;
- ✓ наличие на сделки със собствени недвижими имоти през последните 5 години;
- ✓ наличие на възможност за осигуряване на подходящо алтернативно настаняване в друго жилище, както и предлагано ли е такова жилище, което да е отказано;
- ✓ други относими обстоятелства.

Анализът на така заложените критерии показва, че те дават насоки на органа, а оттам и на потенциалните засегнати лица, кои обстоятелства следва да се вземат предвид при преценката за пропорционалност, което безспорно би било полезно и би довело до по-висока степен на предвидимост на правната уредба и последователност в действията. От друга страна обаче, така заложените критерии нямат зададени рамки/граници, така че тази преценка да бъде прецизирана в още по-голяма степен, което оставя интерпретирането на тяхното значение изцяло на съответния орган и евентуално на съдебната практика. Така например, не е посочена релевантна продължителност на ползване на имота като единствено жилище, която би била годна да обоснове трайна връзка на обитателя с жилището: дали, например 5 години, или 7 години са достатъчен период – това остава на свободната преценка на решаващия орган. Посоченото е валидно и за преценката на доходите на засегнатото лице, като не са въведени никакви прагове за извършване на анализ доколкото лицето би могло

да си осигури алтернативно настаняване при пазарни цени. В тази връзка вероятно е удачно да се направи привръзка с минималната или средната работна заплата или минималния праг на бедност, но би било подходящо да се обмисли въвеждане на единен праг, който да ограничи възможностите за прекалено разнопосочно прилагане на този критерий. В този контекст следва да се спомене, че в наредбата следва да залегне насока и как трябва да бъдат оценявани от администрацията обстоятелства като вещни права, собственост върху недвижими имоти или върху моторни превозни средства, както и сделки с недвижими имоти в последните 5 години. Необходимо е да се предвиди скала на преценка за имущественото състояние на лицата, която отчита вида на притежаваните права и имущества и евентуално каква е тяхната стойност, като в този контекст се извършва преценка за възможността на лицата сами да си осигурят алтернативно настаняване при пазарни цени.

По отношение на принадлежността на обитателите на строежа към определени групи (малолетни и непълнолетни лица, бременни жени, лица с трайни увреждания) трябва да се спомене, че в първоначалния проект на ЗИД на ЗУТ кръгът на лицата е посочен общо като лица в „уязвимо положение“, без да е дадена легална дефиниция на понятието. В актуализирания в последствие проект на текст се наблюдава конкретизиране на групите лица, чието положение следва да се вземе предвид, което несъмнено е позитивно решение и в тази връзка очевидно законопроектът е претърпял развитие и прецизиране и след приключване дейността на работната група. Следва да се анализира в детайли обаче въпросът, дали чрез това лимитативно изброяване не се стеснява кръга на обитателите, които биха попаднали в уязвимо положение в следствие на евикцията. В тази връзка, например, в законопроекта не са включени възрастни лица/лица в нетрудоспособна възраст, лица, които се ползват от специална закрила по други закони (бежанци, жертви на трафик на хора, жертви на престъпления, лица със здравословни проблеми и др.). Ето защо, при бъдещо разглеждане на законопроекта, препоръчваме да се разгледа отново кръгът на лицата, чието положение се взема предвид и при възприемане на подход за конкретно изброяване на категории лица, да се извърши оценка дали не следва да се включат и други групи лица (например гореизброените).

Не на последно място, наличието на неизчерпателност на критериите чрез вмъкване и на „други относими обстоятелства“, комбинирано с липсата на примерно изброяване на въпросните обстоятелства, които също биха могли да бъдат относими, води до неяснота какви фактори следва да бъдат взети предвид при преценката за пропорционалност. Изчерпателното посочване на критериите крие риск да бъдат пропуснати важни обстоятелства, имащи отношение към преценката за пропорционалност, но от друга страна, оставянето на прекалено широко поле за тълкуване може също да доведе до неефективно прилагане на разпоредбата. Ето защо, считаме, че при продължаване на законодателния процес балансът между задаването на ясни рамки/границы на критериите и оставянето на поле за тълкуване според обстоятелствата на всеки конкретен случай, следва да бъде внимателно преценен. Така например, в бъдещата наредба по прилагане на новите законови разпоредби, може да бъде очертан кръг от други обстоятелства, които биха могли да имат значение, като тези примери се изведат от практиката.

С оглед на направените по-горе бележки, несъмнено е налице необходимост от едновременно разработване и приемане със законопроекта и на предвидената в законопроекта наредба, която да детайлизира реда за преценка на критериите и да внесе яснота именно по посочените въпроси. При разработване на наредбата трябва да се държи сметка, че тя трябва да даде много ясна рамка и инструментариум за преценка на съответните критерии.

- 2. Проверка за наличие на определените критерии:** Законопроектът предвижда продължителността на ползване на строежа като единствено жилище да се декларира от извършителя и/или собственика и останалите обитатели с декларация, а останалите обстоятелства да се установяват от органа служебно. Извършителят и/или собственикът и останалите обитатели са длъжни да осигурят съдействие за изясняването на обстоятелства. При липса на съдействие, предоставяне на неверни данни или укриване на данни за тези обстоятелства

органът взема предвид съответното поведение при преценката на съразмерността на намесата в правото на неприкосновеност на жилището.

След приключване на работата на работната група по изготвяне на законопроекта, същият е претърпял развитие и прецизиране, тъй като в първоначалната му версия се е предвиждало всички критерии да се доказват с декларации от засегнатите лица, заедно с приложени доказателства, като тежестта за доказване на факторите, имащи отношение към преценката за пропорционалност, е била предвидена да е върху ползвателите на жилището. В преработения проект тази тежест е останала единствено по отношение на продължителността на ползване на строежа като единствено жилище, а всички останали критерии е предвидено да се установяват служебно от органа.

Тази промяна действително е удачно решение, доколкото тя е в унисон с мерките за трансформация на модела на административно обслужване и за намаляване на административната тежест за гражданите. Голяма част от обстоятелствата, подлежащи на преценка, биха могли да бъдат служебно проверени от органа, като например: права на собственост, сделки с недвижими имоти, които са видни от справки в Имотния регистър по партидата на лицето; участие в търговски дружества, които са видни в Търговски регистър.

Служебното установяване на тези обстоятелства несъмнено би представлявало допълнителен ангажимент за администрацията на съответния орган, издаващ заповедта, който изисква ползването на експертен ресурс. Ето защо е препоръчително в бъдещата наредба по прилагане на критериите, да се уреди ясно и процедурата по проверка на обстоятелствата – в кои регистри и по какъв ред се прави проверката, така че да може всеки орган, с наличния си експертен административен ресурс да извършва без допълнителни утежнения съответните проверки. В процеса на развитие на електронното управление в голяма част от регистрите проверките могат да се правят от органа и с висока степен на автоматизация.

Удачно би било да се обмисли и подход, при който да се предвиди изготвяне на експертен доклад от експерти от общинската дирекция, отговорна за контрол на строителството, съвместно с дирекцията, отговорна за социалните дейности, съдържащ становище по въпроса за пропорционалността на намесата в следствие издаването на заповедта за премахване, който да подлежи на разглеждане от органа, издаващ заповедта. Този доклад може да бъде изготвен и след вземане на специализирано становище от АСП по отношение на част от критериите – уязвимо положение и социален статус.

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за гражданската регистрация от 2024 г.

Важна стъпка за решаване на констатирания проблем с липсата на адресна регистрация, е публикуваният на 23.01.2024 г. законопроект за изменение и допълнение на Закона за гражданската регистрация,²³ който предвижда възможност на гражданите, които нямат и не са в състояние да представят изискуемите документи за извършване на адресна регистрация (за собственост или за ползване на имота, договор за наем и др.), да заявят адресна регистрация по постоянен и по настоящ адрес. Със законопроекта се въвежда т. нар. „служебен адрес“ - адрес на недвижим имот – общинска собственост, който ще се определя със заповедта по чл. 89, ал. 5 от Закона за гражданската регистрация (ЗГР) от кмета на съответната община за извършване на служебна адресна регистрация по постоянен и по настоящ адрес.

Със законопроекта се предвижда още гражданите със заличен по реда на чл. 99б от ЗГР единствен постоянен и/или настоящ адрес или чийто постоянен и/или настоящ адрес е заличен от Националния класификатор на настоящите и постоянните адреси, да бъдат адресно регистрирани на служебен адрес.

В мотивите на законопроекта е обяснена и същността на проблема с липсата на адресна регистрация, разгледан и по-горе: Главна дирекция „Гражданска регистрация и

²³ <https://www.mrrb.bg/bg/proekt-na-reshenie-na-ministerskiya-suvet-za-odobryavane-na-proekt-na-zakon-za-izmenenie-i-dopolnenie-na-zakona-za-grajdanskata-registraciya/>

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, на основание чл. 102, ал. 1, т. 1 от ЗГР, поддържа Национален класификатор на постоянните и настоящите адреси (Класификатор). Класификаторът съдържа адреси, определени от кметовете на всички общини за извършване на адресна регистрация. Класификаторът се ползва от много институции и ведомства за изпълнение на техни законови задължения. Класификаторът се предоставя на МВР във връзка със законосъобразно издаване на документите за самоличност. При заличаване на адрес от Класификатора лицата, адресно регистрирани на такъв адрес, следва да заявят нова адресна регистрация. Съгласно чл. 99б, ал. 5 от ЗГР лице, чиято адресна регистрация по постоянен адрес е заличена, е длъжно в едномесечен срок от уведомяването му да подмени личните си документи. Лицата, които нямат собствен имот на територията на Република България, не могат да заявят адресна регистрация, което от своя страна е пречка за получаване на документ за самоличност.

Със законопроекта се предлага решение на изброените проблеми, като се въвежда „служебен адрес“, на който да се извършва адресна регистрация на упоменатите по-горе групи лица. Служебният адрес ще е адрес на недвижим имот – общинска собственост, който ще се определя със заповедта по чл. 89, ал. 5 от ЗГР от кмета на съответната община за извършване на служебна адресна регистрация по постоянен и по настоящ адрес.

Със законопроекта се предвижда гражданите със заличен единствен постоянен адрес или чийто постоянен адрес е заличен от Националния класификатор на настоящите и постоянните адреси, да бъдат адресно регистрирани на служебен адрес.

Считаме, че приемането на Закона за изменение и допълнение на закона за гражданската регистрация е важна крачка в посока на решаване на съществен проблем, възникващ като последица от евикциите и процесът по приемането му следва да се финализира. По този начин ще се създаде законова възможност лица, които са били подложени на евикция и които са останали без документ за самоличност поради липсата на адресна регистрация, да се сдобият с такава и съответно ще им позволи да упражняват в пълна степен всички правата си и да заявяват административни услуги.

Развитие на относимата съдебна практика

Практика по Закона за устройство на територията

Чл. 225, ал. 1 от ЗУТ предвижда, че началникът на Дирекцията за национален строителен контрол или упълномощено от него длъжностно лице издава заповед за премахване на незаконни строежи от първа, втора и трета категория или на части от тях. Заповедта се публикува в Единния публичен регистър по устройство на територията по чл. 5а.²⁴

В чл. 225а, ал. 1 е предвидено аналогично правомощие за кметовете на общини за строежи от четвърта, пета и шеста категория: кметът на общината или упълномощено от него длъжностно лице издава заповед за премахване на строежи от четвърта до шеста категория, незаконни по смисъла на чл. 225, ал. 2, или на части от тях. Заповедта се публикува в Единния публичен регистър по устройство на територията по чл. 5а.

Към момента, регистърът по чл. 5а от ЗУТ, поддържан на страницата на МРРБ, не съдържа данни за издадени заповеди по чл. 225, ал. 1 и по чл.225а, ал.1 от ЗУТ, като ДНСК поддържа регистър на издадените заповеди по чл. 225, ал. 1, а някои общини поддържат в електронен формат регистри на заповедите по чл. 225а, ал. 1 от ЗУТ.

При преглед на съдебната практика на Върховен административен съд по спорове във връзка с обжалване на законосъобразността на заповеди по чл. 255 от ЗУТ в периода 2020 г. – 2023 г. се установява, че в преобладаваща част от постановените съдебни актове съдебните състави извършват анализ на съответствието с чл. 8 от Конвенцията и засягането в тази връзка на основни права и свободи на лицата, живеещи в премахнатите постройки. В тази връзка, в редица съдебни решения се прави директна препратка към решенията по делата „Иванова и Черкезов с/у България“ и „Йорданова и други срещу България“. Като примери за отчитане на пропорционалността на мярката по премахване на незаконен строеж могат

²⁴ <https://www.mrrb.bg/bg/registri/>

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

да бъдат посочени следните решения: Решение № 5457 от 11.05.2020 г. по адм. д. № 3598/2019 на Върховния административен съд; Решение № 10733 от 22.10.2021 г. по адм. д. № 2089/2021 на Върховния административен съд; Решение № 1918 от 15.02.2021 г. по адм. д. № 10083/2020 на Върховния административен съд; Решение № 6811 от 07.06.2021 г. по адм. д. № 1781/2021 на Върховния административен съд; Решение № 7664 от 17.06.2020 г. по адм. д. № 11324/2019 на Върховния административен съд; Решение № 7157 от 10.06.2020 г. по адм. д. № 9345/2019 на Върховния административен съд; Решение № 1351 от 07.02.2023 г. по адм. д. № 9134/2022 на Върховен административен съд; Решение № 4436 от 26.04.2023 г. по адм. д. № 10235/2022 на Върховен административен съд; Решение № 1106 от 07.02.2022 г. по адм. д. № 8489/2021 на Върховния административен съд; Решение № 1199 от 29.01.2021 г. по адм. д. № 10050/2020 на Върховния административен съд.

В хода на извършване на преценка за пропорционалност в преобладаващата част от случаите съдът приема, че незаконните строежи представляват заплаха за живота и здравето на обитателите им, поради което засягането на правата е предвидено в закона, насочено е към постигане на легитимна цел и е съразмерно и пропорционално спрямо нея. По-голяма част от съдебните актове при преценката за пропорционалност приемат като водещ критерий въпросът дали премахнатият незаконен строеж е бил единствено жилище на засегнатите лица.

Интересни са мотивите на Решение № 4436 от 26.04.2023 г. по адм. д. № 10235/2022 на Върховен административен съд в което е извършен по-задълбочен анализ на предпоставките за пропорционалност, включително по отношение на уязвимостта на засегнатите лица и възможността им за интегриране в обществото, като се излага следното:

„Отнемането (в случая разрушаването) на жилището е най- крайната форма на намеса на държавата, поради което следва да се осъществява след като е установено без всякакво съмнение, че мярката е необходима и пропорционална с оглед конкретните обстоятелства. В обсъжданата хипотеза посочените по- горе две жилищни сгради са единствено жилище на седем украински граждани, сред които малолетно лице и двама пенсионери, принудени да напуснат държавата си поради въоръжен конфликт, ползващи се временна закрила съгласно чл. 1а, ал. 2 ЗУБ, която включва и правото на подходящо. Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

настаняване (чл. 39, ал. 1, т. 3 ЗУБ). Обитателите на жилищата принадлежат към уязвима група, не са пряко отговорни за незаконното строителство (сградите са изградени от „Д...“ ООД, [населено място]) и не са установени възможности за алтернативно настаняване, поради което следва да се приеме, че намесата на държавата в случая недопустимо засяга правото на жилище на тези лица. Интервенцията е непропорционална, тъй като разрушаването на единственото жилище на лица, които принадлежат към уязвима група, поради своята възраст, здравословно състояние и статут на ползвачи се временна закрила по чл. 1а, ал. 2 ЗУБ, накърнява неоправдано сериозно, с оглед преследваната цел, личната сфера на засегнатите. Това е така, тъй като неприкосновеността на жилището е съществен елемент от физическия и морален интегритет на лицата, свързано е с поддържането на взаимоотношения с околните и с постоянното и сигурно място в общността. Следователно разрушаването на жилищните сгради в случая би накърнило непоправимо връзката на обитателите с обществото, би осуетило възможностите за осигуряване на подслон, на сигурна, безопасна и здравословна жилищна среда на тези чужди граждани в уязвимо положение и би лишило от съдържание временната закрила, която Българската държава предоставя на тези лица съгласно чл. 1а, ал. 2 ЗУБ.“

Посоченият преглед показва, че съдебната практика в последните три години е относително унифицирана, като преценката за пропорционалност на наложената мярка по премахване на незаконни строежи е част от общата проверка за законосъобразност на оспорените заповеди, проверка на тяхната материална законосъобразност, като се извършва на база разпоредбата на чл. 146, т. 4 от АПК, без значение на обстоятелството дали се приема, че актът е постановен от органа в условията на обвързана компетентност или при упражняване на неговата оперативна самостоятелност. Тази преценка се базира обаче на общия принцип по чл. 6 от АПК, както и на чл. 8 от Конвенцията, като за правоприлагането на преценката очевидно не са били необходими конкретни законови изменения в ЗУТ.

