



СТОЛИЧНА ОБЩИНА

## СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

1000 София, ул. Московска № 33, Тел. 93 77 591, Факс 98 70 855, e-mail: info@sofiacouncil.bg, http://www.sofiacouncil.bg

### РЕШЕНИЕ № 151

на Столичния общински съвет

от 06.04.2017 година

За предложение за провеждане на местен референдум в Район „Младост“.

На основание чл.21, ал.1, т.20 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл.31, ал.1, изречение второ от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление

### СТОЛИЧНИЯТ ОБЩИНСКИ СЪВЕТ РЕШИ:

Отказва произвеждането на местен референдум на територията на Район „Младост“ в Столична община по предложение на Инициативен комитет „За зелен Младост“ с рег. индекс на Столична община СОА16-НЦ62-1121/12.12.2016 г. с 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 и Подробните устройствени планове на Младост 2, Младост 1 А, Младост 2, Младост 3 и Младост 4?“ поради незаконосъобразност на поставените въпроси.

### **Мотивите за това са следните:**

1. Столичният общински съвет е компетентен да вземе решение по предложението за провеждане на местен референдум от инициативния комитет, като нормативно основание за това се съдържа в разпоредбата на чл. 21, ал.1, т.20 от ЗМСМА.

2. Видно от Протокол от 17.02.2017 г. за извършена проверка на подписка с предложението за местен референдум, съставен от Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, приложената към предложението на Инициативен комитет „За зелен „Младост““ подписка не отговаря на законовите изисквания за задължително провеждане на местен референдум. При общ брой лица с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на район „Младост“ на Столична община от 94 176, установените от компетентния държавен орган - ГД ГРАО брой валидни за целите на референдума подписи са 8822, тоест, по-малко от 10% от гражданите с постоянен адрес в района и избирателни права. Не може да се възприеме възражението на вносителите, че недостатъчният брой подписи за задължително приемане на предложението от общинския съвет представлява нередовност по смисъла на чл. 29, ал.2 от ЗПУГДВМС, доколкото тази хипотеза касае нередовност на подписката, а не недостатъчен брой подписи за задължително приемане на решението от СОС. Общинският съвет е указал на вносителите след депозирание на предложението да отстранят констатирани нередовности, а именно – подписката не е била предоставена в структуриран електронен вид. Именно заради тази нередовност, с писмо с изх. номер 07-00-100 от 15.12.2016 г. ГД ГРАО е върнала на председателя на СОС подписката. Едва на 12.01.2017 г. с писмо с вх. номер СОА16-НЦ62-1121(18) от 12.01.2017 г. инициативния комитет е представил подписката в структуриран електронен вид. Така тази нередовност на подписката е отстранена от инициативния комитет, след което подписката е изпратена на ГД ГРАО, който орган е констатирал броя валидни подписи.

Не може да се подкрепи виждането, че законодателят предвижда възможност след проверка по надлежния ред от ГД ГРАО инициаторите тепърва да „отстраняват нередовности“ чрез събиране на нови подписи – преди всичко, защото подписката е редовна – съдържа констатирания от ГД ГРАО брой валидни записи – тоест, подписи на лица, на които ЗПУГДВМС дава правото да участват в подписка за провеждане на местен референдум. Подписката, организирана от Инициативния комитет, е приключила в указаните в книжата срокове, след изтичането на които СОС може единствено да обсъди същата на база констатациите на ГД ГРАО за брой установени „надлежни записи“ – по терминологията, използвана в

Протокол от 17.02.2017 г. на ГД ГРАО за извършена проверка на подписката.

Следователно, в законоустановения срок организаторите са имали възможност да съберат достатъчен брой подписи, като обстоятелството, че подписката не е подкрепена от над една десета от гражданите на района с право на глас и постоянен адрес в него не представлява нередовност на същата. Напротив, предложението, подкрепено с подписката, следва да бъде разгледано от СОС, в която връзка изрично ЗПУГДВМС урежда две алтернативни хипотези – при събрани подписи от над една десета от гражданите с избирателни права от съответния район общинският съвет приема решение за провеждане на референдума, освен ако въпросите не противоречат на чл. 26, ал.2, а при по-малко от една десета събрани подписи – обсъжда предложението и има дискрецията да откаже произвеждането или мотивирано да го приеме или отхвърли. В случая са налице условията по чл. 27, ал.1, т.3 – предложението за провеждане на референдум е направено от инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на район „Младост“ към момента на вписване на предложението в регистъра. Следователно, общинският съвет е длъжен да обсъди предложението, като в рамките на неговите правомощия е да откаже провеждането на референдум, да приеме или да не приеме предложението на инициативния комитет.

