



# ОБЩИНА СИЛИСТРА

✉ ул. "Симеон Велики" № 33  
7500 Силистра

[www.silistra.bg](http://www.silistra.bg)

☎ (086) 824 243 Факс: (086) 823 343  
E-mail: [mayor@silistra.bg](mailto:mayor@silistra.bg)

ДО  
Д-Р МАРИЯ ДИМИТРОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОБЩИНСКИ  
СЪВЕТ - СИЛИСТРА

## МОТИВИ

за

Изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди, настаняване под наем и продажба на общински жилища

*(съгласно изискванията на чл.28 от ЗНА)*

### 1. Причини, налагащи приемането на изменението и допълнението на подзаконовия нормативен акт:

На 10.01.2018 г. на интернет страницата на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г. (ОПРР 2014-2020 г.) - <http://bgregio.eu/shemi/117/oprr--oprd--mrr.aspx> - бяха публикувани изменени Насоки за кандидатстване по процедура за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG16RFOP001-1.001-039 „Изпълнение на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие 2014-2020“. Съгласно т. 5.2.2 (в частта, касаеща Инвестиционен приоритет 4 „Социална инфраструктура“) от същите:

*„Когато публичните органи на национално, регионално или местно равнище организират, възлагат или извършват услуги/дейности за задоволяване на потребностите на обществото, същите като цяло се класифицират като услуги от общ (обществен интерес). В съобщението „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: социални услуги от общ интерес в Европейския съюз“ (СОМ(2006) 177), освен здравните услуги, са определени две основни групи социални услуги от общ икономически интерес (УОИИ), като едната от тези групи услуги включва в обхвата си наред с останалите и „социалното настаняване, чрез което се осигуряват жилища на лица или групи лица в неравностойно социално положение“. Социалното жилищно настаняване е посочено като социална услуга и в Решението на ЕК за УОИИ (Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена*

услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ L 7 от 11.1.2012 г.). В тази връзка осигуряването на социални жилища за уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение се приема за УОИИ...

**Социалните жилища**, независимо от спецификата на това понятие, използвано за целите на процедурата, по същество представляват **общински жилища и като такива се подчиняват на Закона за общинската собственост (ЗОС)**. По силата на изрична законова делегация от чл. 45а от ЗОС определянето на жилищната нужда и настаняването в тези жилища е подчинено на нормативно регламентирана административна процедура, установени от Общинския съвет в наредба.

Съгласно практиката на Върховния административен съд „настаняването в жилища общинска собственост представлява управленска, административна дейност, при която овластеният със закон орган притежава властнически правомощия“ {Определение № 5124 от 12.04.2011 г. на ВАС по адм. д. № 4246 / 2011г.}.

С оглед на посоченото може да се направи изводът, че **на нивото на собственика на инфраструктурата безвъзмездната финансова помощ, предоставяна от страна на УО на ОПРР на общините, попада извън обхвата на правилата по държавните помощи**, тъй като представлява трансфер на средства от един публичен орган към друг.

**На нивото на оператора на инфраструктурата (лицето, което стопанисва/експлоатира инфраструктурата) икономическият характер на услугите по социално жилищно настаняване не може да бъде a priori изключен, тъй като операторът действа при условията на съществуващ пазар на жилищни услуги.** Фактът, че наемите на общинските жилища са несъпоставими с пазарните цени и че липсва частен интерес от предоставянето на жилища на социално слаби групи от населението само доказва необходимостта от държавна намеса, но не изключва наличието на икономическа дейност. В тази връзка **операторът на инфраструктурата представлява предприятие по смисъла на чл. 107 от ДФЕС.** Предвид че помощта се предоставя на предварително определени бенефициенти, налице е и селективност на мярката, а доколкото наличието или липсата на ефект върху конкуренцията са трудно доказуеми, то може да се направи изводът, че **предоставяните средства на нивото на оператора на инфраструктурата попада в обхвата на правилата по държавните помощи...**

Предвид факта, че **общината** (чрез своите органи), като собственик на инфраструктурата, сама определя кой и по какъв начин да стопанисва инфраструктурата, то тя се **явява възложител на услугата по социално жилищно настаняване и администратор на помощта към оператора на услугата** (общината осигурява средствата за изпълнение на дейностите по предоставяне на услугата и тези средства, заедно с финансираната по проекта инфраструктура, представляват компенсация за УОИИ). С оглед на посоченото, за да осигури съответствие на компенсацията с правилата по държавните помощи **общината следва да възложи услугата в съответствие с изискванията на Решението за УОИИ.**