Посоченият извод по-горе се потвърждава и от мнението на съдиите от Административен съд София – град.²⁵ На проведена среща със съдии от АССГ в рамките на изпълнение на настоящия проект те изразиха мнение, че преценката за пропорционалност се извършва масово при съдебния контрол и че същата е част от преценката за законосъобразност, независимо дали органът действа в условията на оперативна самостоятелност или в условията на обвързана компетентност. Бяха предоставени решения още от 2013 г., по адм. дело № 8777/2012 г., 23 състав на АССГ, потвърдено с решение 3 16122 от 04.12.2013 по адм. дело № 11655/2013 г. на III отд. на ВАС, както и последващи решения по адм. д. № 8382/2014, 23 състав на АССГ, по адм. д. № 10872/2016 г., 23 състав на АССГ и по адм. д. № 8735/2021 г. на 23 състав на АССГ, от които е видно извършването на такава преценка. Също така, според мнението на съдиите не е необходимо законодателно уреждане на критериите за пропорционалност в ЗУТ и това не би допринесло съществено за улесняване на тяхната работа и за уеднаквяване на практиката, защото и към момента съдът извършва преценка на принципа за пропорционалност като част от преценката за материална законосъобразност на актовете и според съдиите това е всеобщо разбиране в практика на съдебните състави. Все пак обаче, съдиите считат, че нормативното регламентиране на подобни критерии, или дори разписването им в процедура за действие/механизъм би допринесло администрациите да съблюдават тези критерии и съответно би повишило дела на законосъобразни административни актове. Разписаните към момента в ЗИД на ЗУТ критерии могат да послужат на органите, издатели на заповедите за премахване, с оглед прилагане на принципа за пропорционалност. Необходимо е да се работи активно за цялостно приобщаване и интегриране на малцинствените общности, така че да същите да излязат от изолацията на гетата, както и да има целенасочен фокус на държавната политика върху образованието, заетостта и социалната интеграция на тези групи лица.

Въпреки горната констатация, продължават да бъдат постановявани изолирано и решения, в които се приема, че когато органът, при констатиране на незаконно

²⁵ На 06.02.2024 г. представители от екипа на изпълнителя проведоха среща със съдиите от АССГ. Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

строителство, действа в условията на обвързана компетентност, той не може да се извършва преценка за пропорционалност. Така, в Решение № 1480 от 16.02.2022 г. по адм. д. № 10188/2021 на Върховния административен съд се застъпва, че *„Въведените в чл. 6 АПК принципи на съразмерност, добросъвестност и пропорционалност, могат да бъдат прилагани от административните органи само в случаите, при които съществуват различни и то законосъобразни възможности, като се избере тази от тях, която е най-благоприятна и справедлива за субектите на правоотношението и от друга страна - за държавата и обществото. При констатиране на незаконно строителство, компетентните органи действат при условията на обвързана компетентност, т. е. в правомощията им не съществува друга възможност, освен да разпоредят премахването му. Доколкото целта на ЗУТ е да не се допуска и да се отстранява незаконното строителство, то намесата на държавата, съответно на общинската администрация в случая, е напълно пропорционална на предвидената в закона цел. Премахването на незаконния строеж, изпълнен без строителни книжа и при липса на предпоставките за търпимост, е единственият способ, чрез който може да се постигне законовата цел.“*

„При констатиране на незаконно строителство компетентните органи действат при условията на обвързана компетентност, т. е. в правомощията им не съществува друга възможност, освен да разпоредят премахването му.“ - водещият при обосноваването на липса на преценка довод е застъпен в Решение № 2443 от 23.02.2021 г. по адм. д. № 4737/2020 на Върховния административен съд; Решение № 13732 от 05.11.2020 г. по адм. д. № 3746/2020 на Върховния административен съд; Решение № 5595 от 30.05.2023 г. по адм. д. № 2620 / 2023 г. на Върховен административен съд; Решение № 1320 от 11.02.2022 г. по адм. д. № 13206/2020 на Върховния административен съд; Решение № 1480 от 16.02.2022 г. по адм. д. № 10188/2021 на Върховния административен съд.

Следва да се уточни, че разбирането относно действието на органа в условията на обвързана компетентност касае изпълнението на издадена заповед за премахване, в случаите на констатирано незаконно строителство.

По въпроса дали да образува или не такова производство, съдът приема, че органът действа в условията на оперативна самостоятелност *„В израз на упражнената от него Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

оперативна самостоятелност, правомощие на кмета на общината (района) е да образува, или не такова производство. Няма норма в ЗУТ, която да създава за него нормативно задължение да издаде заповед по чл. 225а, ал. 1 ЗУТ, затова и отказът да издаде акт по направено в сигнал искане, не представлява индивидуален административен акт, който да е годен предмет на съдебен контрол.“ (Определение № 8425 от 03.10.2022 г. по адм. д. № 8245/2022 на Върховен административен съд; Определение № 10190 от 10.11.2022 г. по адм. д. № 7924/2022 на Върховен административен съд; Определение № 336 от 12.01.2023 г. по адм. д. № 284/2023 на Върховен административен съд; Определение № 6029 от 07.06.2023 г. по адм. д. № 4291/2023 на Върховен административен съд; Определение № 523 от 17.01.2023 г. по адм. д. № 9/2023 на Върховен административен съд).

Важно уточнение, което следва да се направи, е кои са страните в производството по обжалване на заповеди за премахване. В значителна част от своята практика Върховният административен съд трайно възприема, че страни в съдебно-административното производство по оспорване на заповеди за премахване на незаконни строежи по чл. 225 или чл. 225а ЗУТ са само адресатът на административния акт – собственик, възложител и/или извършител на строежа, и административният орган, издател на заповедта. Мотивите в тази насока са изложени в редица съдебни актове и се базират на това, че заповедта за премахване на незаконния строеж е насочена единствено към нейния адресат, в чиято правна сфера рефлектират негативните последици, тъй като създава задължение за него да премахне незаконния строеж. Трети лица, включително носителите на вещни права в поземления имот, в съседен имот, или лицата, подали сигнал за незаконното строителство, не разполагат с процесуална легитимация по чл. 153, ал. 1 АПК, тъй като за тях заповедта не създава задължения. Защита на материалните си права, нарушени с извършването на незаконния строеж, тези лица могат да реализират по исков ред. В тази насока например са следните съдебни актове – Решение № 12878 от 29.11.2016 г. по адм. д. № 4624/2016 г. на Върховния административен съд; Решение № 3023 от 13.03.2017 г. по адм. д. № 11803/2016 г. на Върховния административен съд; Решение № 14919 от 07.12.2010 г. по адм. д. № 13184/2010 г. на Върховния административен съд; Определение № 1054 от 29.01.2015 г. по адм. д. №

634/2015 на Върховния административен съд; Определение № 10016 от 08.11.2022 г. по адм. д. № 8183/2022 г. на Върховен административен съд и др.

Независимо от това, при определяне на правния интерес съдилищата следва да държат сметка на изричната разпоредба на чл. 214, т. 1 от ЗУТ, която не ограничава обжалването от обстоятелството дали лицето е посочено като адресат на акта, стига да се установи, че неговите права и законни интереси са засегнати от акта. Така, с Определение № 10082 от 09.11.2022 г. по адм. д. № 10100/2022 г. на Върховния административен съд изрично се приема, че правото на жалба не е ограничено само до адресатите на оспорения административен акт. Съдът посочва, че *„Доколкото в ЗУТ липсва специална норма, определяща кръга на заинтересуваните лица в производството за премахване на незаконен строеж, той се извежда от общата норма на чл. 147 АПК - това са лицата, чиито права, свободи и законни интереси са нарушени или застрашени от административния акт, или за които той поражда задължения. Правото на жалба не е ограничено само по отношение на адресатите на акта. Лицата, за които актът създава задължения, или засяга техни права или законни интереси, имат право на жалба, независимо дали изрично са посочени като адресати - арг. от чл. 214, т. 1 ЗУТ.“* С Определение № 381 от 18.01.2022 г. по адм. д. № 9104/2021 на Върховния административен съд също до известна степен се признава правото на жалба на лица, които не са доказали по безспорен начин правата си на собственост върху подлежащия на премахване обект, но за които е възможно да настъпят неблагоприятни последици от изпълнението на заповедта: *„Според мотивната част на оспорената заповед частните жалбоподатели ползват и стопанисват обекта „метална бариера“, поради което и те са били привлечени да участват в административното производство. Позицията на оспорващите и доказателствата в нейна защита, макар и непълни, сочат на обосновано предположение за титулярство на права върху наредения за премахване обект. Доколкото в правната им сфера е възможно настъпването на неблагоприятни последици от изпълнението на заповедта и то без да са обвързани от силата на пресъдено нещо на решението, следва да се приеме и наличието на правен интерес от оспорването на административния акт (освен ако не бъде аргументирано отречен въз основа на доказателствени средства, изясняващи конкретния обхват на Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

имуществото, принадлежащо на оспорващите). В подкрепа на този извод е и нормата на чл. 214, т. 1 ЗУТ, която не изключва квалификацията като индивидуален административен и съответно подлежащ на съдебно оспорване на акт, засягащ права или законни интереси на отделни лица, независимо дали същите са изрично посочени като адресати на волеизявлението.“

В Определение № 5248 от 04.05.2016 г. по адм. д. № 4510/2016 на Върховния административен съд и Определение № 793 от 26.01.2016 г. по адм. д. № 234/2016 на Върховния административен съд също се приема, че *„Правото на жалба не е ограничено само по отношение на адресатите на акта. Лицата, за които актът създава задължения, или засяга техни права или законни интереси, имат право на жалба, независимо дали изрично са посочени като адресати - арг. от чл. 214, т. 1 ЗУТ.“*

Посочените съдебни актове привнасят донякъде ново тълкуване на въпроса кои лица имат право да обжалват актовете за премахване на незаконен строеж. От изводите в тях може да се възприеме, че право на жалба имат лицата, чиито легитимни права и интереси са засегнати от акта. Въпреки това, преобладаващата практика допуска обжалване само от адресати на заповедта (извършители на строежа). Това стеснително тълкуване от страна на съда отрича активната легитимация за защита по административен ред на обитатели на незаконен строеж/ползватели на съответното жилище. За тези лица остава пътят да потърсят защита по исков ред, но това създава допълнителни трудности. От една страна, по този начин не се спира изпълнението на обжалвания акт, а от друга страна, подобно производство е свързано с повече разноски. В тази връзка е удачно да се обмисли при бъдещи законови промени в ЗУТ да се разшири кръга на лицата, които имат право на жалба срещу заповед за премахване, като се допуснат като жалбоподатели и ползватели на строежа, които нямат права на собственост.

Практика по Закона за държавната собственост

Съгласно чл. 80, ал. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС) имот - държавна собственост, който се владее или държи без основание, който се ползва не по

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

предназначение или нуждата от който е отпаднала, се изземва въз основа на заповед на областния управител въз основа на мотивирано искане на съответния министър или ръководител на ведомство.

Чл. 80а от ЗДС предвижда, че имот - държавна собственост, предоставен за ползване и управление на Министерството на отбраната, Българската армия и структурите на подчинение на министъра на отбраната, който се владее или държи без основание или на отпаднало основание от друго физическо или юридическо лице, или който се ползва не по предназначение, се изземва въз основа на заповед на министъра на отбраната. Заповедите за изземване по чл. 80, ал. 1 и по чл. 80а, ал 1 от ЗДС подлежат на обжалване по реда на АПК. При преглед на постановените решения на Върховния административен съд в периода 2017-2023 г. във връзка обжалване на заповеди за изземване на имот – държавна собственост се установи, че преценката за пропорционалност е относително слабо застъпена в мотивите на съдебния орган. Въпреки това, има съдебни решения, в които съдебният състав отчита положението на ползвателя на жилището и приложението на чл. 8 от Конвенцията.

С Решение № 5069 от 04.04.2019 г. по адм. д. № 12533/2017 на Върховния административен съд е отменена заповед по чл. 80а от ЗДС, с която е наредено изземване на имот частна държавна собственост, като съдът приема, че заповедта е издадена в нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК, тъй като в нея не са отразени всички фактически обстоятелства, обосноваващи приложението на конкретната правна норма – чл. 80а ЗДС. Съдът приема, че актът е немотивиран, тъй като в него не са описани всички релевантни обстоятелства, включително тези касаещи положението на ползвателя на жилището – лице с ТЕЛК: „... административният орган не е посочил кога, при какви обстоятелства и по кой ред кап. X. е бил освободен от военна служба, има ли отношение към освобождаването му неговото заболяване и, евентуално – освидетелстване от ТЕЛК или НЕЛК, не е обсъден социалният му статус, имущественото му състояние. Тези обстоятелства имат пряко отношение към правилното приложение на материалния закон.“. Съдът отчита и следното: „На следващо място не е съобразено приложението на чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, съгласно който: „Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище ... Намесата на Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

държавните власти в ползването на това право е недопустима освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществена сигурност или на икономическото благосъстояние на страната... за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. (вж. в този смисъл решения по адм. дела на ВАС с № № 9925/2014; 14093/2014; 15769/2014; 12446/2014 и др.)“.

Цитираните съдебни дела от 2014 г. представляват интерес , тъй като също отчитат пропорционалността на намесата на администрацията и засягането на чл. 8 от Конвенцията, но част от тях касаят обжалване на заповеди за изземване на общински имоти по Закона за общинската собственост.

В решение № 956/2016 г. по адм. дело № 14093/2014 на III отд. на Върховния административен съд, съдът дава превес на защита на интересите на ползвателите на жилището – възрастни и болни хора, оставащи без подслон в зимния сезон, спрямо интереса на общината, която не се е мотивирала дали ще настани други ползватели в иззетия имот.

В решение № 11187/2015 г. по адм. дело № 12446/2014 на III отд. на ВАС, съдът приема, че *„Изземването на процесния имот следва да стане едва след като се прецени жилищната ѝ нужда, след като същата бъде удовлетворена с по-малко жилище, отговарящо на законовите изисквания и след евентуален отказ Ч. да напусне жилището, което държи без основание, по следните съображения: Обратното на изложеното тълкуване води до нарушение по смисъла на чл. 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, респ. до неправилно приложение на материалния закон. З. Ч. е инвалид с 51 % инвалидност, съгласно многобройните приложения по делото доказателства, вкл. Експертно решение на ТЕЛК за професионални болести и от 1999 г. е включена в картотеката на крайно нуждаещите се от жилища граждани на [община]. Издаването на заповед за изземване на жилището преди да ѝ е предоставено друго, задоволяващо жилищните ѝ нужди е непропорционална намеса на общината в правото ѝ на жилище, личен и семеен живот.“*

В решение № 18/2016 г. по адм. дело № 15769/2014 на III отд. на Върховния административен съд съдът също отчита пряко нарушение на чл. 8 от Конвенцията в *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

следствие на издаването на заповед за изземване на имот държавна собственост, в резултат на което ползвателката на жилището – лице с ТЕЛК, онкологична диагноза и неработоспособност остава без жилище или без алтернатива за настаняване.

С Решение № 9871 от 18.07.2018 г. по адм. д. № 966/2018 на Върховния административен съд се отменя като материално незаконосъобразна заповед по чл. 80а от ЗДС, като в този случай съдът пряко се позовава на противоречие с чл. 8 от Конвенцията и на непропорционалност на намесата на органа: „... *Отнемането на дома на едно лице неизбежно засяга сериозно личния му живот, а също така рефлектира и на семейния му живот в случаите, когато лицето има семейство. Правото на зачитане на личния и семейния живот на лицата не е абсолютно и може да бъде ограничавано от държавните власти, но само при наличието на предпоставките, посочени в ал.2 на чл.8 от Конвенцията. Тези предпоставки са - намесата в защитените в ал.1 права да е предвидена в закона. В конкретния случай, обжалваната заповед засяга неблагоприятно правната сфера на жалбоподателя и семейството му и изпълнението ѝ ще ги лиши от дом, който както се каза по-горе е фактор от значение за личния и семейния живот на лицата. Издаването на тази заповед е предвидено в закона – чл.80а от ЗДС. Безспорно е, че издаването ѝ преследва една от целите, предвидени в ал.2 на чл.8 от Конвенцията, а именно в защита на правата на други граждани, отговарящи на условията да бъдат настанени, но все още ненастанени във ведомствени жилища. Тоест, в конкретния случай намесата в личния живот на жалбоподателите е предвидена в закона и преследва легитимна цел. **Тази намеса обаче е непропорционална.** Този извод следва от съвкупната преценка и съпоставянето на следните обстоятелства, установени по делото. Жалбоподателят и съпругата му са лица, които повече от 40 години към датата на издаването на заповедта, живеят в жилището. Както жалбоподателят така и останалите членове на семейството му са на възраст, с лошо здравословно състояние. От данните по делото не се установява те да притежават жилище или друг недвижим жилищен имот, годен да им осигури подслон. Изводът, който следва от така установените обстоятелства е, че изпълнението на обжалваната заповед ще остави жалбоподателя и семейството му без дом, поради което не би могло да се приеме, че обжалваната заповед е издадена в изпълнение на целта на ЗДС.“*

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

В по-голяма част от постановените от ВАС решения обаче липсва отчитане на аспекти, свързани с конкретното лично положение на ползвателите на съответния имот и съдът изследва единствено наличието на предвидените законови предпоставки за изземване, а именно: имотът да е държавна собственост и дали се държи без основание. В тази връзка са Решение № 13856 от 23.10.2013 г. по адм. д. № 23/2013 на Върховния административен съд; Решение № 1177 от 29.01.2014 г. по адм. д. № 8330/2013 на Върховния административен съд; Решение № 3154 от 24.03.2023 г. по адм. д. № 713/2023 на Върховен административен съд; Решение № 5710 от 09.05.2017 г. по адм. д. № 901/2016 на Върховния административен съд; Решение № 13214 от 07.10.2019 г. по адм. д. № 797/2019 на Върховния административен съд.