3. Съгласно разпоредбата на чл.26, ал.1 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (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 местното самоуправление или органите на района или кметството. В предметния обхват на местния референдум попадат въпроси от местно значение, които следва да бъдат решени от орган на местно самоуправление. Както се отбелязва и в становището на кмета на Столична община, първият въпрос, на който трябва да се даде отговор, е дали формулираните от Инициативния комитет въпроси са законосъобразни, преценката за което е в правомощията на общинския съвет, видно от чл.31, ал.1 от ЗПУГДВМС. От съдържанието на цитираната разпоредба може да се направи извод, че едва след като извърши преценка за законосъобразност на въпроса, вкл. за своята компетентност, общинският съвет преминава към обсъждането му и мотивира приемането или неприемането на предложението за провеждане на местен референдум. При констатация, че формулираните въпроси са незаконосъобразни, общинският съвет следва да откаже произвеждането на местен референдум, като изложи мотивите за това.

4. Налице е трайна практика на съдилищата, съгласно която въпросите, формулирани от Инициативния комитет, са незаконосъобразни

поради липсата на компетентност на общинския съвет по така поставените въпроси и противоречието им със закона. В предоставените становища на кмета и постоянните комисии са обсъдени множество съдебни актове, касаещи сходни случаи, като е указано комисиите да обсъдят мотивите на съдебните актове.

Столичният общински съвет споделя съображенията и изводите на съдилищата, изложени в окончателните съдебни актове, цитирани в настоящото решение. Сред тях показателно е РЕШЕНИЕ № 3317 ОТ 17.05.2013 Г. ПО АДМ. Д. № 1113/2013 Г. АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ ГРАД, образувано по жалба срещу решение на СОС от 2012 г., с което е отказано произвеждането на местен референдум в Район „Искър” на Столична община по следния въпрос ”Съгласни ли сте в цялостното проектираните и изградени жилищни комплекси ”Дружба” 1 и 2, Район ”Искър”, Столична община, да се допуска строителството на нови сгради само за публична инфраструктура - детски градини, училища, здравни заведения, транспортни обекти?”. В цитираното решение съдът категорично аргументира изводите си за незаконосъобразност на поставения въпрос и правилност на решението на СОС поради наличието на специална уредба на териториалното и селищно устройство в ЗУТ, на която решение на СОС или съответно такова, взето след провеждане на местен референдум, не може да противоречи:

„На последно място неоснователно е възражението за материална незаконосъобразност на оспореното решение. Въпросът за допускането на ново строителство в жилищните комплекси, изработването на подробните устройствени планове за това и характера на планираните и допускани за изграждане сгради - за публични или частни нужди, както и плътността и интензивността на застрояването и нормите за озеленяване, при които може да се допуска жилищно или друго строителство в съществуващите жилищни комплекси са уредени в специален закон, а именно Закона за устройство на територията. В частност разпоредбата на чл.22 от ЗУТ, който е специалният закон и по-специално нормите на ал.6 и ал.7 от чл.22 от ЗУТ уреждат правилата, при които във вече съществуващи жилищни комплекси може да се допуска ново строителство и на какъв вид сгради следва да е то. Видно от изложеното по-горе поставеният с предложението въпрос за провеждане на местен референдум ”Съгласни ли сте в цялостното проектираните и изградени жилищни комплекси ”Д.” 1 и 2, район ”И.”, Столична община, да се допуска строителството на нови сгради само за публична инфраструктура - детски градини, училища, здравни заведения, транспортни обекти?” не е въпрос, който законът е предоставил в компетентност за решаване на органите на местно самоуправление, а напротив същият е разрешен със закон, а именно с нормите на ЗУТ. В тази връзка след като не е налице една от предпоставките за провеждането на местен референдум, съобразно чл.26,

ал.1 от ЗПУГДВМС, то законосъобразно с оспореното решение общинският съвет не е приел доклада с предложението за провеждане на местен референдум.”