*Предоставянето на услугата и съответно стопанисването на инфраструктурата може да се възложи както на външно за общината лице (например търговско дружество), така и на общинско предприятие, на второстепенен разпоредител с бюджет или на звено/дирекция в самата общинска администрация. При всички случаи операторът на инфраструктурата, дори когато не е отделно юридическо лице, а част от общинската администрация се разглежда като получател на компенсация за предоставяне на услугите по социално жилищно настаняване...*

*Следва да се има предвид, че е необходимо общините бенефициенти да предприемат предварително на местно ниво мерки за определяне на услугите по предоставяне на социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение, като услуга, която е част от политиката по социално включване на общината, в съответствие с изискванията към мерките по настоящата процедура. Това може да стане чрез приемането на съответни наредби на общинските съвети, които да регламентират начина на предоставяне на услугата и съответните изисквания. Наредбите следва да регламентират реда за стопанисване, финансиране, настаняване, ползване, мониторинг и контрол на социалното жилище, което освен настаняване осигурява и мерки за социално приобщаване на ползвателите (образование, заетост, обучение, здравеопазване и др.). В наредбите следва да се заложи задължение за кмета на общината при възлагането на услугата да спази всички изисквания на Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес.*

*Социалните жилища, финансирани по ОПРР, следва да бъдат разграничени от общия общински жилищен фонд..."*

*Съгласно т. 5.4.6 (в частта, касаеща инвестиционен приоритет „Социална инфраструктура“) от Насоките за кандидатстване по процедурата: „Наредбата на общинския съвет за социалните жилища, финансирани по ОПРР, следва да бъде разработена и приета преди подаване на проектното предложение“.*

*Във връзка с горесцитираните изисквания и с оглед предстоящото кандидатстване на община Силистра с проект за изграждане на социални жилища по процедура BG16RFOP001-1.001-039 по ОПРР 2014-2020 г., Община Силистра предприе действия за изготвяне на проект на наредба за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди, настаняване под наем и продажба на общински жилища (НУРУЖНННПОЖ), който да регламентира реда за стопанисване, финансиране, настаняване, ползване, мониторинг и контрол на социалното жилище, както и мерки за социално приобщаване на ползвателите (образование, заетост, обучение, здравеопазване и др.) в съответствие с Насоките за кандидатстване по процедурата.*

В чл. 7а, ал. 1 от проекта на наредба за изменение и допълнение на НУРУЖНННПОЖ е определена услугата „Настаняване в социални жилища на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение“ като социална услуга от общ икономически интерес (УОИИ). В ал. 3 на същия член е определено съдържанието на услугата.

В чл. 53, ал. 1 от проекта на наредба за изменение и допълнение на НУРУЖНННПОЖ е регламентиран начинът на предоставяне на УОИИ - чрез възлагане от Общинския съвет, след въвеждането в експлоатация на сградата, предназначена за социални жилища, на специализираното звено на община Силистра по управление и поддържане на общинския жилищен фонд и предоставяне на свързаните с него услуги за населението (общинско предприятие „Дръстър“), посредством Акт за възлагане (Правилникът за организацията и дейността на общинско предприятие „Дръстър“ към Община Силистра) в срока, определен от Управляващия орган на ОПРР 2014-2020 г.

В ал. 2 на чл. 53 са посочени изискванията към Акта за възлагане - изготвя се/изменя се/допълва се съгласно указанията на Управляващия орган (УО) на ОПРР 2014-2020 г. за съдържанието на актовете за възлагане в съответствие с изискванията на Решение на Европейската комисия от 20 декември 2011 г., относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (OBL7 от 11.1.2012 г.) (Решение на ЕК 2012/21/ЕС). В чл. 53, ал. 3 е извършено позоваване на Решение на ЕК 2012/21/ЕС при възлагането на услугата от Общинския съвет.

Създадена е изцяло нова Глава пета „Социални жилища. Стопанисване, финансиране, настаняване, ползване, мониторинг и контрол“ със следните раздели:

- РАЗДЕЛ I. Възлагане и финансиране на обществената услуга „Настаняване в социални жилища на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение“;
- РАЗДЕЛ II. Условия и ред за установяване на жилищни нужди за настаняване в общински социални жилища на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение;
- РАЗДЕЛ III. Условия и ред за настаняване в социални жилища на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение като част от политиката по социално включване на Община Силистра;
- РАЗДЕЛ IV. Прекратяване на наемните правоотношения;
- РАЗДЕЛ V. Определяне на наемни цени за настаняване в социални жилища на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение;

- РАЗДЕЛ VI. Мониторинг и контрол по предоставяне на обществената услуга „Настаняване в социални жилища на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение“.