Практика по Закона за общинската собственост

Съгласно чл. 65 от ЗОС общински имот, който се владее или държи без основание, не се използва по предназначение или необходимостта от него е отпаднала, се изземва въз основа на заповед на кмета на общината. В Столичната община и градовете с районно деление заповедите могат да се издават и от кметовете на районите в случаите и по ред, установени от общинския съвет. Заповедта за изземване на имота се изпълнява по административен ред със съдействието на полицията и подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Обжалването не спира изпълнението на заповедта, освен ако съдът разпорежи друго.

В съдебната практика на ВАС, постановена в периода 2008 – 2023 г. се засяга въпросът относно противоречието на обжалваните заповеди по чл. 65, ал.1 от ЗОС с чл. 8 от Конвенцията. В голяма част от съдебните решения, по повод повдигнати оплаквания за нарушаване на правото на жилище, съдът застъпва становището, че *защита по чл. 8 би могъл да търси собственик, носител на ограничено вещно право или наемател, който обаче е изряден спрямо наемодателя си и стриктно спазва установените нормативни разпоредби и клаузите на сключените договори.* В разглежданите случаи, поради неизрядност на *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

наемателите, съдът заключава, че никой не може да черпи права от собственото си неправомерно поведение. В тази насока са Решение № 1548 от 06.02.2019 г. по адм. д. № 3424/2018 на Върховния административен съд; Решение № 15084 от 06.12.2018 г. по адм. д. № 5268/2018 на Върховния административен съд; Решение № 16768 от 10.12.2019 г. по адм. д. № 4447/2019 на Върховния административен съд; Решение № 2542 от 09.03.2023 г. по адм. д. № 9363/2022 г. на Върховен административен съд; Решение № 6820 от 07.07.2022 г. по адм. д. № 2327/2022 на Върховен административен съд; Решение № 9130 от 04.07.2018 г. по адм. д. № 12733/2017 на Върховния административен съд.

Като примери за случаи, в които нарушението на чл. 8 от Конвенцията е довело до незаконосъобразност и отмяна на оспорената заповед, могат да бъдат посочени цитираните по-горе в раздела с практика по ЗДС решения, както и Решение № 2378 от 19.02.2019 г. по адм. д. № 10469/2017 на Върховния административен съд - в него съдът приема, че *„В случая административният орган е действал в противоречие с посочената норма и не е съобразил факта, че г-жа Д. обитава жилището от 1975 г. без прекъсване на годно правно основание; че е заплатила изцяло неговата стойност, която е била определена от собственика, че е плащала данък за недвижимия имот след 2001 г. от която година е била уверена, че го ползва като собственик (в този смисъл ѝ е издадено и официално писмо от „К.“ АД).“*

Практика по Административнопроцесуалния кодекс в производството по изпълнение на влезли в сила актове

Действията по изпълнение на групата решения „Йорданова и други срещу България“ следва да се фокусират на възможно най-ранните етапи на превенция, но е важно да се отбележи, че по реда на АПК съществуват различни правни възможности за засегнатите лица да търсят защита и на последващи етапи – етапи на изпълнението на заповеди за премахване на незаконни строежи по реда на ЗУТ или за изземване на държавни/общински имоти по реда на ЗДС и ЗОС.

1) Разпоредбата на чл. 272 от АПК налага принципа на съразмерност при изпълнението, като алинея 2 на разпоредбата постановява изрично, че *влизане или оставане*

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

в жилище без съгласието на неговия обитател се допуска само с разрешение на съдия от административния съд, издадено по мотивирано искане на изпълнителния орган, въз основа на изпълнителното основание, ако изпълнението не може да бъде осъществено по друг начин. Разрешението или отказът подлежат на обжалване от страните по изпълнението с частна жалба, която спира изпълнението. Разрешение не се изисква за изпълнението на разпореждане за предаване на жилище, издадено или потвърдено от съд.

В тази връзка, следва да се отбележи, че съдебните органи извършват преценка за пропорционалност и съразмерност и на етапа на самото изпълнение на заповеди за премахване, което е допълнителен правен инструмент за защита на засегнатите лица, чието единствено жилище подлежи на премахване. Като примери за съдебни актове, в които такава преценка е застъпена, макар и да не е довела до уважаване на жалбите срещу изпълнението, могат да се посочат: Решение № 17 от 03.1.2020 г. по адм. д. № 153/2019 г. на Административен съд – София; Определение № 2036 от 04.12.2020 г. по ч. адм. д. № 3134 / 2020 г. на VI състав на Административен съд – Пловдив; Определение № 12938 от 21.12.2023 г. по адм. д. № 11862 / 2023 г. на Върховен административен съд;

2) Разпоредбата на чл. 278 от АПК предвижда възможност за отсрочване и разсрочване на изпълнението. Разпоредбата гласи, че *Когато имотното състояние на длъжника или други обективни обстоятелства препятстват незабавното изпълнение, по искане на длъжника органът по изпълнението може еднократно да разреши изпълнението да се извърши изцяло след определен краен срок или на части съгласно одобрен от него план. В този случай органът може да определи допълнителни условия, при неспазването на които отсрочването или разсрочването се отменя. Отсрочване се разрешава за 14-дневен срок след датата на изпълнение, първоначално определена в изпълнителното основание. Разсрочване се разрешава при краен срок два месеца след датата на изпълнение, първоначално определена в изпълнителното основание. Когато в изпълнителното основание не е определена изрично дата на изпълнението, сроковете по предходните изречения текат от датата на влизане в сила на изпълнителното основание. Когато кодексът препраща към други закони, за отсрочването и разсрочването се прилагат сроковете, предвидени в тези закони.* Компетентен да извърши тази де факто преценка за *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

пропорционалност, свързана с „имотното състояние на длъжника или други обективни обстоятелства“, е органът, постановил акта, като постановленията за отсрочване или разсрочване не подлежат на обжалване.

3) Чл. 292, т.2 от АПК допуска възможност задължението - предмет на изпълнение, да се оспори чрез иск въз основа на факти, настъпили след издаването на изпълнителното основание. Съгласно чл. 293, ал. 4 от АПК съдът може да спре изпълнението до разрешаване на спора, ако то би могло да причини на ищеца значителна и трудно поправима вреда. В тези производства съдът също извършва преценка на различни обстоятелства, свързани с личното положение на ищеца, които имат отношение към преценката за пропорционалност и потенциалните вреди, които могат да настъпят: така, например Определение № 4173 от 03.05.2022 г. по адм. д. № 11259 / 2021 г. на Върховен административен съд разглежда въпросът дали с изпълнението на заповедта за премахване по чл. 225а, ал.1 от ЗУТ се засяга единственото жилище на ищеца: *„Регистрацията пък на различен постоянен адрес и характера на сградата като сезонна са индикация, че същата не представлява единствено жилище за ищеца. Съответно намесата в правната му сфера, произтичаща от изпълнението на влезлия в сила акт, по хипотеза не би била с интензитета, обуславящ непременно значителна или трудно поправима вреда за него.“* ; Определение № 6639 от 05.07.2022 г. по адм. д. № 5901 / 2022 г. на Върховен административен съд – *„Не е доказано по делото от адресата на задължението-предмет на изпълнението, че то ще ѝ причини значителна или трудно поправима вреда, както изисква чл. 293, ал.4 АПК. В частната жалба е отразен неин настоящ адрес в [населено място], [улица], община Разград, което обосновава извод, че тя не живее в иззетото общинско жилище.“* ; Определение № 9331 от 18.06.2019 г. по адм. д. № 6635/2019 на Върховния административен съд – *„В случая по делото не са налице данни, че настоящият ответник И. М. притежава друг имот, годен за ползване. Правилно административният съд е преценил, че принудителното изпълнение на заповедта за изземване би могло да причини на длъжника значителна и трудно поправима вреда. Същият твърди, че обитава имота като жилище и има право да го закупи, като по това искане е налице висящо съдебно производство. Изземването на ателието преди приключване на производството по предявения иск по чл. 292 АПК би Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

довело до засягане на негови основни права и обосновава наличието на предпоставките, предвидени в чл. 293, ал. 4 АПК. Ето защо, като прави извод за основателност на искането за спиране, съдът постановява определение в съответствие с материалния закон.“; Определение № 10799 от 08.11.2023 г. по адм. д. № 10321/2023 г. на Върховен административен съд – „Предмет на изпълнението в случая е сградата, в която Цветков притежава вещни права, но липсват данни, от които да се направи извод, че с премахването ѝ за него ще настъпи значителна и трудно поправима вреда, както и ще се засегне единственото му жилище. В частната жалба изрично се посочва, че то е в непосредствена близост до сградата, предмет на влязлата в сила заповед. Възраженията за съществуването на реална опасност от унищожаването му поради липса на издадено конструктивно становище за премахване на строежа са относими към начина на изпълнение на заповедта от общинските органи, но не обуславят настъпването на значителна и трудно поправима вреда от самото изпълнение. Отделно от това сградата, предмет на изпълнителното основание, е разпоредена за премахване като опасна и негодна за ползване, което изключва възможността да се ползва за жилищни нужди.“

Ищец по иска по чл. 292 от АПК обаче може да бъде само длъжникът по изпълнението, но не и трето лице, чийто права и законни интереси са засегнати от изпълнението. Съгласно чл. 274, ал. 2 от АПК длъжници по изпълнението могат да бъдат гражданите и организациите, както и органите, посочени в изпълнителното основание, или техните правоприемници. Тоест, лица, които не са адресати на заповедта за премахване на незаконен строеж по ЗУТ или на заповед за изземване на държавен или общински имоти, не са активно легитимирани да предявят такъв иск, което също рефлектира неблагоприятно по отношение възможностите за защита на трети лица, които не са собственици или извършители на строежа.

4) Производството по обжалване на действията по изпълнението е уредено в чл. 294 – 298 от АПК. Съдебният контрол върху действията на органа по изпълнение е едноинстанционен. Изключение е налице само спрямо актовете, които преграждат развитието на процеса. Жалбите, подадени от длъжника по изпълнението (обичайно собственик или извършител на строежа, адресат на акта) се разглеждат в закрито заседание. Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Предвидена е възможност, по направено искане на жалбоподателя, съдът да спре изпълнението на заповедта, ако то може да причини на оспорващия значителна и трудно поправима вреда. Прегледът на практиката сочи, че често, когато обектът на изпълнение е жилище/единствено жилище, вкл. при изземване на общинско жилище, съдът спира изпълнението до произнасяне по жалбата и/или обсъжда това обстоятелство при решението си по спора (например Определение № 2330 от 30.4.2015 г. по адм.д. № 4016/2015 г. на Административен съд - София, Определение № 1477 от 13.10.2015 г. по адм. д. № 726/2015 г. на Административен съд – Благоевград, Определение № 1546 от 20.9.2013 г. по адм. д. № 771/2013 г. на Административен съд – Благоевград, Определение № 5328 от 04.11.2014 г. по адм.д. № 10673/2014 г. на Административен съд – София, Определение № 6247 от 08.11.2016 г. по адм.д. № 11018/2016 г. на Административен съд – София, Определение № 261 от 20.09.2017 г. по адм. д. № 531/2017 г. на Административен съд – Добрич и др. За онагледяване цитираме мотивите на Определение от 19.01.2015 г. по адм. д. № 9/2015 г. на Административен съд – Търговище – *„Строежът, предмет на заповедта е изпълнен от посочените лица, съставлява пристройка към съществуваща сграда, в която са обособени коридор-веранда и дневна-трапезария и е с предназначение -жилище.“* *“От влязлата в сила Заповед №ДК-02-СИР-158/11.09.2012г., на Началника на РДНСК-Североизточен район по несъмнен начин се установява по делото, че строежът, предмет на Заповедта е с предназначение-жилище и се ползва като такава от С.Х.А. и А.М.А.. Установи се също така, че посочените лица са родители и на две малолетни деца. Предвид на това, че се касае за строеж, който се ползва от семейството на искателите като жилище и след като отчете определения от органа период за премахване-22.01.2015 г. до 30.01.2015 г., съдът намира, че от изпълнението в посочения период на действията по принудителното изпълнение на горепосочената заповед, обективирани в Писмо с изх.№ ВН-2765-00-151/09.01.2015г. на Началник на ДНСК гр. С., несъмнено ще настъпят трудно поправими вреди за С.Х.А. и А.М.А. и техните деца. В същото време от спирането няма да се засегне съществено държавен или обществен интерес. Съдът намира също така, че принудителното изпълнение в този период на горепосочената Заповед, на практика би лишило от смисъл обжалването на Писмо с изх.№ ВН-2765-00-151/09.01.2015г. на Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

Началник на ДНСК гр.С.:“ При решаване на спора по същество обстоятелството дали строежът е единствено жилище и какво е положението на неговите собственици също се съобразява от съдилищата в значителна степен (пример за това са Решение № 2960 от 07.5.2014 г. по адм.д. № 2663/2014 г. на Административен съд – София, Решение № 4770 от 06.7.2015 г. по адм.д. № 5969/2015 г. на Административен съд – София, Решение № 1072 от 30.06.2017 г. по адм. д. № 316 / 2017 г. на Административен съд - Благоевград, Определение № 1527 от 11.02.2015 г. по адм. д. № 670/2015 на Върховния административен съд). Има случаи, обаче, когато тези обстоятелства не са съобразени (Решение № 268 от 31.05.2016 г. по адм. д. № 272 / 2016 г. на III състав на Административен съд - Пазарджик), включително такива, при които оплакване/искане за прилагане на принципа за пропорционалност се приема за преклудирано, защото е следвало да се направи в процеса по оспорване на заповедта за премахване (Решение № 5631 от 09.10.2017 г. по адм.д. № 11067/2017 г. на Административен съд – София, Решение № 57 от 21.01.2013 г. по адм.д. № 1041/2012 г. на Административен съд София – област). Последните два цитирани акта са пример за нарушение на правилото за съразмерност, въведено изрично с чл. 272 от АПК, но същите са факт в съдебната практика. За това е важно да се съобрази, че заради въведения като изключение от общото правило в производствата по обжалване на действията по изпълнението едноинстанционен съдебен контрол (решението на съда е окончателно, съгласно чл. 298, ал. 4 от АПК), засегнатите лица често остават без по-нататъшна възможност за защита срещу издадените заповеди за премахване.

5) Право на жалба в изпълнителното производство, освен страните в производството по изпълнението, имат и третите лица, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати от него, съгласно чл. 295 от АПК. В тази връзка съдът отчита положението на трети засегнати лица, макар и не във всички случаи да признава правото на жалба на страни, които не са адресати на акта: Определение № 15289 от 21.11.2011 г. по адм. д. № 11371/2011 на Върховния административен съд – *„От данните по делото е установено, че жалбоподателката Д.К. живее в сградата предмет на премахване и няма друго жилище. В такъв случай тя е от кръга на лицата по чл. 295 АПК да обжалват процесното писмо за принудителното премахване, което прави допустимо и искането за Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

спиране изпълнението му. Съдът правилно е постановил спиране изпълнението въз основа на чл. 297, ал. 4 АПК до окончателното произнасяне по жалбата, тъй като с премахването на жилището биха могли да настъпят значителни и труднопоправими вреди за молителката, която е на 86 години, с влошено здравословно състояние. Ето защо законосъобразното определение следва да се остави в сила.“; Определение № 10153 от 05.07.2013 г. по адм. д. № 6609/2013 на Върховния административен съд – „По делото е установено, че заедно със семейството на дъщеря си М.С. , жалб. К. обитава незаконния строеж, явяващ се нейно единствено жилище /л. 57/, на 88 години е, с призната трета група инвалидност пожизнено / л.67, 68/. Тези данни обуславят извода, че по отношение на жалбоподателката може да се признае качеството на трето лице по смисъла на чл. 295 АПК...“.