Постановена е и практика на Върховния административен съд, съгласно която предложението за референдум относно построяването на депо за битови отпадъци също не е от компетентността на общинския съвет именно защото ЗУТ урежда реда за определяне на местоположението им, а чл.97, ал.1 ЗУТ предвижда, че местоположението на площадките за изграждане на съоръжения и инсталации за третиране на отпадъци се определя с общите и подробни устройствени планове:

РЕШЕНИЕ № 9291 ОТ 27.06.2012 Г. ПО АДМ. Д. № 708/2012 Г., III ОТД. НА ВАС:

„С обжалваното решение съдът е отхвърлил жалбата на сдружението против административно решение № 1150/29.04.2011 г. на Общинския съвет - Стара Загора, с което е отхвърлено предложението за произвеждане на местен референдум за построяване на депо за битови отпадъци, по изложени съображения, че предметът на референдума не е от компетентност за разрешаване от общинския съвет и от кмета на общината според разпоредбата на чл.26 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС), поради което искането за местен референдум не съответства на изискванията на чл.31, ал.1, във връзка с чл.26, ал.1 и 4 ЗПУГДВМС.

В разглеждания случай предметът на предложението за произвеждане на местен референдум е извън обхвата на разпоредбата на чл.26 от ЗПУГДВМС. Този въпрос се решава с разпоредбите на ЗУТ и съответните наредби за неговото приложение, както законосъобразно съдът е приел. Съгласно чл.97, ал.1 ЗУТ местоположението на площадките за изграждане на съоръжения и инсталации за третиране на отпадъци се определя с общите и подробни устройствени планове, а тяхното проектиране и изграждане се извършва по общия ред, определен в съответните наредби на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на околната среда и водите.”

Следователно, доколкото чрез приемане на решение по поставения въпрос би се стигнало до нарушаване на общия устройствен план и подробните устройствени планове, въпросът е квалифициран от съда като незаконосъобразен - извън компетентността на общинския съвет.

Относително за преценка от общинския съвет на законосъобразността на зададените въпроси е и РЕШЕНИЕ № 4066 ОТ 23.04.2007 г. НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ПО АДМ. Д. № 11445/2006 г.:

„ Чл.21 ЗМСМА е уредил компетенциите на общинските съвети, а процесното решение е издадено на основание т.11 от ал.1 на същия текст. Съгласно чл.21, ал.1, т.11 ЗМСМА общинският съвет приема решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за

територията на общината или за части от нея при условията и по реда на ЗУТ. В компетенциите на общинския съвет по чл.21 ЗМСМА не е предвидена материална такава за вземане на решения за мораториуми, което означава решения за забрани, включително и по т.11. Освен това решението на общинския съвет е в противоречие с разпоредбата на чл.9 ЗУТ, който е уредил въпросът относно промяна предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в общите или подробните устройствени планове за озеленени площи, които не са реализирани, както и е предвидил и изключение в какви случаи би могло да се одобри промяна предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в общите или подробните устройствени планове за озеленени площи. С оглед на това с решението си общинският съвет е излязъл извън рамките на предоставените му компетенции, както по ЗМСМА, така и по ЗУТ относно промяна предназначението на територии и поземлени имоти предвидени за озеленени площи. При постъпили искания за такива промени на предназначението на имотите следва да се произнесе съответният компетентен орган - общинския съвет, съгласно чл.9, ал.3 ЗУТ, като не са предвидени компетенции за вземане на решения за забрани /мораториуми/. Като се има предвид гореизложеното обжалвано решение на общинския съвет е прието от него като административен орган без наличието на материална компетентност, поради което се явява нищожно. Като е приел обратното, изследвайки само въпросът дали общинския съвет е компетентен да постанови решението, без да обсъжда има ли същият орган материална законова компетентност, т.е. дали е овластен от закона да приема такова решение, окръжният съд е постановил решението при неправилно прилагане на материалния закон и подлежи на отмяна, поради което следва да се отмени и се постанови решение по същество, с което се обяви за нищожно обжалваното решение на общинския съвет.”

От анализираната съдебна практика следва категоричният извод, че така формулираните от членовете на Инициативен комитет „За зелен Младост” въпроси са незаконосъобразни - по тях общинският съвет не може да се произнесе, защото не е компетентен. А това представлява непреодолима пречка за провеждането на референдума съгласно чл.26, ал.1 от 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”.

5. Първият въпрос, който се предлага да бъде решен чрез местен референдум, касае подкрепата на изменения в Общия устройствен план и Подробните устройствени планове на Младост 1, Младост 1А, Младост 2, Младост 3 и 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.