В тях е регламентиран редът за стопанисване, финансиране, настаняване, ползване, мониторинг и контрол на обществената услуга (УОИИ) „настаняване в социални жилища на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение“, както и мерки за социално приобщаване на ползвателите (образование, заетост, обучение, здравеопазване и др.) при предоставяне на услугата в инфраструктурата, изградена по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., с цел тяхната интеграция в обществото.

Мониторингът и контролът по предоставянето на обществената услуга (вкл. по отношение на отчитането от общинско предприятие „Дръстър“ на приходите и разходите по предоставянето ѝ, определянето на размера на компенсацията, както и контролът за свръхкомпенсация), с оглед изискването на УО на ОПРР 2014-2020 г. за разделение (разграничаване) на функциите, се осъществява чрез служители от Дирекциите/Отделите/Звената в общинската администрация, осъществяващи дейности в изпълнение на общинската политика в областта на публичните финанси, контрол за законосъобразно и целесъобразно разходване на публични средства, дейности по Закона за държавните помощи и правилника за неговото прилагане, икономическите дейности и общинската собственост.

**Детайлните права и задължения на общинско предприятие „Дръстър“ по отношение на предоставеното му за управление (стопанисване) имущество за социално жилищно настаняване, изградено (финансирано) по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., както и относно предоставянето на свързаната с него УОИИ (вкл. във връзка с обхвата на услугата, изчисляване, контролиране и преглед на компенсацията, приходите и разходите, които се вземат предвид при изчисляването на компенсацията, мерките за избягване и възстановяване на свръхкомпенсация, воденето на разделна счетоводна отчетност за дейностите по предоставяне на УОИИ в съответствие с Решение на ЕК 2012/21/ЕС и указанията на УО на ОПРР 2014-2020 г. за съдържанието на актовете за възлагане в съответствие с изискванията на Решение на ЕК 2012/21/ЕС, които към момента все още не са публикувани) ще следва да бъдат определени съгласно чл. 52, ал. 3 и 4 от ЗОС във връзка с чл. 36, ал. 1 от Закона за държавните помощи от Общинския съвет в акта за възлагане (Правилникът за организацията и дейността на общинско предприятие „Дръстър“ към Община Силистра), проект на който (съгласно т. 5.4.1 от Приложение О2 към Насоките за кандидатстване по процедурата) следва да бъде представен пред УО на ОПРР 2014-2020 г. най-късно 4 месеца преди приключване на дейностите по проекта за изграждане на социалните жилища.**

## **2. Цели, които се поставят с приемането на промените в Наредбата:**

С приемането на промените в Наредбата ще се осигури целесъобразно и законосъобразно управление (стопанисване), финансиране, настаняване, ползване,

мониторинг и контрол на социалните жилища, които ще се изградят с безвъзмездна финансова помощ по ОПРР 2014-2020 г.

Целта на изменението и допълнението на Наредбата е да се осигури, с оглед предстоящото кандидатстване на община Силистра с проект за изграждане на социални жилища по процедура BG16RFOP001-1.001-039 по ОПРР 2014-2020 г., съответствие с изискванията на изменените Насоки за кандидатстване по процедурата и приложенията към тях, включително с приложимите правила за държавни помощи, посочени в същите документи.

В Приложение О2 „Указания за оценка на съответствието на проектните предложения с правилата за държавни помощи“ към Насоките за кандидатстване по процедурата е посочено, че *„за проектите за осигуряване на социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение, критерий „Проектното предложение е в съответствие с изискванията на приложимия режим на държавна помощ“ може да бъде оценен положително само в случай че е представена Наредба на Общинския съвет, която регламентира реда за стопанисване, финансиране, настаняване, ползване, мониторинг и контрол на социалните жилища, в която е заложено задължение за кмета на общината да възложи предоставянето на услугата в съответствие с изискванията на Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес.“*