б) В случаите, когато строежът е единствено жилище и това се установи от органа по изпълнението, същият има възможност да прекрати производството на основание чл. 282, ал. 1, т. 8 от АПК, при пряко приложение на Конвенцията, а именно като установи, че са налице други безспорни обстоятелства, установени с писмени доказателства – в този смисъл Решение № 1296 от 29.07.2015 г. по адм. д. № 32/2015 г. на Административен съд – Благоевград,

Въпреки предоставеното право на защита, съгласно значителна част от горесцитираните съдебни актове, защитата на лица, които не са адресати на акта, в повечето случаи е ограничена и в изпълнителното производство не им се признава правен интерес на наематели или обитатели на жилището: Определение № 7232 от 15.06.2016 г. по адм. д. № 6744/2016 на Върховния административен съд - „С право на жалба срещу акта разполагат само адресатите му, по смисъла на § 3 от Наредба № 13/2001 г. за принудително изпълнение на заповеди за премахване на незаконни строежи или части от тях от органите на ДНСК, т. е това са или извършителите на незаконния строеж, или носителите на вещни права върху сградата и/или земята, както и лицата, задължени за премахването му, ако са различни от първите - аргумент от ограничителната, спрямо общия чл. 147, ал. 1 АПК, специална норма на чл. 149 ЗУТ. За административния орган не съществува задължение да образува и приключи производството с адресати всички тези лица, а негова е преценката Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

*срещу кое от тях да насочи производството и да бъде негов адресат. В случая органът е посочил като адресат на принудителното изпълнение собственика на имота, върху който е изграден процесния незаконен строеж, а именно Л. Г. Ц., поради което само той е лицето, засегнато от разпоредените с акта задължения, по смисъла на чл. 149 ЗУТ, от което следва, че негово е и правото на оспорването му. Други лица, в случая **частните жалбоподатели, независимо, че имат адресна регистрация на адреса, на който се намира незаконният строеж и фактически го обитават, след като нямат друго жилище, нямат засегнат правен интерес от оспорването и не разполагат с активна процесуална легитимация за обжалване на предприетото изпълнително действие. Обратното би означавало при всички наемни правоотношения, възникнали за ползване на незаконен строеж, да се приеме наличие на правен интерес, което не е целта на закона. В случая АССГ не е подходил формално и не е допуснал процесуално нарушение, както се сочи в жалбата, а правилно е приложил относимите правни норми. В съдебния акт са изложени и доводи във връзка с твърдението за нарушени права по чл. 8 ЕКЗПЧОС, които не са абсолютни и могат да бъдат ограничавани, при наличието на предпоставките на чл. 2 от същата.***

В обобщение, анализът на съдебната практика показва, че след постановяване на решението „Йорданова и други срещу България“ националните съдилища застъпват все по-широко изследването на въпроса за пропорционалността в производства по обжалване на постановените заповеди по ЗУТ, ЗОС и ЗДС. Налице са случаи, в които съдът следи служебно за това съответствие, дори и без да са изрично наведени доводи от страна на жалбоподателите, в рамките на преценката за материална законосъобразност на акта по чл. 146 от АПК. Преценката за съответствие с чл. 8 от Конвенцията обаче се прави през различна призма, което разбира се, е обусловено от една страна от различната фактическа обстановка по различните казуси, но от друга, все още се наблюдават различни становища на ВАС. Липсват единни законови критерии, които да служат за отправна точка при извършване на преценката за пропорционалност. Личното положение на жалбоподателите/засегнатите лица се оценява по различен начин, тъй като към момента в специалното законодателство няма въведени критерии, с оглед на които се преценява в кои случаи намесата е непропорционална.

Все още в съдебната практика продължава да бъде застъпвана тезата, че, когато става въпрос за незаконно строителство, административният орган действа в условията на обвързана компетентност, в които случаи преценката за пропорционалност не намира място. Подобно разбиране стъпва на националните административно производствени правила, но не кореспондира на дадените препоръки от страна на Комитета на министрите на Съвета на Европа по повод изпълнението на решението „Йорданова и други срещу България“. В този контекст, следва да се спомене, че често решаващите състави дават автоматично превес на обществения интерес от премахване на незаконен строеж или от освобождаване на незаконно ползван държавен или общински имот и не разглеждат въпроса за пропорционалността.

Друг проблем, свързан със защита правата на ползвателите на незаконен строеж, възниква във връзка с липсата им на процесуална легитимация да обжалват заповедта за премахване, когато тези лица не са извършители или собственици на строежа. След като съдът приема жалбите за недопустими, възможността тези лица да защитят правата си е само по исков ред, като предявят

претенция за обезщетение за вреди. В общия случай, обаче, това изисква отменена заповед/акт на органа, в производството за която отмяна на тези лица е отречено качеството на страна.

Макар в хода на производството по изпълнение на административния акт също да са налице разнообразни инструменти за защита срещу изпълнението (отсрочване или разсрочване, обжалване на действията по изпълнението, иск по чл. 292 от АПК, спиране на изпълнението), тези механизми могат да се приложат едва в много напреднала фаза на производството и не могат да компенсират неизвършването на адекватна оценка на пропорционалността още на етапа на издаване на административния акт. Въпреки че в производството по изпълнение на влязлата в сила заповед за премахване/изземване по реда на АПК трети лица, които не са адресати на акта, също да имат възможност за обжалване (чл. 295 от АПК), тази възможност не е достатъчно ефективен инструмент за защитата им. От една страна тя се прилага на много напреднал етап в производството, едва след като органът вече е пристъпил към изпълнение, а от друга - отново не е унифицираната съдебната практика по отношение на правния интерес на обитатели и ползватели, които не са адресати на административния акт за премахване на незаконен строеж.

Въпреки множеството съдебни актове, в които българският съд прилага преценката за пропорционалност като част от преценката за материална законосъобразност на оспорения акт, в тази насока съдебната практика следва трайно да възприеме, че преценката за пропорционалност е съществена част от преценката за законосъобразността на административния акт. С оглед на изложеното, може да се направи заключение, че съдебната практика, свързана с анализ на пропорционалността, в случаите когато може да се стигне до намеса в правото на лицата на зачитане на личния и семейния живот и жилището, все още не може да се приеме за трайна и последователна и съдът не във всички случаи изследва въпросът дали е спазен принципът за пропорционалност съобразно стандартите на ЕСПЧ.

Практика на общинските администрации

Практическа процедура по движение на преписките за незаконни строежи

По информация от проведените дълбочинни интервюта с отделите, осъществяващи строителен контрол в София и Варна, както и с представители на ДНСК, строителен контрол се упражнява както по сигнал, така и кампанийно. И в двата случая, процедурата по проверка е една и съща, но когато проверките се осъществяват кампанийно, обикновено обект на тези проверки са конкретни типове незаконни постройки, изменения към първоначалните архитектурни планове на постройки и др.²⁶

С оглед нормативната уредба, от 2012 г. насам контролът върху строежи от категория IV, V и VI се осъществява от общинските администрации. Сградите от IV, V и VI-та категория са с по-малко национално значение, като жилищните сгради, които влизат в тези технически категории, са описани в чл.4, чл.5 и чл.6 на ЗУТ. Обикновено това са по-малки жилищни сгради, като в IV-та категория попадат сгради между 10 и 15 метра височина, в V-та категория, строежи с 5 до 10 метра височина, а в VI-та категория попадат временни строежи или строежи, за които не се изисква разрешение за строеж по чл. 147 на ЗУТ²⁷.

При подаването на сигнал за незаконен строеж, чрез жалба, насочена към общинската администрация или ДНСК/РДНСК (компетентен орган за строежи от I, II и III категория) или при провеждането на кампании за установяване на законността, се задейства процедура по проверка. Първата стъпка от проверката отнема около един месец, като се проверяват строителните книжа – разрешение за строеж, одобрен проект за строежа и други. Проверява се информация в регистрите на общината – чия е собствеността на строежа и на поземления имот, в който е бил построен незаконният строеж, както и от коя година съществува

²⁶ Пример за такава кампания е проверката на остъкляванията на тераси

²⁷ Категоризацията е съгласно чл.137, ал.1 от ЗУТ

строежът (ако такава проверка е възможна, защото не винаги са налични данни)²⁸. След първоначалната документална проверка се извършва проверка на място, като се изисква достъп до строежа – това понякога може да забави процеса по проверка, защото не всички лица съдействат на проверката. При проверката на място се взимат мерки и се описват различни характеристики на строежа (като например вложените материали, размерите на строежа, материалното му състояние, конструктивната му пригодност), като след това се прави проверка дали строежът отговаря на одобрения план за неговото изпълнение. Прави се проверка за това дали строежът е търпим по чл. 16, ал.1 от ЗУТ. За целите на проверките практиката е проверяващите да изискат всички документи, с които собственикът/ползвателят разполага за строежа/имота.

Между подаването на сигнала за незаконен строеж и издаването на заповед за неговото премахване могат да минат няколко месеца, като обикновено заповед за премахване се издава или в случай, че строежът е незаконен, или в случай, че след проведената проверка е установено, че строежът е опасен.

Практика по извършване на анализ за пропорционалността

Сред проучените до момента общински практики²⁹, не се наблюдава целенасочено прилагането на анализ на пропорционалност при издаването на заповед за премахване на строежи. Според интервюираните експерти, в ЗУТ не е заложена такава проверка да бъде извършвана от общинските органи по строителен контрол или ДНСК/РДСНК, които следят за законността и конструктивната пригодност на строежите. Експертите, работещи в областта споделят, че към момента практиката им е, че след издаването на заповед за премахване (доброволно или принудително) поради незаконност или опасност на строежа,

²⁸ Допълнителни проверки се извършват и с Google Street view и Google Earth, като се използват сателитните и уличните заснемания, за да се установи приблизителна година на строежа, ако е бил заснет.

²⁹ Проучени са практики в Столична община, община Пловдив и община Варна.

пътят за защита на лицето е обжалването на заповедта от него, като адресат на акта³⁰. Експертите смятат, че обикновено в хода на съдебното дело, съдът прави оценка на пропорционалността, често вземайки предвид обстоятелството, че строежът представлява единствено жилище за неговите ползватели. В тези случаи, според интервюираните, съдът взема решение да отмени изпълнението на издадената заповед. Експертите споделят, че тези казуси са по-лесно разрешими, когато земята, на която е изграден строежът, е общинска или държавна собственост, но казусите стават по-сложни, когато собствеността на земята под строежа е частна собственост. От една страна, следва да се спазват правото на лицата на жилище, а от друга, следва да се гарантират правата на собствениците на земята да разполагат с нея, както намерят за добре. Едно от възможните решения при тези казуси, според експертите, е осигуряването на общинско или социално жилище на лицата, чиито единствени жилища представляват незаконни постройки, последвано от издаването на заповед за премахване на незаконния строеж и нейното изпълнение, като по този начин се гарантира, както правото на жилище на обитателите на незаконната постройка, така и правото на частното лице да разполага със собствеността си. Това е и една от препоръки на Комитета на Министрите по делото „Йорданова и други срещу България“.

Практика по пристъпване към изпълнение на заповедите за премахване

В случай че заповедта за премахване не бъде обжалвана или не бъде изпълнена доброволно, се преминава към изпълнението ѝ от страна на общинските/районните администрации. В хода на изпълнението, съответната администрация уведомява отдел „Социални дейности“, като това уведомление задейства процедура по осигуряването на достъп на лицата, обитатели на незаконния строеж, до различни социални услуги, които

³⁰ Тези лица могат да бъдат както лицата/лицето, осъществило строежа, така и лицето, което е собственик на земята, върху която се намира строежа,

могат да им бъдат осигурени от страна на общината³¹. Идентифицираната практика касае конкретно община Варна.

Според резултатите от проведените експертни интервюта, социалният работник може да съдейства на лицата, с всичко, от издаването на лични документи (в случай, че това представлява препятствие за ползване на социална услуга) до попълване на документи за картотека към общината, с което лицата да заявят желанието си да се ползват от общинско жилище. Ако лицата, които кандидатстват за наемане на общинско жилище, притежават като друг имот идеални части от имоти (жилище или вила), то са възможни различни развития на казуса. Според правозащитни организации, притежанието на идеална част от имот, който никой от останалите собственици или друго лице не желае да купи или който не може да бъде използван от семейството, което търси настаняване в общинско жилище, за жилищни цели, не би следвало да се взема предвид при установяването на жилищните нужди на лицата, кандидатстващи за ползването на общинско жилище под наем.

В някои общини настаняването на лица с установени жилищни нужди в общински жилища се случва по-лесно, от една страна, защото фондът на общинските жилища не е изчерпан и от друга, защото не много лица търсят такъв тип настаняване. Това показва практиката на община Пловдив. Дори когато лицата не отговарят на изискванията за кандидатстване за общинско жилище, те биват настанявани в центрове за временно настаняване и с помощта на социален работник и социалните услуги, които общината предлага, семействата често успяват да намерят работа, и съответно жилище на свободния пазар. Според експертите от община Пловдив, това е възможно от една страна поради усърдната им работа по случаите, а от друга страна и поради по-ниските цени на наемите в общината. Според някои експерти в община Варна, осигуряването на жилищните нужди на лица от ромски произход, обитатели на незаконни строежи, за сметка на други лица, които също имат установени жилищни нужди, но не са обитатели на незаконни строежи може да

³¹ Експерти, работещи в сферата на строителния контрол към община Варна, споделят, че обикновено преминават към настаняване на лицата, обитатели на незаконния строеж в деня, в който следва да бъде разрушен строежът, защото тяхната практика показва, че ако осигурят жилище на лицата, обитатели на строежа, по-рано и строежът остане необитаем дори за ден, често те намират нови обитатели в строежа, когато екипите по изпълнението на заповедта за премахване започнат нейното фактическо изпълнение. *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

се третира като дискриминация на последните. Въпреки че в наредбите за настаняване в общинско жилище обикновено фигурира срок, за който жилището може да бъде наето, практиката показва, че често лицата, които са настанени в общински жилища под наем, не търсят друго жилище и често остават в общинските жилища за по-дълъг период от предвиденото в общинските наредби³². Отделен е въпросът със заплащането както на наема, така и на консумативните разходи, като предпоставка за прекратяване на настаняването.

В Столицата общинските жилища са значително по-малко от лицата, които чакат за настаняване в тях. Поради това, практиката на социалните работници е да търсят място за временно настаняване на домакинствата, чиито единствени жилища са били обект на изпълнение на заповед за премахване на незаконен или опасен строеж, като често търсенето на временно решение е съпроводено с предоставянето на помощ от страна на социалните работници за попълване на документите за кандидатстване за общинско жилище (в случаите, в които лицата отговарят на изискванията за това). Временно настаняване се полага на лицата за около 6 месеца, в който период на домакинствата се предлагат различни социални услуги, които да им помогнат да излязат от уязвимото положение, в което се намират. Такива услуги включват асистенция при кандидатстване за социално подпомагане (финансово), помощ при записване в бюрата по труда, възможност, при нужда от страна на лицата, да им бъде осигурено място в центрове за подпомагане на лица с физически или умствени затруднения. Ако сред лицата има пълнолетно лице с увреждане, на него се асистира за настаняване в услуга, която предлага различни форми на подкрепа, според заболяването или специфичните нужди на лицето.

Въпреки че официалният период на настаняване в тези центрове за временно настаняване е 6 месеца, ако лицата не могат да бъдат настанени за по-дългосрочен период в жилище (общинско, социално) или не могат да постигнат доходи, които да им позволят самостоятелно да наемат жилище, практиката в Столична община показва, че тези домакинства се оставят за по-продължително пребиваване в централите. В община Пловдив, обикновено лицата се местят от един тип в друг тип услуга, за да могат да се спазват

³² Обикновено периодът за предоставяне на общинско жилище под наем е до 10 години
Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

държавните изисквания за предоставянето на този тип социални услуги. Според общинските експерти в сферата на социалните услуги, би следвало да има възможност за удължаване на срока на пребиваване на лицата в центровете за временно настаняване, в случай на нужда и в случай, че не може да се намери по-постоянно решение на техните жилищни проблеми.

Възможности за ползване на общинско жилище или социална услуга по настаняване

Анализът на получените данни по отношение на броя общински жилища, тяхната заетост и броя чакащи за настаняване показва, че на територията на община Пловдив³³, броя на общинските жилища е 1227, от които 1158 са заети, а 50 са незаети. Това означава, че делът на незаети общински жилища на територията на предоставилите данни райони в община Пловдив е 4% от всички общински жилища или 50 жилища, като броят на подадените молби за настаняване е 8.

