

## СТАНОВИЩЕ

СТОЛИЧНА ОБЩИНА
№ 33
РЕГИСТЕР НА АКТОВЕ И ДАТА

СОА16-НУ62-112/49

05.04.2017

от проф.д-р Пламен Киров

**Относно:** Предложение от инициативен комитет „За зелен Младост“ за провеждане на местен референдум на територията на район „Младост“ в Столична община.

В Столичния общински съвет е внесена подписка от Инициативен комитет „За зелен Младост“ на основание чл.29, ал.1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС), за провеждане на местен референдум на територията на район „Младост“. Заявената от инициативният комитет цел на референдума е да не се допусне бъдещо презастрояване и промяна на предназначението на територии, които към момента са зелени площи, междублокови пространства, терени с разположени съоръжения за игра на деца, паркинги, както и погранични на парковете територии. Атакуват се приетите Общ устройствен план и подробните устройствени планове в район „Младост“ на Столична община като се иска приемане на изменение в тях. Предлага се обявяване на мораториум върху издаването на разрешения за строеж и започващо строителство до промяната на тези планове.

По силата на чл.26, ал.1 ЗПУГДВМС местен референдум се произвежда в община, район или кметство за пряко решаване на въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление или органите на района или кметството. По силата на ал.2 на същия текст на местен референдум не могат да се поставят въпроси, свързани с общинския бюджет, размера на местните данъци и такси и правилата на вътрешната организация и дейност на общинския съвет. Във връзка с това е необходимо да бъде направена оценка дали предлаганите два въпроса, подкрепени със събраната от инициативния комитет подписка попадат сред въпросите от местно значение, които не са изключени от прякото решаване по силата на чл.26, ал.2. Очевидно е, че градоустройствените въпроси на столицата са

такива от местен характер и не влизат в изброяването по чл.26, ал.2 от ЗПУГДВМС. Приемането на общ устройствен план и на подробни устройствени планове са въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление, доколкото дори и специалните закони (Закон за устройство на територията и Закон за устройство и застрояване на Столична община) предвиждат правомощия на тези органи в процеса на изработване на съответните планове. Устройството и застрояването на Столичната община е от особена важност и затова е регулирано в самостоятелен закон, въпреки наличието на Закона за устройство на територията. Така градоустройствените въпроси на София се превръщат в такива от национално значение. По силата на чл.127, ал.8 от ЗУТ компетентен да приеме общия устройствен план на София е Министерският съвет, въпреки че процедурата за това се инициира и в нея участват и органи на местно самоуправление. Формулировката на първия въпрос предложен от инициативния комитет предполага инициране на процедура за изменения в Общия устройствен план и подробните устройствени планове на район „Младост“, с оглед постигане на желан от инициаторите на референдума резултат. Очевидно, че референдумът няма за цел с гласуване да се приемат такива изменения, а да се изиска стартиране на предвидената в ЗУТ процедура.

Съгласно разпоредбите на ЗПУГДВМС (чл.29) Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерство на регионалното развитие и благоустройството извършва проверка на представената от инициативния комитет подписка. От информацията на Главна дирекция ГРАО броят на валидните подписи на граждани с постоянен адрес в район „Младост“ и избирателни права е 8822, а общият брой на избирателите живеещи в район „Младост“ е 94 176. Очевидно са налице изискванията на чл.27, ал.1, т.3 (събрани са подписите на не по-малко от 1/20 от избирателите в района) и общинския съвет следва да разгледа предложението за произвеждане на местен референдум. Доколкото събраните подписи, обаче са под 1/10 от избирателите в район „Младост“, не се удовлетворяват изискванията на чл.27, ал.2 и общинският съвет не е длъжен да приеме решение за произвеждане на референдум по поставените въпроси.