Условията и редът за установяване на жилищни нужди и за настаняване в социални жилища, изградени с безвъзмездна финансова помощ по ОПРР 2014-2020 г. (които следва да бъдат разграничени от общия общински жилищен фонд) са насочени към осигуряване на достъп до съвременно и отговарящо на нормативните изисквания жилище на най-крайно нуждаещи се социални групи (бездомни хора и/или такива, живеещи в много лоши битови условия; родители с деца, вкл. непълнолетни родители, самотни родители, многодетни семейства, родители с деца с влошено здраве и увреждания; хора в риск от бедност и социално изключване) съобразно конкретните им нужди и на социално приемлива цена, което позволява освен ползване на социално жилище и задоволяване на всички останали битови потребности на лицата. Наред с това настаняването в социално жилище цели интеграция в обществото на представители на уязвими, малцинствени, социално слаби и други групи в неравностойно положение, поради което се съчетава с мерки за социално приобщаване на ползвателите (регламентирани в договора за наем), включително такива в областта на образованието, обучението, заетостта и здравеопазването, неучастието в които е основание за прекратяване на наемното правоотношение. Чрез процеса на интеграция се цели също така да се спре маргинализирането на тези групи от обществото и да се премахнат (или намалят) границите на сегрегирани територии в община Силистра чрез подобряване достъпа до съществени възлови зони и обикалящите ги общности. Физическото

**местонахождение на социалните жилища, които ще бъдат изградени по проекта по ОПРР 2014-2020 г., ще осигурява техническа (комунална - вода, електричество, газ и други), социална и образователна инфраструктура (училища, детски градини, социални услуги, ДЖЦ), което ще способства за пространствена интеграция на маргинализираните групи в обществото и няма да допринася за тяхната сегрегация, изолация и изключване чрез създаване на обособени територии. С предлаганите правила за картотекиране и настаняване в социални общински жилища се гарантира равнопоставеност на кандидатстващите граждани от целевите групи. В съответствие с изискванията в Насоките за кандидатстване по процедурата максималният период за ползване на социалното жилище е 3 години, с оглед осигуряване на достатъчен период от време за социализация и интеграция на уязвимите групи и задоволяване на потребностите им от подслон и социално включване.**

### **3. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба:**

Финансирането на изграждането на социалните жилища ще се извърши с безвъзмездната финансова помощ по ОПРР 2014-2020 г. Предоставянето под наем на социалните жилища на представители на целевите групи, представлява предоставяне на УОИИ съгласно изложеното в т. 1 по-горе.

Съгласно Насоките за кандидатстване по процедура BG16RFOP001-1.001-039 по ОПРР 2014-2020 г. финансираната инфраструктура за социално жилищно настаняване заедно със средствата за изпълнение на дейностите по предоставяне на УОИИ представляват компенсация за обществена услуга (УОИИ) и в тази връзка следва да се осигури съответствие с Решение на ЕК 2012/21/ЕС, което изисква:

- извършването на УОИИ да се възлага на съответното предприятие чрез един или повече възлагателни актове, които съдържат задължителните реквизити по чл. 4 от Решение на ЕК 2012/21/ЕС;
- размерът на компенсацията, която може да бъде предоставена за извършването на УОИИ, да не надвишава това, което е необходимо за покриване на нетния разход, направен при изпълнение на задълженията за обществена услуга, включително разумна печалба;
- разходите, които се отчитат, да съдържат всички разходи, направени при извършването на УОИИ, като по отношение на изчисляването на размера на компенсацията се прилага чл. 5 от Решение на ЕК 2012/21/ЕС;
- при предоставянето на компенсацията, общината да не допуска свръхкомпенсация. За целта тя съблюдава изискванията на чл. 6 от Решение на ЕК 2012/21/ЕС.

Тези изисквания са отразени в чл. 54, ал. 1 от проекта на наредба за изменение и допълнение на НУРУЖННПОЖ, където е предвидено, че *„финансирането на предоставянето на обществената услуга „Настаняване в социални жилища на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение“ се извършва основно със средства от месечните наеми, получени от отдадените под наем социални жилища, като при необходимост ежегодно се дофинансира от бюджета на Община Силистра, на база годишни*

*прогнози за приходите и разходите по предоставянето на услугата и при спазване изискванията на Решение на ЕК 2012/21/ЕС“.* Останалите алинеи на чл. 54 също съдържат обща регламентация за спазване на изискванията на Решение на ЕК 2012/21/ЕС при финансирането на обществената услуга, като в ал. 2 е записано, че „за целите на изчисляване на компенсацията съгласно чл. 5 от Решение на ЕК 2012/21/ЕС се отчитат само разходите и приходите, свързани с предоставянето на УОИИ при спазване на изискванията на Решение на ЕК 2012/21/ЕС“, а в ал. 3 е предвидено общинско предприятие „Дръстър“ да води отделна аналитична счетоводна отчетност за приходите и разходите, свързани с дейностите по предоставяне на УОИИ (предвид, извършването от предприятието и на други дейности, попадащи извън обхвата на УОИИ).