Делът на незаетите общински жилища на територията на осемнадесетте района, предоставили данни в Столична община³⁴, е много по-нисък – 1,67%, т.е. делът на свободните общински жилища е под два процента от всички общински жилища, за които има сведения на територията на общината. В район „Оборище“ делът на незаетите общински жилища е най-висок, но това се дължи на това, че 19 от 21 незаети общински жилища в района са предвидени за събаряне /премахване/, негодни за ползване, нуждаещи се от генерален ремонт, с определено предназначение за продажба чрез търг или други процедури. В районите на Столична община, подали информация по индикатора, малко под 800 са картотеките на чакащите за настаняване в общинско жилище в Столицата, което е 22,8 пъти повече картотеки в сравнение с броя на свободните за настаняване общински жилища в районите, подали информация по индикаторите.

³³ Данни за по индикаторите „брой на общинските жилища“, „брой на заетите общински жилища“, „брой на незаетите общински жилища“ са подали само районите Тракия, Южен и Западен. Очакват се данни от районите Източен, Северен и Централен

³⁴ Данни по индикаторите са предоставили районите Витоша, Връбница, Изгрев, Илинден, Искър, Кремиковци, Люлин, Младост, Надежда, Нови Искър, Оборище, Слатина, Средец, Сердика и Студентски с валидност към ноември 2023 г. Данни за районите Красна поляна, Овча Купел и Подуяне са с валидност към 31.12.2022 г. *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

Данни с по-голям обхват за всички общини в страната са събирани в рамките на проект „Създаване на мрежа и инструменти за комуникация и взаимодействие между администрация и граждани за отговорни жилищни решения“, изпълняван от Фондация „Подслон за човечеството“ (Хабитат България) в партньорство с Министерство на регионалното развитие и благоустройството, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. В рамките на проекта е разработена платформата „Общински жилища“³⁵, на която са публикувани [доклади от 2023 г. от проучвания сред общини и граждани](#) за социалната жилищна политика, за общинските жилища и за настаняването в общинско жилище. Докладите дават ценна информация за състоянието на общинския жилищен фонд и за възможностите за настаняване като социална услуга и очертават основните проблеми във връзка с този вид настаняване, като по-долу са цитирани някои относими към настоящия анализ данни от тези доклади:

➤ **Опит с кандидатстване за общинско жилище**

Проучването сред граждани показва, че от общо 92 -ма анкетирани граждани³⁶ половината от тях - 47 човека - са с опит в процеса по кандидатстване за общинско жилище, а останалата половина никога не са кандидатствали. Опитът на кандидатствалите за общинско жилище показва, че най-честата причина да не бъдат настанени е, че не е имало свободни жилища (46%). В немалко случаи кандидатите не са били информирани за причината да им бъде отказано настаняване (31%). Половината от тези, които не са били настанени, все пак са картотекирани в списъка с чакащи, останалите или не са, или нямат представа дали са картотекирани. Въпреки това болшинството от ненастанените биха кандидатствали отново за общинско жилище (73%).³⁷

³⁵ <https://obshtinskidom.bg>

³⁶ Анкетираните са хора от различна възраст, пол, образование и етнически произход. Основната част от анкетираните са в трудоспособна възраст – 68% млади (на възраст 18-44 год.) и 25% на средна възраст (45-59 год.). По-голямата част са жени (67%), останалите – мъже (33%). 62% са работещи, 35% - неработещи, включително домакини и 3% пенсионери по възраст или с ТЕЛК. Според това основно какъв език говорят въщи 40% са етнически българи, 39% - роми и 21% - етнически турци.

³⁷ Резултати и препоръки от онлайн проучване сред граждани относно услугата „настаняване в общинско жилище“, 2023:4

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

➤ **Поддържане на наето общинско жилище**

Относно поддържането на общинското жилище в добро състояние повечето хора споделят, че е проблемно за тях: 33% не могат да отделят средства за текущи ремонти, 38% нямат средства за основен ремонт, 5% нямат физическа възможност да почистват и поддържат жилището.

Според данните от цитирания доклад, около 42% от анкетиранияте граждани, настанени в общински жилища, биха се възползвали от допълнителна подкрепа за ремонтване и поддържане на жилищата си, а 47% биха имали нужда и от съдействие за намиране на работа.³⁸

Констатира се и трудности с процедурата по кандидатстване, свързани с попълване на заявлението и с набирането на необходимите документи.

➤ **Състояние и управление на общинския жилищен фонд**

По отношение на състоянието и управлението на общинския жилищен фонд, проведеното онлайн проучване констатира следното към 31.12.2022 г.³⁹

³⁸ Резултати и препоръки от онлайн проучване сред граждани относно услугата „настаняване в общинско жилище“, 2023:6

³⁹ Резултати и препоръки от онлайн проучване за състоянието и управлението на общинския жилищен фонд, 2023:3

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Таблица № 1 Базови данни за общински жилищен фонд от анкетирането към 31.12.2022 г.

| Показател | Стойност |
|--|---------------|
| Брой общини притежаващи общински жилища | 216 |
| Брой общински жилища | 32 225 |
| От тях отдадени под наем | 30 018 |
| От тях за продажба | 3 866 |
| От тях ведомствени | 1 234 |
| От тях резервен фонд | 1 448 |
| От тях необитавани | 1 138 |
| Брой социални жилища построени след 2010 г. по ОПРР | 899 |
| От тях необитавани | 305 |
| Брой лица живеещи в общински жилища | 82 240 |
| Среден брой лица, живеещи в едно обитавано жилище | 2,5 |
| Дял на общинския жилищен фонд от националния | 0,8% |

Според декларираното в анкетните карти, общо 30 018 са жилищата, вече предоставени от общините за настаняване на лица в жилищна нужда или 97% от наличния фонд. Тези, които не са заети, са или необитавани, или резервни. Неголям брой общини (21 бр.) имат налични свободни жилища, които са годни за обитаване, но не се ползват т.е. предполага се, че няма интерес към използването им.⁴⁰

Важен аспект, който можем да изведем от събраните по-горе данни, е и относително големият дял на отредените за продажба общински жилища – 12 % от целия общински жилищен фонд. Съгласно чл. 47, ал. 1 от ЗОС Общинските жилища, предназначени за продажба, могат да се продават след решение на общинския съвет на:

1. правоимащи по Закона за уреждане правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове;
2. лица, чиито жилища се предвижда да бъдат отчуждени по реда на глава III от ЗОС;

⁴⁰ Резултати и препоръки от онлайн проучване за състоянието и управлението на общинския жилищен фонд, 2023:7

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3. други лица, отговарящи на условията за закупуване на общински жилища, определени в наредбата на общинския съвет.

Всяка община определя в наредба условията и реда за продажба на общински жилища. В повечето случаи ползвателите на жилището имат право да го закупят след ползване в продължение на 5 години.

Събраните данни по цитирания доклад по-горе не разграничават категориите продажби на отделни лица, съответно кои от тях са продажби на ползватели. В тази връзка докладът констатира и че в публичните регистри за разпоредителните сделки с общински имоти обикновено няма раздели по видове сделки и в частност за продажба на общински жилища, което прави трудно проследими промените в жилищния фонд. Същевременно, също по данни от доклада, решение от Общинския съвет за преустановяване продажбата на общински жилища имат само 14 общини или 6% от общините с общински жилищен фонд. Посочените данни водят до извод, че липсва прозрачност и проследимост на какво основание се продават общински жилища и дали е целесъобразна преценката на всяка община да определи определен брой жилища за продажба, при условие, че общинският жилищен фонд е недостатъчен и същевременно е в лошо състояние.

➤ **Социални жилища**

Следва да се направи разграничение между общинските и социални жилища, като по данни от проучването 25 от всички общини в България (9%) разполагат със социални жилища, реализирани по ОПРР 2007-2013 или ОПРР 2014-2020, като 16 от тях имат вече въведени в експлоатация социални жилища, а останалите 9 са в процес на изпълнение на такъв проект. Във вече построените жилища са настанени над 1 500 души.

➤ **Покриване на нуждата от жилища**

По отношение на покриването на жилищната нужда, са обобщени следните данни и са направени съответните изводи:⁴¹

⁴¹ Резултати и препоръки от онлайн проучване за състоянието и управлението на общинския жилищен фонд, 2023:12-13

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Таблица №2 Общини с най-голям брой картотекирани лица и капацитет на фонда им

| Община | Общ брой общински жилища (без социални) | Брой за отдаване под наем | Брой за продажба | Брой ведомствени | Брой резервни | Незаети жилища | Брой чакащи (картотекирани) лица: | % от общия брой жилища | % от броя за отдаване под наем |
|--------------|---|---------------------------|------------------|------------------|---------------|----------------|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Столична | 8 917 | 8 309 | 1 457 | 0 | 55 | 90 | 3 202 | 35,91% | 38,54% |
| Пазарджик | 420 | 140 | 227 | 5 | 21 | 1 | 1 183 | 281,67% | 845,00% |
| Варна | 1 330 | 1 261 | 0 | 51 | 18 | 0 | 465 | 34,96% | 36,88% |
| Бургас | 837 | 739 | 0 | 68 | 30 | 2 | 454 | 54,24% | 61,43% |
| Търговище | 200 | 27 | 66 | 25 | 82 | 18 | 312 | 156,00% | 1155,56% |
| Омуртаг | 55 | 55 | 0 | 7 | 1 | 0 | 288 | 523,64% | 523,64% |
| Пловдив | 3 500 | 3 124 | 70 | 103 | 203 | 18 | 269 | 7,69% | 8,61% |
| Перник | 658 | 658 | 0 | 37 | 8 | 98 | 235 | 35,71% | 35,71% |
| Гоце Делчев | 39 | 39 | 0 | 0 | 0 | 0 | 230 | 589,74% | 589,74% |
| Елхово | 117 | 109 | 0 | 6 | 2 | 59 | 215 | 183,76% | 197,25% |
| Симеоновград | 50 | 33 | 0 | 0 | 0 | 0 | 201 | 402,00% | 609,09% |
| Ямбол | 323 | 138 | 163 | 10 | 12 | 22 | 200 | 61,92% | 144,93% |
| Русе | 2 075 | 1 734 | 0 | 81 | 260 | 13 | 172 | 8,29% | 9,92% |
| Провадия | 108 | 108 | 0 | 3 | 14 | 0 | 166 | 153,70% | 153,70% |
| Монтана | 49 | 43 | 0 | 5 | 1 | 3 | 147 | 300,00% | 341,86% |
| Кюстендил | 348 | 328 | 0 | 0 | 48 | 19 | 126 | 36,21% | 38,41% |
| Троян | 104 | 99 | 0 | 4 | 1 | 0 | 123 | 118,27% | 124,24% |
| Лом | 137 | 132 | 1 | 3 | 1 | 1 | 106 | 77,37% | 80,30% |
| Ботевград | 193 | 19 | 173 | 1 | 2 | 1 | 101 | 52,33% | 531,58% |
| Бяла Слатина | 18 | 18 | 0 | 12 | 0 | 0 | 101 | 561,11% | 561,11% |
| Свиленград | 84 | 47 | 30 | 4 | 3 | 14 | 88 | 104,76% | 187,23% |
| Хасково | 447 | 134 | 294 | 9 | 10 | 0 | 83 | 18,57% | 61,94% |
| Благоевград | 467 | 467 | 33 | 8 | 7 | 5 | 81 | 17,34% | 17,34% |

✓ Преценката на общините за нуждата от жилищно настаняване се определя единствено от подадени заявления за кандидатстване за общинско жилище. Това не е реален показател, тъй като много от хората в жилищна нужда не подават заявления поради липса на свободен общински фонд и сложни процедури за кандидатстване.

✓ В 30-те общини, в които има регистриран най-голям брой кандидати за настаняване в общинско жилище - общо 8 988, има едва 395 незаети жилища, като значителна част от тях са в лошо състояние. При условия на перманентно подновяване на

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

договорите на вече настанените лица, нерядко с възможност за безсрочно ползване на общинско жилище, вероятността картотекираните лица да получат жилище в обозримо бъдеще е нищожна.

✓ Потенциални кандидати за настаняване в общинско или социално жилище са живеещите в незаконни жилища, чиито домове в повечето случаи са построени върху земя, на която нямат право на собственост/строеж, строежите са нестандартни, с опасност от самосрутване, с ограничен достъп до базови услуги, с доходи под линията на бедност в страната.

✓ Липсва нормативно изискване към общините за поддържане на минимален брой общински жилища вкл. резервни, с които да могат да удовлетворят спешна жилищна нужда вследствие на природни бедствия и аварии.

✓ Няма достатъчно предлагане на допълнителни социални услуги за подслон на лица без дом или в кризисна нужда (приюти или кризисни центрове).

В доклада от проучването са направени и редица препоръки за подобряване управлението на общинския жилищен фонд, които екипът на изпълнителя изцяло споделя. Указанията обхващат разработването на стратегия за управление на общинската собственост, в това число оценка и анализ на жилищните нужди с конкретни мерки за по-ефективното му управление; да се актуализират общинските наредби за условията и реда за установяване на жилищните нужди и настаняване под наем, като се осигури публичност на процеса по кандидатстване, облекчаване на процедурите, да се въведе програмен продукт за управление на жилищния фонд, да се направят по-стриктни критерии за настаняване, така че да обхващат най – нуждаещите се, да се ограничи срока на наема, да се въведе плавно нарастване на наемната цена, задължителен депозит и прихващане на наема от извършени подобрения.

За реализирането на дадените препоръки обаче са необходими нормативни промени, включително промени на наредбите на съответните общински съвети, уреждащи процедурата по кандидатстване в общинско жилище, поради което не сме фокусирали анализа върху тях.

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Следва да се отбележи, че в резултат на анализите на Фондация „Подслон за човечеството“/Хабитат България по цитирания по-горе проект, са изготвени Указания за подобряване на реда и управлението на общинския жилищен сграден фонд⁴², утвърдени от заместник-министъра на регионалното развитие и благоустройството г-жа Ангелина Бонева, които на практика отразяват всички дадени препоръки в докладите от проучването и следва да бъдат взети предвид при работа по координационния механизъм.

⁴² [Указания на зам – министъра на регионалното развитие и благоустройство](#), Август 2023 г.

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Относими до жилищната политика аспекти от Националната стратегия за интегриране на ромите и плана към нея и от други стратегически документи

Въпросът с жилищната политика е засегнат в редица стратегически документи на национално ниво, като по някои от тях са придвижени мерки, а други все още не са в ход. Несъмнено, при разработването на стратегически политики, свързани с жилищните нужди, следва да се предвиждат конкретни изпълними мерки и индикатори за тяхното постигане. Необходимо е като цел да присъства подобряването на достъпа до общински и социални жилища, чрез мерки за опростяване на процедурите за кандидатстване и увеличаване на капацитета им. В тази връзка смятаме, че приемането на проекта на Закон за стратегическото планиране⁴³ би допринесло за по-ясен процес на целеполагане и проследимост на изпълнението на планираните мерки. По – долу са разгледани относимите към жилищната политика цели и мерки в някои основни стратегически документи.

В Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 – 2030 г.) и плана към нея са заложили секторни цели в областта на образованието, здравеопазването, жилищните условия и заетостта. В стратегията е обяснена добре връзката между тези сектори на благоденствието и как те си взаимодействат. Поради бедност, голяма част от ромското население в страната живее в лоши жилищни условия – липса на течаща вода, канализация и други фактори, които допринасят за влошаването на здравето на ромите. Ромското население рядко е осведомено за правата си по отношение на равенството и достъпа до различни услуги, а по-ниските дялове на лица, завършващи средно и висше образование, както и системните неравенства в образователната система водят до по-ниски нива на заетост, откъдето поколение след поколение, ромите в България, остават в капана на бедността.