При констатиране на незаконосъобразност на предлаганите въпроси общинският съвет следва с мотивирано решение да откаже провеждането на местния референдум (чл.31, ал.1, изр. 2 от ЗПУГДВМС). Общинският съвет не може да променя смисъла на съдържащите се в предложението за провеждане на местен референдум въпроси, както и тяхната поредност. В случай, че се констатира незаконосъобразност на въпросите, общинският съвет не може със свое решение да промени техният смисъл с оглед на трансформирането им в законосъобразни. Законът допуска да бъдат извършвани единствено редакционни промени, които не засягат смисъла, вложен от инициативният комитет във въпросите. Следователно, доколкото процедурата, извървяна от инициативния комитет "За зелен Младост" е съобразена с Раздел III от ЗПУГДВМС и са удовлетворени изискванията на чл.27, ал.1, т.3, то следва първо да се прецени, доколко въпросите, предложени за местен референдум в район „Младост“ са законосъобразни. В случай, че общинският съвет установи незаконосъобразност с мотивирано решение следва да откаже провеждането на местен референдум. При положение, че общинският съвет приеме, че въпросите са законосъобразни, по силата на чл.31, ал.2 от ЗПУГДВМС, той може да отхвърли предложението за провеждане на референдум, доколкото не се намираме в хипотезата на чл.27, ал.2 от ЗПУГДВМС. Преценка по целесъобразност за провеждане на референдум може да бъде извършвана от общинския съвет, когато инициативата е осъществена от субектите по чл.27, ал.1 от ЗПУГДВМС, и е изключена само по чл.27, ал.2. От казаното следва, че при установяване незаконосъобразност на въпросите общинският съвет е длъжен с мотивирано решение да откаже произвеждането на местен референдум. Такова решение е политически неутрално, доколкото се основава само на закона. От друга страна всяка преценка по целесъобразност за провеждане на референдум, когато въпросите не противоречат на закона, задължително включва и политически елемент. При това положение винаги могат да бъдат породени съмнения за обективността и наличието на политически пристрастия при произнасянето на общинския съвет.

Инициативният комитет предлага гласуване по следните въпроси:

1. Подкрепяте ли да се приемат изменения в Общия устройствен план и подробните устройствени планове на Младост – 1, Младост – 1А, Младост – 2, Младост – 3, Младост – 4, които да не позволяват ново

застрояване на съществуващите зелени площи, междублокови пространства, терени с разположени съоръжения за игра на деца, паркинги и погранични на парковете територии?

2. Подкрепяте ли да се обяви мораториум върху издаването на разрешения за строеж и започващо строителство в район „Младост“ на Столична община, област София-град, до промяна на общия устройствен план на Младост – 1, Младост – 1А, Младост – 2, Младост – 3, Младост – 4?

Първият от предложените въпроси цели постигането на резултат чрез предприемане на изменение в общия устройствен план и подробните устройствени планове в район „Младост“ на Столична община. Очевидно е, че чрез гласуване в местния референдум не могат да бъдат извършени промени в тези планове дотолкова, доколкото ЗУТ и специалният Закон за устройство и застрояване на Столичната община предвиждат особени процедури. Въпросът следва да се тълкува като приемане на обвързващо решение, задължаващо органите на местно самоуправление да инициират изменения в общия и подробните устройствени планове в посока на това да бъдат постигнати целените от инициативата резултати. В този смисъл е редакцията на израза „... да се приемат изменения в общия устройствен план и подробните устройствени планове...“. Първият въпрос попада в предметния обхват на чл.26, ал.1 от ЗПУГДВМС. В същото време той цели предприемане на изменение във **вече приетите и влезли в сила общ и подробни устройствени планове**. За да се отговори на въпроса дали искането е законосъобразно следва да се прецени дали са налице съдържащите се в **ЗУТ основания за изменение** на общите и подробните устройствени планове. При положение, че общинският съвет прецени, че такива основания не са налице, то и предложеният въпрос за референдум би бил незаконосъобразен. За да се стартира процес за изменение в съответните планове следва да се констатира, че в първия въпрос се посочват основанията за това. Не е достатъчно простото гласуване чрез местен референдум за предприемане на изменение.