Редът и условията за създаване, приемане и изменение на общите и подробни устройствени планове е установен в глава седма от Закона за устройство на територията. Съгласно чл.134 от същия, влезлите в сила общи устройствени планове могат да се изменят само при наличие на някоя от изчерпателно изброени предпоставки, а именно когато:

- настъпят съществени промени в общественно-икономическите и устройствените условия, при които е бил съставен планът;

- възникнат нови държавни или общински нужди за обекти - собственост на държавата, на общините или на експлоатационните дружества;

- възникнат инвестиционни инициативи, които ще се реализират със средства, осигурени по международни договори или от държавния бюджет, както и от инвеститори, сертифицирани по реда на Закона за насърчаване на инвестициите;

- отпадне необходимостта от изграждане на сгради, мрежи и съоръжения за специални нужди на отбраната и сигурността на страната;

- се констатира явна фактическа грешка, имаща значение за предвижданията на плана.

6. На следващо място, съгласно чл.134, ал.2 от ЗУТ влезлите в сила подробни устройствени планове могат да се изменят, освен на основанията посочени по-горе (касаещи общите устройствени планове) и когато:

- в съответния срок по чл.208 не е започнала процедурата за отчуждаване;

- при изменение на кадастрален план или при одобряване или изменение на кадастрална карта в урегулирана територия имотните граници на поземлените имоти не съвпадат с регулационните или е установена непълнота или грешка в кадастралната карта, използвана като основа за изработване на подробен устройствен план;

- планът не осигурява възможност за застрояване по действащите устройствени правила и нормативи вследствие на установени геоложки и хидрогеоложки условия и за запазване на разкрити археологически, исторически и културни ценности;

- планът съдържа явна фактическа грешка, която има значение за неговите предвиждания;

- планът е одобрен при съществени закононарушения; на това основание не могат да се изменят планове, за които има влязло в сила решение на съд или когато планът е приложен;

- има съгласие на всички собственици на имоти по чл.131, ал.2, т.1, както и на носителите на ограничени вещни права върху тях;

- има предложение на съда по дела за делба на урегулирани поземлени имоти;

- планът е одобрен без план-схеми по чл.108, ал.2.

7. Разпоредбите на чл.131 и 135 от ЗУТ определят активно легитимирани да искат измененията в ОУП и ПУП лица, компетентните органи и сроковете за произнасяне от последните. Отвъд всякакво съмнение е, че Общият устройствен план няма пряко приложение за разрешаване на строителство, както изрично гласи чл.104, ал.3 от ЗУТ.

От изложеното следва, че първият въпрос, съдържащ се в предложението за референдум, касае евентуалното вземане на решение, с което се подкрепя измененията в ОУП и ПУП, без да се държи сметка за наличието или липса на предпоставките, които ЗУТ с императивни разпоредби е предвидил. Подобно решение би било в противоречие с действащата нормативна уредба, доколкото предвижда приемането на изменения на ОУП и ПУП, без наличие на законово основание за това - единствено и само по силата на решението, взето на местния референдум. Такова решение на общинския съвет би било незаконосъобразно поради противоречие с чл.134, ал.1 и 2 от ЗУТ, поради липсата на която и да било от предпоставките за изменения на ОУП и ПУП, уредени в закона. Твърдения в този смисъл не се съдържат и в предложението от Инициативния комитет, което би следвало да аргументира въпросите и обуславящата ги обществена необходимост.

Че подобно преуреждане би било в нарушение на основните права на личността, прокламирани в Европейската конвенция за правата на човека, по-специално правото на собственост по чл.1 от Протокол № 1 към конвенцията е видно и от практиката на Европейския съд по правата на човека - решение по делото *Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica v. Greece* от 13 юли, 2006 година.

8. Въпросът за ИОУП и ИПУП не е въпрос, който законът е предоставил в компетентност за решаване на органите на местно самоуправление пряко, а напротив същият е разрешен със закон, а именно с нормите на ЗУТ, който от своя страна определя Министерски съвет като компетентен орган да приеме ИОУП на СО, а СОС като компетентен да одобри ИПУП в този обхват, но при условията и при спазване на процедурата по ЗУТ, а не чрез референдум, тъй като решението на референдума не може да има пряко действие. Съгласно чл.26, ал.4 от ЗПУГДВМС, „Решението, прието с местен референдум, не подлежи на последващо одобрение от общинския съвет”, какъвто не е настоящият случай.

За приемането на ИОУП на СО и одобряване на ИПУП следва да се премине през цялата процедура, предвидена в ЗУТ и само при доказани основания затова по чл.134, ал.1 от ЗУТ по отношение изменението на ОУП и по чл.134, ал.1, във връзка с ал.2 и ал.2 от ЗУТ по отношение изменението на ПУП.