Правейки преглед на ситуацията, в която ромското население в страната се намира към момента, **в Стратегията се обобщава, че нерешен остава проблемът с незаконно**

⁴³ [Приемането на законопроекта е в ход](#), като е публикуван [проект на решение на МС](#) за одобряването му. Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

строителство, несъобразено със строителните правила, високата гъстота на населението и пренаселеността в жилищата. Това поставя висок процент от ромските домакинства в постоянен риск от премахване на единствените им жилища и превръщането им в бездомници⁴⁴. Продължаващ е и проблемът с липсата на законови мерки за осигуряване на алтернативно жилище в случаите на премахване на единствен дом. **В Стратегията се обръща внимание, че отчитаните като „ромски“ проекти и дейности нямат пряко отношение към подобряване на условията на живот в кварталите с компактно население, нито към подобряване на социалната среда и уличната инфраструктура в тях, а засягат общи административни дейности на общинско ниво и подобряване на градската среда и образователните институции извън кварталите с концентрация на бедност.** Според Стратегията, следва да се обърне специално внимание и на пространствената сегрегация, която е многомерен феномен на жилищна и социална диференциация, който възниква по различни причини. Следва да се насочи специално внимание към картиране и проследяване на промените в териториалния обхват на ромските квартали/махали; да се изследва характеристиката на моделите на пространствена сегрегация, тяхната структура и пространствена организация.⁴⁵

Като причини за неразрешимостта и трайността на проблемите, които ромите срещат, Стратегията посочва недостатъчният достъп на ромите до подходящи жилищни условия и основни услуги. Като секторна цел е заложено повишаване на ефективния достъп до адекватни десегрегирани жилища и основни услуги (напр. течаща вода, адекватна канализация, събиране и управление на отпадъци, екологични услуги, електричество, газ, достъп до транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации). В приоритет „Жилищни условия“, като основна отговорна институция по отношение на изпълнението на целите по приоритета Стратегията посочва Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

⁴⁴ Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 – 2030), стр.17

⁴⁵Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 – 2030), стр.17

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Заложените общи цели за подобряване на жилищните условия са следните:

1. Установяване на работещ механизъм за оценка на жилищния фонд в зони с компактно ромско население;
2. Осигуряване на условия за придобиване на финансово достъпни жилища и условия за въвеждане на алтернативни модели на социални жилища за домакинства от зоните с концентрация на бедност;
3. Изграждане/реновиране на инфраструктура за предоставяне на интегрирани здравно-социални и социални услуги в общността за уязвими групи;
4. Реконструкция на обекти на социалната инфраструктура за целите на образованието, културата и др.;
5. Търсене на инструментариум за подобряване на правните и икономически условия за премахване на несъответствията на Закона за устройството на територията (ЗУТ)/законодателството жилища и квартали. **Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройството на територията за въвеждане на принципа на съразмерност при издаване на заповед за премахване на незаконен строеж, представляващ единствено жилище за неговите обитатели;**
6. Разширяване на законния достъп до качествена вода, електричество и канализация в обособените квартали с концентрация на бедност. (Цел 6 попада в обхвата на областното планиране и ще се изпълнява от общините).

Мерки за изпълнение на целите са предвидени в Плана за действие за изпълнение на Стратегията.⁴⁶

Някои от възможните решения, които Стратегията очертава, са по-широки национални дейности и законодателни инициативи, които следва да бъдат насочени основно към регулиране и благоустрояване на ромските квартали, разширяване на възможностите за изграждане на собствени домове от семействата и в по-малка степен към програми за социално жилищно настаняване или подпомагане на семейства с междупоколенческа бедност, особено при домакинствата с малки деца и ученици,

⁴⁶ [Национален план за действие за периода 2022 - 2023 г.](#)

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

болни членове на семейството, непълни семейства и други. Според Стратегията, в програмите за социално жилищно настаняване, ромите следва да бъдат включени съвместно със семейства от мнозинството, като за да се осигури успеха на такива програми, е необходимо да се предвиди дългосрочна социална и психологическа подкрепа. **Водеща роля по тези програми, Стратегията отрежда на общините, като свързва осигуряването на социални жилища в общините с увеличаването на фонда на общинските жилища.** Според Стратегията включването на ромски семейства в програми за настаняване в социални жилища е обвързано с предоставяне на интегрирана междусекторна подкрепа, включваща социални, здравни, образователни услуги, а също и услуги в сферата на заетостта. Като отговорни институции за изпълнението на целите, заложи в Стратегията, са посочени Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Агенцията по геодезия, картография и кадастър, Министерство на труда и социалната политика и общините, а като партньори в изпълнението са предвидени Министерството на вътрешните работи, Министерство на здравеопазването, Агенцията за социално подпомагане, областни администрации и НПО сектора.

За изпълнението на цел 1 „ Установяване на работещ механизъм за оценка на жилищния фонд в зони с компактно ромско население.“ по приоритет „Жилищни условия“, в Националния План за Действие за Периода 2022-2023 г⁴⁷. е предвидено финансиране от бюджета или друг тип финансиране. В средносрочен план, цел 2 „Осигуряване на условия за придобиване на финансово достъпни жилища и условия за въвеждане на алтернативни модели на социални жилища за домакинства от зоните с концентрация на бедност“ чрез подкрепа за осигуряването на модерни и достъпни общински жилища за настаняване на уязвими групи от население, е предвидено да бъде финансирана от програма „Развитие на регионите“ 2021 – 2027 г, чийто управляващ орган се намира в Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Териториалният обхват на финансирането по цел 2, както и другите цели по приоритета са петдесетте градски общини в страната, които ще изпълняват мерките и целите, заложи в Планове за интегрирано развитие на общини

⁴⁷ Национален план за действие за периода 2022-2023 г. за изпълнение на Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021-2030 г., стр.35
Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

и Интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2. В резултат от изпълнение на мярка 2.1. „Успешно приключване на проектите за социални жилища по ОПРР 2014-2020“ по цел 2 се очаква: 1) да бъдат изградени 1905 жилища и 2) да се подобрят жилищните условия на 2102 броя представители на маргинализирани групи, включително роми.

Изпълнение на мерките по Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 – 2030 г.):

В рамките на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 г. се изпълняват проекти за социални жилища по процедура BG16RFOP001-1.001-039 „Изпълнение на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие 2014 –2020 г.“. Според информация, публикувана в Административен мониторингов доклад за изпълнението през 2022 г. на Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 - 2030) към 31.12.2022 г. са сключени 24 (двадесет и четири) договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) за проекти за социални жилища с общините Русе, Стара Загора, Благоевград, Перник, Кърджали, Ловеч, Смолян, Разград, Силистра, Велинград, Варна, Пловдив, Бургас, Видин, Хасково, Шумен, Враца, Лом, Казанлък, Монтана, Гоце Делчев, Търговище, Петрич и Свищов, като 3 от договорите – с общините Силистра, Търговище и Лом, са прекратени. Към 31.12.2022 г. има 9 бр. приключили договори за БФП за социални жилища на общините Благоевград, Ловеч, Русе, Стара Загора, Свищов, Велинград, Бургас, Перник и Казанлък, с изпълнението на които са рехабилитирани 545 жилища в градските райони.

По информация от представители на ОПРР 2014 – 2020 година, прекратените договори по програмата са в резултат на голямото забавяне, което обикновено се създава между подаването на проектните предложения и получаването на финансирането по тях. Така един проект, остойностен спрямо една година на изпълнение, става неизпълним след 2 или 3 години, поради увеличението в цените на суровините, материалите и труда за този период.

В изпълнение на заложените мерки от Националния план за действие за периода 2022 – 2023 г. за изпълнение на Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021 – 2030 г., Приоритет „Жилищни условия“, Цел 2. Осигуряване на условия за придобиване на финансово достъпни жилища и условия за въвеждане на алтернативни модели на социални жилища за домакинства от зоните с концентрация на бедност, мярка 2.1 Успешно приключване на проектите за социални жилища по ОПРР 2014 – 2020 са изградени 545 броя социални жилища при заложена целева стойност с натрупване от 642 броя жилища. Обхванати са 947 представители на маргинализирани групи, включително роми, с подобрени жилищни условия.

Според Оценката на приноса на ОПРР 2014-2020 за социалното включване, в т.ч. маргинализирани групи и роми, както и оценка на прилагането на хоризонтални политики, изпълнението на индикаторите към края на 2021 г. сочи, че ефективността на предоставената подкрепа по ОПРР 2014-2020 в областта на социалните жилища все още е ограничена. Според информацията събрана от агенцията, оценител на Програмата, социалните жилища не са от приоритет за общините, защото от една страна в националната политика няма заложено законово изискване за това, а от друга, вече изградените жилища изискват много средства за ремонт и поддръжка. Също така, според общините, липсва законово определение за „социално жилище“. Тези фактори, както и нарасналите в последните години цени на строително-монтажните работи водят до слаб интерес от страна на общините към изграждане на социални жилища. В някои случаи общините се сблъскват и с трудности да получат обществена подкрепа за реализиране на жилищата, тъй като живущите в квартала, където се предвижда изграждането на жилищата, се опасяват от проблеми с новите си съседи⁴⁸.

От друга страна, според Оценката, на общинско ниво, като цяло, липсват проучвания за нуждите от изграждане на социални жилища. Някои общини изпитват затруднения да настанят ползватели в жилищата поради това, че не са съобразили нуждите с изградения

⁴⁸ Според Оценката, в община Габрово не са били изградени социални жилища, поради силно обществено недоволство.

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

капацитет. На национално ниво също липсва стратегия за изграждане и използване на социални жилища. Според Оценката на приноса на ОПРР 2014-2020 за социалното включване това намалява ефектите от подкрепа по ОПРР 2014-2020 и ги прави маргинални. За решаване на жилищните проблеми на ромите, мнението на голяма част от заинтересованите страни е, че изграждането на социални жилища не е най-добрият подход. Според участвалите в качествената част на изследването, проведено за целите на оценката, по-належащо е решаването на проблемите, свързани с незаконните постройки и липсата на инфраструктура в населените с роми райони. В повечето градове има квартали без благоустрояване, без улици и ВиК, където социалното включване не може да постигне резултати за семейства, които живеят в голяма бедност. Според представителите на общините, участвали в изследването, повечето роми имат жилища, но се констатира липса на инфраструктура в кварталите, а голяма част от живеещите там нямат документи за собственост. По тази причина общините не могат да кандидатстват по оперативната програма, защото няма регулация в кварталите и там не може да се благоустроява, без да се направи подробен устройствен план и да се съборят жилищните сгради. Горното е и в съзвучие със стратегическите цели на „Националната стратегия на Република България за приобщаване и участие на ромите 2021-2030“, където се посочва, че възможните решения по отношение на жилищните условия на ромското население следва да бъдат насочени основно към регулиране и благоустрояване на ромските квартали, разширяване на възможностите за изграждане на собствени домове от семействата и в по-малка степен към програми за социално жилищно настаняване. В програмите за социално жилищно настаняване, ромите следва да бъдат включени съвместно със семейства от мнозинството, на базата на социален, а не на етнически принцип.

Според Оценката, ОПРР напредва в изграждането на социални жилища, но изпълнението е по-слабо спрямо предвидените цели. Поради това програмата има много малък ефект върху уязвимите групи, що се отнася до настаняването им в социални жилища.

В проекта на Национална жилищна стратегия за периода 2017-2030 г.⁴⁹ са заложили следните примерни мерки, имащи отношение към проблематиката, разглеждана в настоящия анализ, а именно:

- Общински социални наемни жилища - за граждани с регистрирана жилищна нужда;
- Защитени наемни жилища и подслони за бездомни – за хора с регистрирана жилищна нужда и специални потребности и за хора „без покрив”, без желание и без всякакви възможности за влизане в някои от горните опции.

Привеждането на тези мерки в изпълнение би допринесло за решаване на проблемите с недостатъчните общински жилища, поради което е удачно същото да бъде обмислено и задействано.

В [Националната програма за развитие България 2030](#) е заложила Област на въздействие 11.3.б „Жилищни условия и подкрепа на бездомните“, която цели да осигури достъп до жилищно настаняване чрез: изграждане на социални/общински жилища, създаване на интегрирани междусекторни услуги за бездомните, включително просещите деца и възрастни; подобряване на материалната база и/или изграждане на нова такава. Необходимият финансов ресурс за тази област на въздействие е оценен на 2 155 000 000 лв., които трябва да се осигурят по линия на държавния бюджет и на Европейските структурни фондове.

В изпълнение на стратегията за периода е отчетено, че са изпълнени мерки за подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на маргинализирани групи от населението, включително ромите, като към 31.12.2020 г. броят на представителите на маргинализирани групи, включително роми, с подобрени жилищни условия е 1 946 лица, а броят на рехабилитираните жилища в градски райони е 232.⁵⁰

⁴⁹ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?Id=3607>

⁵⁰ План за действие за изпълнението на НПР БЪЛГАРИЯ 2030 за периода 2022-2024:35
Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ДОБРИ ЧУЖДЕСТРАННИ ПРАКТИКИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛНО И ПРАКТИЧЕСКО УРЕЖДАНЕ НА КАЗУСИ, ПОДОБНИ НА ГРУПАТА РЕШЕНИЯ „ЙОРДАНОВА И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“

Практика на ЕСПЧ по дела във връзка с нарушение на чл. 8 от Конвенцията

Важно свидетелство за усилията на държавите по справяне с кръга от проблеми, засегнати в настоящия анализ, са няколко дела на ЕСПЧ, които имат отношение към принципа на пропорционалност при прилагането на мерки за административна принуда, както и мерките по тяхното изпълнение от страна на държавата.

Делото „[Орлич срещу Хърватия](#)“ (жалба № [48833/07](#)) установява нарушение на чл. 8 от Конвенцията във връзка с пропускане на националния съд да приложи тест за пропорционалност по повод процедура по евикция срещу жалбоподателя, който, съгласно националното право, не е обитавал на законно основание апартамент, в който е живеел.

По отношение на предписаните от Комитета на министрите общи мерки,

Конституционният съд на Република Хърватия на 22 декември 2010 г. е подобрил практиката си по отношение на правото на зачитане на жилището. Фактите по делото „Орлич срещу Хърватия“ са настъпили преди решението на Конституционния съд. В тази връзка, промяната в практиката на Конституционния съд се приема за адекватна обща мярка, предприета от държавата, включително по още две дела с идентична фактология: „Косич с/у Хърватия“/“[Cosic v. Croatia](#)” и „Полич срещу Хърватия“/“[Paulic v. Croatia](#)”. Тези дела също се отнасят до непропорционална намеса в правото на жалбоподателите на зачитане на техния дом, тъй като националните съдилища са им наредили да освободят апартаменти, собственост на държавата, в нарушение на всички процесуални гаранции в производството за тяхното изгонване.

За да предотврати подобни нарушения, на 22/12/2010 г. Конституционният съд на Хърватия е постановил обвързващо решение (No U-III-46/2007) и установил *expressis verbis*, че всяка намеса в правото на мирно ползване на владението трябва да съответства на

принципите на правовата държава, обществения интерес и пропорционалността. В тази връзка Конституционният съд подчертава задължението на националните съдилища да прилагат Конвенцията. Тъй като тази промяна в съдебната практика е задължителна за всички съдилища в страната, се очаква, че тя е достатъчна, за да предотврати бъдещи подобни нарушения.

По делото „[Бедов с/у Хърватия](#)“/ „[BJEDOV v. Croatia](#)“ (жалба № 42150/09) също е била установена непропорционална намеса въз основа на решение на национален съд във връзка със заповед за евикция на жалбоподателя от държавен имот, като не са осигурени механизми за защита в процедурата. По отношение на общите мерки се констатира промяна в практиката на Конституционния съд и на Върховния съд, които налагат националните съдилища да извършват тест за пропорционалност в случаите на евикции.

Подобно нарушение е констатирано и по делото „[Лемо и други срещу Хърватия](#)“/“[Lemo and others v. Croatia](#)” (жалба № 3925/10). На 19.12.2017 г. Конституционният съд припомня, че въпросът за правото на жилище следва да се разглежда във всеки случай, когато е принципно повдигнат, без да е нужно жалбоподателят да се позовава на нарушение на чл. 8 от Конвенцията. Достатъчно е жалбоподателят да направи само фактически изявления в този смисъл (като: продължителност на владение, плащане на наем), за да се задължи гражданският съд да разгледа делото, като вземе предвид основни принципи, уреждащи правото на жилище. Следователно пропускът да се разгледа делото от тази гледна точка има за последица процесуално нарушение, което налага връщането на делото за ново производство.

Макар да касае по-различна фактическа обстановка, делото „[Конърс с/у Обединеното Кралство](#)“/“[Connors v. United Kingdom](#)“ (жалба № 66746/01) засяга статута на пътуващите роми, на които до преди 2005 г. е била осигурена ограничена защита да се заселват на територии, които са публична собственост, като за да бъдат изгонени от тях, органите е можело да им дадат предизвестие от 28 дни, за да прекратят наема им, след което могат да търсят изпълнение на заповедта от съда. През 2004 г. ЕСПЧ постановява, че липсата на процедурни гаранции за изгонване от местните власти на ромски и чергарски обекти нарушава чл. 8 от ЕКПЧОС, който предвижда право на зачитане на личния, семейния живот *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

и дома. В отговор на препоръчаните общи мерки по изпълнение на решението, правителството е въвело в сила в Англия и Уелс законодателство, което осигурява подобрена защита срещу изселване на пътуващите роми. Измененията, направени в Закона за местата за каравани от 1968 г. със Закона за жилищното настаняване от 2004 г., позволяват на съдилищата да спират за срок до дванадесет месеца изпълнението на заповедите за изселване. В допълнение, Законът за жилищно настаняване и възстановяване от 2008 г. изменя Закона за мобилните домове от 1983 г., така че да осигури по-голяма защита на живущите на места за каравани. Раздел 318 от Закона от 2008 г. изменя определението за „защитен обект“ в Закона за мобилните домове от 1983 г., разширявайки защитата в този закон до местата, определени от властите за пътуващи роми. За да изгонят такива лица от отредените им места за живеене, местните власти следва да убедят съда, че (i) условията на договора за заемане на терена са били нарушени и обитателят не е отстранил нарушението в дадения му срок и (ii) е разумно да прекрати споразумението.