**След разработването и публикуването на посочените в т. 5.2.2 (в частта, касаеща Инвестиционен приоритет 4 „Социална инфраструктура“) от Насоките за кандидатстване по процедурата и в т. 5.4.1 от Приложение О2 към Насоките за кандидатстване Указания на УО на ОПРР 2014-2020 г. за съдържанието на актовете за възлагане в съответствие с Решение на ЕК 2012/21/ЕС и изясняване въз основа на тях и на задължителните разяснения по процедурата (в отговор на подадени искания за разяснения по реда на чл. 26, ал. 8 от ЗУСЕСИФ) на конкретиката относно обхвата на услугата, механизма за изчисляване, контролиране и преглед на компенсацията, приходите и разходите, които следва да се вземат предвид при изчисляването на компенсацията, мерките за избягване и възстановяване на свръхкомпенсация, воденето на разделна счетоводна отчетност за дейностите по предоставяне на УОИИ и други изисквания относно финансирането на услугата в съответствие с Решение на ЕК 2012/21/ЕС, чрез изменение и/или допълнение на акта за възлагане (Правилникът за организацията и дейността на общинско предприятие „Дръстър“ към Община Силистра) ще следва да бъдат определени детайлните правила относно финансирането на обществената услуга (УОИИ).**

#### **4. Очаквани резултати от прилагането на новата уредба, включително финансови, ако има такива:**

Прилагането на новата уредба се очаква да допринесе за задоволяване на основните жилищни потребности на най-нуждаещите се граждани, живеещи на територията на Община Силистра, както и за тяхната интеграция в обществото съгласно описаното в т. 2 по-горе.

УОИИ е подходяща форма за предоставяне на услуги със специални характеристики в сравнение с типичните икономически дейности и преодоляване на определени дефицити, свързани със социалната интеграция на представителите на целевите групи. Услугата ще се предоставя на гражданите, представители на целевите групи, на необходимото адекватно ниво при ясно дефинирани, обективни и прозрачни критерии и правила в НУРУЖННПОЖ както по отношение на установяването на жилищните нужди, настаняването в социални жилища, определянето на наема, ползването на предоставените жилища, изпълнението на задълженията на ползвателите (вкл. във връзка с клаузите за социално включване) и прекратяването на наемните



правоотношения, така и по отношение на мониторинга и контрола върху оператора на изградената социална жилищна инфраструктура и изпълнител на обществената услуга по социално жилищно настаняване (включително във връзка с определянето на размера и заплащането на компенсация за възложената УОИИ).

#### **5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз:**

Изменението и допълнението на НУРУЖНННПОЖ е съобразено с правото на ЕС и по-конкретно с Решение на ЕК 2012/21/ЕС.

С приемането на измененията и допълненията, посочени в проекта на наредба за изменение и допълнение на НУРУЖНННПОЖ, в който се регламентират реда за стопанисване, финансиране, настаняване, ползване, мониторинг и контрол на социалното жилище, което освен настаняване осигурява и мерки за социално приобщаване на ползвателите (образование, заетост, обучение, здравеопазване и др.), се потвърждава ангажимента на община Силистра в изградената в изпълнение на проекта по процедура BG16RFOP001-1.001-039 по ОПРР 2014-2020 г. социална жилищна инфраструктура да се възложи обществената услуга за социално жилищно настаняване в пълно съответствие с изискванията на Решение на ЕК 2012/21/ЕС.

Предлаганият проект на наредба за изменение и допълнение на НУРУЖНННПОЖ е съобразен с действащото законодателство и не противоречи на правото на Европейския съюз.

**Забележка:** На основание чл. 26, ал. 3 и ал. 4 от Закона за нормативните актове и чл. 77 от Административнопроцесуалния кодекс заинтересованите лица могат в 30 дневен срок от публикуването на настоящия проект на интернет страницата на Общински съвет-Силистра да направят писмени предложения и да изразят становища по проекта, които могат да бъдат депозирани в Общински съвет - Силистра или изпратени на електронен адрес [obs@silistra.bg](mailto:obs@silistra.bg).

С уважение,

**Д-Р ЮЛИЯН НАЙДЕНОВ**

*Кмет на Община Силистра*