Въпросите за изменението на общия устройствен план и подробните устройствени планове (като са посочени и основанията на които се разрешава такова изменение) се съдържат в чл.134, ал.1 и ал.2 от ЗУТ. Дотолкова, доколкото основанията, изброени в цитираните текстове не

са налице и като не се съдържат в искането на инициативния комитет, то и първият въпрос предложен за гласуване в местния референдум се явява незаконосъобразен. Дори и избирателите да гласуват за него, което да доведе до вземане на решение на местния референдум, това решение доколкото не фигурира като основание в чл.134, ал.1 и ал.2 от ЗУТ не е от естество да предизвика изменение в общия и подробните устройствени планове. Поради това считам, че първият въпрос, поставен за разглеждане от инициативния комитет е незаконосъобразен. Не е налице нито едно от основанията предвидени в ЗУТ за предприемане на изменения на общия и подробните устройствени планове.

Тезата, че провеждането на референдум по първия въпрос би засегнало материя, свързана с общинския бюджет (чл.26, ал.2, т.1 ЗПУГДВМС), доколкото при приемане на изменения в общия и подробните устройствени планове ще доведе до необходимост от отчуждаване на частни имоти за общински нужди, а отгук обезщетенията ще са за сметка на общинския бюджет, не може да се сподели. Действително, ако се наложат отчуждителни мерки, с оглед постигането на целите, заявени от инициативния комитет, ще е необходим огромен финансов ресурс, който би открил бюджетен дефицит за десетилетия напред и би се отразил на местните данъци и такси (чл.26, ал.2, т.2 ЗПУГДВМС). В същото време Конституцията на Република България в чл.17, ал.5 изисква отчуждителната мярка да се предхожда от равностойно обезщетение, което не е задължително да бъде парично, а е възможно да се осъществи чрез предоставянето на равностойно отчуждения имот. Разбира се, открит остава въпросът доколко общината разполага с такива имоти.

Вторият въпрос изисква обявяването на мораториум върху издаването на разрешения за строеж и започващо строителство в район „Младост“ на Столичната община до извършването на промяната в общия и подробните устройствени планове. Този въпрос е също незаконосъобразен, доколкото е в тясна връзка и е пряка последица от първия въпрос. Предлаганият мораториум би довел до временно неприлагане на нормативна уредба съдържаща се в закон - ЗУТ. Това очевидно не може да стане с акт на общинския съвет извън изрично предвидени хипотези в ЗУТ. Поначало временното суспендиране на

прилагането на законови норми следва да бъде въведено по законодателен път. Недопустимо е с акт на орган на местно самоуправление да бъде преустановено, дори и временно прилагането на законови норми. Случаите, в които се допуска забрана за строителство, както и основанията за това са изрично установени в ЗУТ. Освен това, доколкото вторият въпрос предвижда строителна забрана без ясен краен срок, тя противоречи на принципа на правовата държава с неговите изисквания за предвидимост и съразмерност при засягането на права и законни интереси поради съображения от обществен характер.

ЗУТ не предвижда срокове, в които една започната процедура по изменение на общите и подробни устройствени планове следва да приключи. В разрез с изискването за правна сигурност би се стигнало до положение при което, макар и въведено като временно ограничаването на права и засягане на законни интереси на граждани и юридически лица исканият мораториум се превръща в трайно състояние. Това е законово недопустимо.

Поради изложените съображения стоя на мнението, че и двата предложени от инициативния комитет въпроса за провеждане на местен референдум са незаконосъобразни. При положение, че този извод бъде споделен, на основание чл.31, ал.1, изр.2 от ЗПУГДВМС, Столичният общински съвет следва с мотивирано решение да откаже произвеждането на местен референдум в район „Младост“ с поставените два въпроса.



Проф. Д-р Пламен Киров