ЕСПЧ, в параграф 69 от своето решение по делото „[Бъкланд срещу Обединеното кралство](#)“ (жалба № 40060/08), посочва, че след като изменението на Закона за мобилните домове от 1983 г. влезе в сила, националните съдилища могат да оценяват пропорционалността на евикциите в съответствие с процесуалните изисквания на член 8, поради което Комитетът на министрите на СЕ приема, че наблюдението на изпълнението на решението може да приключи.

По делото „[Маккан с/у Обединеното Кралство](#)“/“ [McCann v. the United Kingdom](#)” (жалба № 19009/04) фактите касаят непропорционална намеса в правото на жалбоподателя на зачитане на неговия дом след изгонването му през 2005 г., въз основа на „предизвестие за напускане“, без възможност пропорционалността на мярката да бъде определена от независим съд.

По отношение на изпълнението на общите мерки по това дело, Комитетът на министрите констатира, че решението на ЕСПЧ е било разпространено широко – публикувано и коментирано в статии и дела. Също така, правителството изтъква, че не са необходими други общи мерки, тъй като неуредените въпроси по Конвенцията са били изяснени от Върховния съд на Обединеното кралство по две национални дела, а с решение *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*



на камарата на Лордовете е променен законът, като се приема, че всеки обитател на публичен имот, изложен на риск да загуби дома си, трябва да има възможност пропорционалността на тази намеса да бъде разгледана от съответния окръжен съд. Това разглеждане трябва да включва оценка на фактори като личното положение на обитателя.

Тъй като решението на Върховния съд е обвързващо за по-долустоящите съдилища и се приема, че решението на ЕСПЧ е изпълнено.

От разгледаната практика е видно, че общите мерки на Комитета на министрите по изпълнение на решенията за нарушение на чл. 8 от Конвенцията са изпълнени от държавите, чрез постановяване на решение/промяна на съдебната практика от висш съдебен орган, така че новата практика е станала задължителна за всички по-долустоящи национални съдилища и е наложила извършване на задължителна преценка за пропорционалност в случаи на евикция.

Подобен подход е възможно да се приложи и у нас, като се обмисли възможността за тълкувателно решение, което съгласно чл. 130, ал.2 от Закона за съдебната власт има задължителен характер за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове.

Искането за тълкувателно решение би могло да се обоснове с противоречива практика по въпроса дали е задължително извършването на преценка за пропорционалност по чл. 6 от АПК в случаите на обжалване на заповед по чл. 225, ал.1/чл. 225а, ал. 1 от ЗУТ, ако се приеме, че по отношение на изпълнението на тези заповеди органът действа в условията на обвързана компетентност. В такова решение следва да се разгледа въпроса за прякото приложение на чл.8 от Конвенцията, която е ратифицирана и има приоритет пред националното право и в кои случаи същата следва да се прилага - дали е необходимо да има наведено възражение от жалбоподателя за нарушаването му, или е достатъчно обект на евикция да е имот, използван за жилищни нужди на засегнатото лице. Утвърждаване в тълкувателно решение на извода, че преценка за пропорционалност се дължи винаги, когато има опасност да се засегне правото на жилище, би довело до уеднаквяване на съдебната практика и преодоляване на противоречивите становища по въпроса.

Преди всичко обаче, от съществено значение е, подобно задължение за извършване на преценка за пропорционалност, да се вмени на административните органи към момента на издаване на административния акт, вместо тежестта на преценка да се прехвърля изцяло във фазата на съдебния контрол. Извършването на тази преценка на етапа преди

издаване на административния акт ще допринесе за по-висок дял на издаваните законосъобразни актове и за по-ефективна дейност на администрацията. Извършването на такава преценка е изцяло в унисон и с препоръките на Комитета на министрите към СЕ.

Превенция и мерки в подкрепа на осигуряване на пренастаняване

По-долу сме разгледали решенията на различни европейски държави за осигуряване на алтернативно настаняване на лица, подложени на евикция, независимо от причините за нея и цялостни мерки за превенция на оставането без дом.

Ценен източник на информация в тази насока е докладът на фондация „Abbe Pierre”, съдържащ преглед на жилищното изключване в Европа⁵¹. В доклада се разглеждат различните форми на евикция (законна и незаконна), като се посочва, че много форми на евикция на практика не стигат до принудително отстраняване на обитателите на жилището, а се уреждат чрез доброволно напускане. Разгледани са и различни групи рискови фактори, водещи до евикция, сред които си заслужава да обърнем внимание на няколко акцента: структурните фактори като бедност, безработица и невъзможност да се осигури подслон на достъпна цена, които са изцяло валидни в случаите на евикция на уязвими социални групи и у нас. Като един от проблемите на правната рамка се сочи липсата на механизми, в посока превенция на евикциите, като в доклада фигурира силен акцент върху превантивните мерки, които са икономически и социално много по-ефективни за държавата, отколкото евикцията, която е една крайна мярка, последица от несработването на превантивните мерки. По отношение на публичните разходи, превенцията на евикцията е важна не само от социална и здравна гледна точка, но и от финансова перспектива. Предотвратяване на евикцията чрез насърчаване на жилищна сигурност, също гарантира по-голяма стабилност на пазара на труда. Освен това, разходите за процедури за физическо изселване и техните последици, които изискват участие на множество заинтересовани страни, са много високи. Тази цена

⁵¹ Aldanas, Domergue, Owen, Spinnewijn, Bergoënd, Foulquier, 2022, SEVENTH OVERVIEW OF HOUSING EXCLUSION IN EUROPE *Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.*

включва юрисконсултско възнаграждение, разноските по съдебното изпълнение, така както и разходите за пренастаняване и настаняване.

Като примери в тази връзка се сочи следното: в австрийската столица Виена, FAWOS⁵² (Специализирана служба за жилищна сигурност) е струвала 1,63 милиона евро през 2012 г. Това обхваща 2931 домакинства (6741 души), което представлява годишен разход от 241.82 евро на човек. В сравнение с това, разходите за пренастаняване и помощни услуги, които са оценени на 600 евро на човек на месец са 30 пъти по-скъпи. Проведено проучване в Германия и Австрия показва, че за всяко евро, изразходвано за предотвратяване на евикция, може да бъдат спестени по 7 евро от осигуряване на временно жилище и реинтеграция на домакинства без подслон.

Сред персоналните рискове за евикция се сочат етническата и малцинствена принадлежност, наред с още други. За целите на настоящия анализ сме разгледали по-подробно решенията на различни европейски държави по повод справянето с последиците от евикцията.

Проблемите с принудително отстраняване от дома са познати в почти всички европейски държави, като в голяма част от тях липсва и точна статистика за издадени и изпълнени заповеди за евикция. Като примери за мерки за справяне с последиците от евикцията (най – вече като последица от просрочие на наем) се посочват различни финансови стимули за наемателите, осигуряване на защита на правата им, форми на междуинституционално сътрудничество и подкрепа за алтернативно настаняване.

- ✓ **В Берлин**, поради продължителна акция от страна на гражданско движение за право на жилище и в отговор на значителните скокове на наемите, е проведен референдум през септември 2021 г., поставящ въпроса дали повече от **3000 жилищни единици да бъдат предоставени от големи компании за недвижими имоти**, за да може град

⁵² <https://www.volkshilfe-wien.at/fachstelle-fur-wohnungssicherung-fawos/> Австрийската служба за жилищна сигурност FAWOS предоставя услуги по:

- Информация относно наемното и процесуалното право
- Посредничество за управители и собственици на имоти
- Съвети за възможни социални придобивки
- Съдействие при намиране на решения за финансиране на просрочени наеми
- Разработване на бюджет

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Берлин да ги придобие и да ги превърне в обществени жилища. Около 57,6% от гласоподавателите, т.е. повече от един милион берлинчани, са гласували в полза на мярката.

- ✓ В **Полша**, ако лице, подложено на евикция, няма опция за ново жилище, съдебните изпълнители са длъжни да поискат **местните власти да му предложат място за временно настаняване**. Това могат да бъдат хотелски стаи или апартаменти за ползване за период от три до шест месеца максимум. Хотелите обикновено са ниска категория и някои се използват само от изселници. При желание да остане повече от 6 месеца, лицето трябва да заплати.
- ✓ Във **Франция** министърът на жилищното настаняване е създаде **фонд за подкрепа на просрочени наеми** през пролетта на 2021 г., с оглед справяне с риска от огромни просрочия на наеми след пандемията от Ковид - 19. Въз основа на действията на местните власти, тези средства за подпомагане допълват FSL (Фонд за жилищна солидарност), управляван от общините, което им позволява да удвоят своя капацитет за подпомагане на плащането на наем. **Възлизаци на до 30 милиона евро, тези средства подпомагат подкрепата на домакинства, изправени пред финансови затруднения поради пандемията, които обикновено не прибегват до социални услуги**. Също така, друг инструмент за финансово подпомагане във Франция, позволява на наемателите, изправени пред трудности при плащането на наема си, да поискат кредит за наемните си вноски, който може да обхваща период до 18 месеца и възлиза на максимум 1200 евро на месец.
- ✓ В **Португалия просрочените наеми могат да бъдат поети от държавата, ако наемателите докажат липса на средства** (доход по-малък или равен на минималната заплата или получаване на социални помощи) или увреждане. Това са мерки, които са били установени временно при пандемията от Ковид - 19, за да се даде възможност на наемателите да преодолеят затрудненията си при плащане на наем. Държавата дава възможност да се изтегли безлихвен кредит за плащане на разликата между месечния наем и до 35% от доходите на домакинството.

Наемодатели, които могат да демонстрират спад в доход по-голям от 20% и чиито

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

наематели не са ползвали горепосочения заем, също могат да се възползват от този заем с нулева лихва за компенсация за неплатени месечни наеми.

- ✓ В **Италия** през 2020 г. е приет закон за особености на достъпа на гражданите до защитени жилища, за справяне с финансовите затруднения на наематели и за намаляване на риска от изгонване. Законът предвижда **подпомагане за собствениците на жилищни имоти, които намаляват наема с произволна сума. Размерът на помощта компенсира до 50% от договореното намаление, до максимален годишен лимит от 1200 евро за всеки наемател.**
- ✓ В **Париж**, ADIL (Службата за информация относно жилищното настаняване)⁵³ е упълномощена от 2019 г. от различни държавни служби за **установяване на правна услуга за подпомагане на частни наематели, които са получили официално известие за плащане (това е първото действие в процедура по евикция заради просрочен наем).** През 2021 г. просрочените дългове са били оспорени от 32 % от домакинствата, представлявани от ADIL. Недължимите суми са възлизали на обща стойност 1285 евро средно на засегнато домакинство.
- ✓ В **Нидерландия** правителството и четирите най – големи общини са създали **план за действие за борба с бездомността и намаляване на евикциите.** В резултат на този план се е стигнало до 22% намаление на броя на евикциите между 2005 и 2014 г. Междуйнституционалното сътрудничество между различните заинтересовани страни (местни власти, жилищни корпорации, социални услуги, общински здравни служби) е задействано за осигуряване на предварителна комуникация и проактивност веднага щом едно домакинство изпадне в затруднение, като то получава подкрепа за управление на дълга си.
- ✓ В **Ирландия** през 2021 г. законът за предотвратяване на бездомността интегрира нови мерки в свързаното законодателство (Законът за жилищните наеми). **Домакинство, изложено на риск да остане без дом, се възползва от допълнително 12-седмично отсрочване на поканата за напускане.** През този период местните

⁵³ <https://www.adil75.org/ladil-de-paris/>

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

власти и асоциациите работят заедно, за да намерят подходящо решение за пренастаняване. В Дъблин тези практики позволяват на 55% до 60% от семействата в риск да избегнат лишаване от жилище.

- ✓ В **Австрия** (Службата за превенция на евикцията) е съвместен публично-частен инструмент, който обединява множество различни услуги. Службата разполага със значителни ресурси, включително тези на общинските жилища (около 25% от общия им капацитет), позволявайки ѝ да действа предварително и в хода на законовите процедури за евикция. Службата прилага **превантивен проактивен подход за директен контакт със застрашените от изгонване домакинства и предлагане на правна помощ и подкрепа при формулирането на план за разсрочване на дълга, както и достъп до социална подкрепа.**
- ✓ В **Австрия, Швеция и Германия, общините трябва да бъдат информирани, когато процедурата по евикция е в съдебна фаза и когато бъде обявена дата за изпълнението ѝ.** В Германия се извършва превенция на изселването от общинските власти. Във Франция ССАРЕХ (комитети за координация на Действия за предотвратяване на евикция) обединява всички засегнати заинтересовани страни. За жалост, тези организации страдат от липса на финансиране, за да извършват дейността си.
- ✓ **Службата за жилищни консултации на Финландия е интердисциплинарна и предоставя посредничество.** Предлага съвети относно финансовото управление, жилищните договори и отношенията със съседите; може да действа и в посока на правна подкрепа. През март 2022 г. финландското правителство инициира приемането на проект на закон, който има за цел да разшири жилищната консултантска услуга за всеки, който се нуждае от нея, и да осигури адекватен достъп до нея, независимо от типа жилище или местоположение, като този достъп е правно задължение на общините. Този процес започва с предефиниране на принципите на сътрудничество между АРА (Център за жилищно финансиране и развитие на

Финландия)⁵⁴ и общините относно жилищни консултации, които ще се основават на държавни субсидии, разпределени на общините. Тези субсидии се отпускат от началото на 2022 г., докато преди това обхватът на държавното финансиране е бил по-ограничен, тъй като се е прилагал само за жилищния фонд на АРА. Законът е в сила за определен период, последван от оценка на ефективността на съвета по отношение на жилищата и законодателството. Това ново законодателство е от съществено значение в превенцията на бездомността във Финландия и следва да допринесе за намаляване наполовина на броя на бездомните хора и за изкореняване на бездомността през следващите години.

- ✓ В Испания е изготвен законопроект за защитата на правото на дом, който предвижда подобряване на процедурата по евикция на лица в уязвимо положение, урежда възможни решения за намиране на дом от социалните служби, така че да се предотврати лицата да останат без дом.⁵⁵ Като една от мерките в закона се предвижда увеличение с до 150 % на данъка върху недвижими имоти, които не се обитават.
- ✓ Като препоръчана добра практика, която беше изведена на срещата със съдии от Административен съд София – град, се открие възможността да се въведат мерки, задължаващи частни инвеститори да заделят определен процент от новопостроени жилища за социални нужди по примера на САЩ и Белгия, където около 15 % от новопостроените жилища се определят за подобни цели.

Защита и подкрепа на ползватели на жилища, засегнати от евикция

- ✓ В държави като Австрия, Белгия, Полша, Румъния, Франция, Унгария и Румъния съществува забрана за евикции през зимните месеци. Тази добра практика е възприета и от някои общини в България, но в рамките на проведените

⁵⁴ <https://www.ara.fi/fi-FI>

⁵⁵ https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/councilministers/paginas/2022/20220201_council.aspx

Този документ е изготвен в изпълнение на Проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“ се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

интервюта не беше идентифицирана като конкретно правило. Във **Франция**, например, изпълнението на заповедта за принудително отстраняване се спира през зимните месеци за периода от **01 ноември до 31 март**.

- ✓ **Спирането или отлагането на изпълнението на заповедите за евикция от съда е ключова мярка за защита правата на ползвателите.** Такова спиране/отлагане на изпълнението се допуска от съда по хуманитарни или лични причини, като, например наличие на деца, хора с увреждания в домакинството или семейства със значителни затруднения за намиране на дом. В някои държави – членки такова спиране е предвидено в закон (**Испания, Финландия, Франция, Унгария, Италия, Литва, Латвия, Полша, Португалия**). В **Белгия и Дания** спирането/отлагането не е предвидено в закона, а в други държави е допустимо при определение условия (**Германия, Естония, Испания, Литва, Латвия, Полша**). В Германия, например, изпълнението на заповедта може да се отложи или спре, ако има опасност да застраши здравето или живота на обитателя, например в случай на физическо или умствено заболяване, напреднала възраст или бременност. В Италия, като отговор на липсата на достъпни жилища под наем, изпълнението на заповедта може да бъде отложено за неопределен период по социални причини.

✓

Въз основа на анализа на добрите практики в държавите членки, можем да изведем следните основни области, в които могат да се възприемат част от описаните практики:

- **По отношение на превенцията** – ограничаване на случаите на допускане на незаконно строителство или продължително обитаване на държавен или общински имот, без правно основание чрез засилване на контролната дейност от страна на общинските служби, ангажирани с тази дейност;
- **По отношение на преценката за пропорционалност** – взимане предвид на положението на обитателите и законодателно уреждане на критерии за уязвимост;
- **По отношение на възможностите за защита на обитателите** – процедура за предлагане на възможности за алтернативно настаняване преди изпълнение на заповедта за премахване, сътрудничество със социални служби и активно участие на НПО като медиатори между властите и общностите, нормативно уреждане на възможността за спиране и отлагане на изпълнението, забрана за изпълнение през зимните месеци, насърчаване на публично – частното партньорство за предоставяне на жилищна помощ, под формата на предоставяне на възможности за настаняване в частни домове, данъчни и финансови стимули за собственици на необитаеми жилища, стимули за частни инвеститори да определят дял от новопостроени жилища за социални нужди.

ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ПРАВНАТА РАМКА И/ИЛИ ПРОМЯНА В АДМИНИСТРАТИВНАТА ИЛИ СЪДЕБНА ПРАКТИКА

Въз основа на направения анализ, в обобщение на изложеното, могат да се отправят следните препоръки и да са очертаят следните възможни решения, описани по-долу.

По отношение на правната рамка

- С оглед на дадените препоръки от Комитета на министрите на Съвета на Европа е препоръчително в ЗУТ, в ЗДС и в ЗОС да се въведе изрично изискване за **извършване на преценка за пропорционалност преди издаване на съответните заповеди** за премахване на незаконен строеж, съответно за изземване на държавен или общински имот, държан без правно основание. Следва да се направи уточнение, че подобно законодателно уреждане на критерии за пропорционалност не е ключово за уеднаквяване на съдебната практика, както споделят и представители на магистратите. Наличието на такива законодателни промени обаче, ще допринесе най – вече за уеднаквяване на административната практика, а оттам и за по-голям дял на законосъобразните заповеди за премахване и изземване.
- Възможностите за спиране на изпълнението, предвидени в чл. 280 от АПК, са ограничени, а предвидените в чл. 278 от АПК хипотези на отсрочване и разсрочване на изпълнението не дават максимални гаранции на защита на правата на засегнати ползватели. Отделно от това, преценката на органа дали да разреши отсрочване или разсрочване не подлежи на съдебен контрол. Ето защо, по примера на редица европейски държави, в които възможността за **спиране на изпълнението** на подобни заповеди е законодателно въведена, също е необходимо да се възприеме подобно законодателно решение, като се предвиди специална възможност за спиране или отсрочване на изпълнението конкретно на заповедите по чл. 225, ал. 1 и по чл. 225а, ал.1 от ЗУТ, съответно по чл. 80, ал.1 и по чл. 80а, ал. 1 от ЗДС и по чл. 65, ал. 1 от ЗОС, като тази възможност може да се предвиди в един от изброените специални закони с препратка към останалите. Надлежно легитимирани да искат отлагане на изпълнението, следва да бъдат освен адресатите на актовете, така също и **трети лица, чийто права и законни интереси могат да бъдат засегнати от изпълнението** (обитатели на строежа или имота, подлежащ на премахване или изземване).

- Продължаването на процеса по **приемане на проекта за изменение и допълнение на ЗУТ**, който е разгледан в настоящия анализ, би отговорило на настоящите препоръки, както и на препоръките на Комитета на министрите към Съвета на Европа, доколкото този законопроект адресира и двата засегнати аспекта: както преценката за пропорционалност, така и възможността за отсрочване на изпълнението. В хода на приемане на законопроекта, следва да се съобразят и направените по-горе в този анализ препоръки, които биха могли да бъдат отчетени при извършването на предварителна оценка на въздействие на нормативния акт, като се обмислят допълнително и следните възможности:
- Да се приеме процедура по узаконяване на конструктивно пригодни строежи, използвани за жилища, вкл. да се въведе амнистия на търпимостта чрез увеличаване на периода, в който незаконно построени жилища могат да преминат през процедура за определяне на тяхната търпимост;
 - Да се преразгледа приложимостта на института на давността в изпълнителното производство само по възражение на длъжника, като се обмисли възможността за служебно прилагане/прекратяване на изпълнителното производство при издадени заповеди за премахване на незаконни строежи, използвани за жилищни нужди, вкл. които са единствено жилище, след изтекъл продължителен период от време;
 - Да се ревизира едноинстанционният съдебен контрол при обжалване на действията по изпълнението, с оглед на осигуряване на възможност за защита на казуси, предмет на анализа, при които принципът за пропорционалност не е приложен на по-ранен етап, при издаването на заповеди за премахване. Следва да се предвид възможност за обжалване на актовете в тази връзка на две съдебни инстанции.
- Необходимо е да бъде изготвен, едновременно със законопроекта, и **проект на Наредба** към него, която да детайлизира правилата за прилагането му.
- Следва да се финализира процесът по приемане на ЗИД на Закона за гражданската регистрация, даващ възможност на лицата, които нямат адресна регистрация, да ползват „**служебен адрес**“, на който да се регистрират.

По отношение на съдебната практика

- Въпреки развитието на практиката и отчетения напредък, следва да се затвърди във всички съдебни органи разбирането, че **преценката за пропорционалност е част от преценката за материална законосъобразност на актовете** в случаите, когато се касае за изземване/премахване на незаконен строеж, ползван за жилищни нужди;
- Необходимо е във всички случаи да се отчита **прякото приложение на чл.8 от Конвенцията** и развитието на относимата практика на ЕСПЧ;
- Следва да се застъпи по-широко разглеждане на възможността за **право на жалба срещу заповеди за премахване на незаконни строежи по ЗУТ от всички лица, чиито права и законни интереси се засягат от акта** във връзка с чл. 214, ал.1 от ЗУТ;
- Следва да се застъпи по-широко разглеждане на възможността за право на жалба в производството по изпълнение от трети лица, чийто чиито права, свободи или законни интереси са засегнати във връзка с чл. 295 от АПК.

Препоръчително е да се обмисли възможността за отправяне на **искане за тълкувателно решение до ВАС**, което да се обоснове с противоречива практика по въпроса дали е задължително извършването на преценка за пропорционалност по чл. 6 от АПК в случаите на обжалване на заповед по чл. 225, ал.1/чл. 225а, ал. 1 от ЗУТ, ако се приеме, че по отношение на изпълнението на тези заповеди органът действа в условията на обвързана компетентност. В такова решение следва да се разгледа въпроса за прякото приложение на чл.8 от Конвенцията, която е ратифицирана и има приоритет пред националното право и в кои случаи същата следва да се прилага- дали е необходимо да има наведено възражение от жалбоподателя за нарушаването ѝ, или е достатъчно обект на евикция да е имот, използван за жилищни нужди на засегнатото лице. Утвърждаване в тълкувателно решение на извода, че преценка за пропорционалност се дължи винаги, когато има опасност да се засегне правото на жилище, би довело до уеднаквяване на съдебната практика и преодоляване на противоречивите становища по въпроса.

По отношение на практика на административните органи

➤ Фактори с негативно влияние върху преценката на пропорционалността като отменени административни актове поради незаконосъобразно извършена или неизвършена преценка ясно показват, че от особено значение е **приемането и прилагането на координационен механизъм**, който да дава на всички ангажирани институции в процеса по премахване на незаконни строежи/по изземване на незаконно държан имот, необходимия инструментариум за действие и взаимодействие, в съответствие с принципите на АПК. Този координационен механизъм следва да утвърди:

- Извършването на преценката за пропорционалност като задължителна стъпка, установена преди или паралелно с изрично разписване в специалните закони задължение за това, тъй като оценката произтича, освен другото, и от господстващата приложима съдебна практика. Наличието на практически инструментариум, който въвежда задължителна преценка за пропорционалност при издаване на заповедите за премахване на незаконни строежи или изземване на имоти, ползвани за жилищни нужди, е от съществено значение за подобряване на практиката на административните органи и за издаването на законосъобразни актове;
- Извършване на предварителна оценка за възможностите за настаняване на лица в уязвимо положение, подложени на евикция, и предложения за настаняване в общински жилища, в социални услуги или за други налични мерки за подпомагане. Тази оценка следва да се прави в съвместно сътрудничество между органите, отговорни за контрол на строителството, както и общинските социални служби, дирекциите „Социално подпомагане“, органите на МВР и други заинтересувани институции като МТСП, МОН, МЗ, които да подпомогнат образователни, социални и здравни затруднения на уязвимите групи лица.

➤ Следва да се положат усилия в посока на **засилване на контрола и превенцията срещу незаконно строителство**. В тази връзка е необходимо всяка общинска администрация да прегледа експертния ресурс, който отговаря за контрол на незаконното

строителство и при необходимост да набележи мерки за осигуряване на допълнителен такъв. В контекста и на проучените добри практики се налага изводът, че превенцията се явява много по-ефективно и икономическо целесъобразно средство в борбата с незаконното строителство, спрямо премахването на вече изградени незаконни постройки.

➤ При издадена заповед за премахване на незаконен строеж, по която не е пристъпено към изпълнение за продължителен период (давностният срок е определен в чл. 285 от АПК), **органът да следи служебно за изтекла погасителна давност** и да не изпълнява заповедта при констатиране на изтекла такава;

➤ При установено обстоятелство, че строежът е единствено жилище на обитателите му, да не се пристъпва към изпълнение и **производството да се прекратява от органа на основание чл. 282, ал. 1, т. 8 от АПК**, с пряко приложение на Конвенцията. Разпоредбата на АПК предвижда възможност за прекратяване на изпълнителното производство поради други безспорни обстоятелства, установени с писмени доказателства. В хода на производството по изпълнение органът следва да събере информация и доказателства служебно дали строежът представлява единствено жилище на обитателите му, в случай че това не е било направено преди издаване на заповедта за премахване. При невъзможност да бъде осигурено алтернативно настаняване, изпълнението следва да се прекрати.

По отношение на политики и решения в дългосрочен план

➤ Препоръчително е да се обмисли *насърчаването на мерки за настаняване*, със съответните последващи нормативни промени в относимите актове: ЗУТ, ЗМДТ и общински наредби, освен в общински жилищен фонд или в социални услуги, така също и *в необитавани частни жилища*. По примера на разгледани практики в други държави подобни мерки могат да се състоят в следното:

- Подпомагане на наематели за поемане на част от наема на лица в уязвимо положение;
- Определяне на по-висок размер на данъка за собствениците на необитаеми жилища;
- Задължаване на частни инвеститори за заделяне на определен процент от новопостроени жилища за настаняване на нуждаещи се лица;
- Публично – частно партньорство между общини и НПО за подпомагане на цялостната интеграция на лица в уязвимо положение, подложени на евикция;
- Възможност за промяна на процедурата по снабдяване със строителни книжа след извършване на фактическото строителство, с ясна рамка, процедура и срокове, която да се прилага от органите по контрол на строителството.

➤ При необходимост от прилагане на института на премахване на незаконно строителство спрямо големи общности/територии, да се отчитат *културно - етническите особености* на общностите:

- Общинските администрации да прилагат като трайна практика инструмента на *социален скрийнинг*;
- След уреждане статута на земята, за настаняване на засегнатите общности в жилища да се използват *модулни постройки*.

БИБЛИОГРАФИЯ

Димитрова, М. Георгиева, Ж 2016. „Анализ, заключения и препоръки относно изпълнението на решението на Европейския съд по правата на човека по делото „Йорданова и други срещу България“ от <https://www.humanrights.bg/Contents/Item/Display/12662>

Качаунова, А. и др. 2021. „Правата на човека в България през 2020 г.“- Годишен доклад на Български хелзинкски комитет от <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/category/3>

Качаунова, А. и др. 2022. „Правата на човека в България през 2021 г.“- Годишен доклад на Български хелзинкски комитет от <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/category/3>

Качаунова, А. и др. 2023. „Правата на човека в България през 2022 г.“- Годишен доклад на Български хелзинкски комитет от <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/category/3>

Добруджалиева, А. 2021. „Изследване на съществуващите общински политики и практики за подобряване на жилищните условия на уязвими групи община Търговище“ - Проект „Изследване и аргументи за нови жилищни политики в полза на цялото общество“, финансиран от Фонд Активни граждани България по ФМ на ЕИП 2014 - 2021 г., изпълняван от Фондация „Хабитат България“ от <https://hfh.bg/2021/07/19/report-on-housing-needs-and-attitudes-of-families-in-underprivileged-communities-in-the-municipalities-of-sliven-and-targovishte/>

Добруджалиева, А. 2021. „Изследване на съществуващите общински политики и практики за подобряване на жилищните условия на ромските общности в община Сливен“ - Проект „Изследване и аргументи за нови жилищни политики в полза на цялото общество“, финансиран от Фонд Активни граждани България по ФМ на ЕИП 2014 - 2021 г., изпълняван от Фондация „Хабитат България“ от <https://hfh.bg/2021/07/19/report-on-housing-needs-and-attitudes-of-families-in-underprivileged-communities-in-the-municipalities-of-sliven-and-targovishte/>

Томова, И. Стойчев, Л. 2021. „Тематичен доклад за положението на ромите - Основни показатели за социално приобщаване и основни права в България“ от https://noveleca.bg/wp-content/uploads/2022/10/Tematichen-doklad-za-romite_BG.pdf

Михайлова, Д., Кашъмов, А. 2017. „Разрушаването на незаконни жилища в ромските махали: Устойчиво решение за ромска интеграция или проблем на дискриминация на ромите в България? - Анализ на законодателството относно премахване на незаконни постройки и практиката по прилагането му в България с оглед установяване на съответствието с правото

на ЕС относно защита от дискриминация на основата на признака „етническа принадлежност“ от <https://equalopportunities.eu/docs/REPORT-2017-bg.pdf>

2023. „ДОКЛАД от проучване за ОБЩИНСКИ ЖИЛИЩА сред ОБЩИНТЕ в България, МРРБ и Хабитат България“ от <https://obshtinskidom.bg/dokladi/>

2023. „Доклад от анкетиране на общините за СОЦИАЛНАТА ЖИЛИЩНА ПОЛИТИКА, МРРБ и Хабитат България“ от <https://obshtinskidom.bg/dokladi/>

2023. „ДОКЛАД от проучване за настаняване в ОБЩИНСКО ЖИЛИЩЕ проведено сред ГРАЖДАНИ, МРРБ и Хабитат България“ от <https://obshtinskidom.bg/dokladi/>

Приета с Решение № 278 на Министерския съвет от 05.05.2022 г., 2022. „Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021 – 2030)“ от <https://strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=1541>

Приета с Протокол № 67.25 на Министерския съвет от 02.12.2020 г., 2020 „Национална програма за развитие „България 2030“ от <https://strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=1330>

Приета с Решение на Министерския съвет № 586 от 6 август 2021 г., 2021. „Пътна карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу Република България от ЕСПЧ“ от <https://mjs.bg/home/index/1228e52f-b6d8-42f3-9eee-39d0ba163701>

Министър на правосъдието, 2023. Десети годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2022 г. от <https://mjs.bg/home/index/1228e52f-b6d8-42f3-9eee-39d0ba163701>

Pamporov, A. 2016. „Local Engagement for Roma Inclusion (European Union’s Fundamental Rights Agency)“ от <https://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-multi-annual-roma-programme>

Приложение № 1 СПИСЪК НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ ОРГАНИ И НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ, УЧАСТВАЛИ В ИНТЕРВЮТА ЗА ЦЕЛИТЕ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

| Институция | Дирекция/Отдел | Длъжност |
|---|---|---|
| Министерство на регионалното развитие и благоустройството | Управляващ орган на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 година | Експерт |
| Министерство на регионалното развитие и благоустройството | Дирекция „Национален строителен контрол“ | Експерт |
| Министерство на регионалното развитие и благоустройството | Дирекция „Национален строителен контрол“ | Експерт |
| Министерство на труда и социалната политика | Дирекция "Социално включване" | Експерт |
| Министерство на труда и социалната политика | Управляващ орган на програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 | Експерт |
| Министерство на труда и социалната политика | Управляващ орган на програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 | Експерт |
| Министерство на труда и социалната политика | Агенция за социално подпомагане | Експерт по социални услуги за пълнолетни лица |
| Министерство на труда и социалната политика | Агенция за социално подпомагане | Експерт по дейности и мерки по закрила на детето“ |
| Министерство на труда и социалната политика | Агенция за социално подпомагане | Експерт по социално подпомагане |

| | | |
|------------------------------|---|-------------------------------|
| Столична община | Дирекция „Общински строителен контрол“ | Експерт по юридически въпроси |
| Столична община | Дирекция „Общински строителен контрол“ | Експерт |
| Столична община | Дирекция "Социално подпомагане за деца и възрастни" | Експерт |
| Община Пловдив | Социална политика | Експерт |
| Община Варна | Отдел "Строителен контрол" | Експерт |
| Неправителствена организация | Фондация „Импакт Праксис“ | Експерт |
| Неправителствена организация | СНЦ „Инициатива за равни възможности“ | Експерт |

Приложение № 2 Списък на Таблици

Таблица № 1 Базови данни за общински жилищен фонд от анкетирането към 31.12.2022 г.

Таблица №2 Общини с най-голям брой картотекирани лица и капацитет на фонда им