9. Първият въпрос в предложението от Инициативния комитет не следва да бъде допускан за гласуване на местен референдум и защото при евентуално последващо изменение на ОУП и ПУП, което не се извършва при условията, посочени в закона, има реална опасност да се постигне противоположен на прокламирания от инициаторите на референдума ефект - да се ограничат възможностите за защита на определящите облика на жилищните комплекси незастроени площи.

В становището на кмета на Столична община правилно се посочва, че при разглеждане на ефектите от допускане на изработването на изменения във всички одобрени подробни устройствени планове на територията за целите ж.к. „Младост 1”, ж.к. „Младост 1А”, ж.к. „Младост 2”, ж.к. „Младост 3” и ж.к. „Младост 4” без конкретно прецизиране на обхвата, каквото искане е внесено от инициативния комитет, ще спре прилагането им в тяхната цялост, което ще препятства възможността за реализиране и на общинските обекти, включително отчуждаванията за озеленяване, улици, детски градини, училища, здравни заведения и т.н.

Така, заради некоректната от правно гледище постановка на въпроса, противоречаща на закона, има опасност да се дерогират стриктните изисквания на ЗУТ и Закона за устройството и застрояването на Столична община (ЗУЗСО), които имат за цел опазване именно на зелените площи и междублокови пространства, която дерогация общинският съвет не може и не следва да допуска.

Както се посочва и в становището на кмета на Столична община, от страна на СОС и СО са предприети множество мерки за подобряване на действащата нормативна уредба, което представлява законосъобразния начин за разрешаване на безспорно наболелите проблеми, касаещи застрояването в жилищните квартали. Съвместно с експерти на МРРБ бяха разработени предложения за промени в Закона за устройство и застрояване на Столична община (ЗУЗСО) и ЗУТ, с които се въвежда допълнителна защита на зелените площи и междублоковите пространства на територията на общината, както и допълнителни ограничения на някои видове строителство и параметри на застрояване. С промените Столична община предлага създаване на нова цялостна легална дефиниция на понятието „зелена система” в ЗУЗСО, каквато в момента липсва, както и отстраняването на пропуски, като към устройствените зони и самостоятелни терени на зелената система са добавени терени за бази на зелената система (Тбз), природни резервати (Рзп), природни паркове (Рпп) и защитени местности и природни забележителности (Рдз). Предлага се още и въвеждането на нов индекс „Тжк” - терени за озеленяване в жилищните комплекси в цел правна защита на междублоковите пространства. Това са терени за озеленяване и площадки за игра в териториите с комплексно застрояване, урегулирани като зелени площи за

широко обществено ползване с плановете за реструктуриране на жилищните комплекси.

Именно предприетите вече мерки са пример за законосъобразно участие на органите на местно самоуправление при решаване на въпроси, които касаят и местната общност, но са предмет на регулиране от законодателството, доколкото не са такива от местно значение.

10. Налице е и друго основание за незаконосъобразност на първия въпрос, формулиран в предложението за референдума - противоречие с чл.15, ал.1, изр. второ от ЗУТ, съгласно който урегулираните веднъж поземлени имоти не подлежат на последващо урегулиране освен в предвидените в закона случаи. Доколкото решението, взето на местен референдум, не представлява предвидено в ЗУТ основание и по-важното - не се обуславя от действителното възникване на такова основание, определено в закона, то приемането на решение по първия въпрос без законово основание би представлявало незаконосъобразен акт на общинския съвет. В предложението на инициативния комитет не се съдържа обосновка, касаеща допустимостта и законосъобразността на последващото урегулиране на вече урегулирани поземлени имоти, нито обективно са налице такива предпоставки - чл.15, ал.1 от ЗУТ реферира към изрично предвидени в специалния закон случаи, какъвто настоящият не е.

11. По повод предложението за изменение на ПУП-ове с конкретно формулирани цели, следва да се има предвид и обстоятелството, че при одобряване на ПУП на м. ж.к. „Младост 1”, ж.к. „Младост 1А”, ж.к. „Младост 2”, ж.к. „Младост 3” и ж.к. „Младост 4” прилежащите площи на съществуващите жилищни блокове са определени по правилата на Наредба 7/2001 г. на МРРБ, като е отчитано и обстоятелството, че в границите на тези УПИ не могат да попадат имоти - частна собственост. Предназначението на УПИ „за ожс” не позволява отчуждаване на основание чл.17 от ЗУЗСО и чл.205 от ЗУТ, поради което включването им в границите на УПИ „за ожс” не може да стане без съгласие на собствениците и предварителен договор по чл.15, ал.3 и 5 от ЗУТ. Следователно, предложението за решение може да бъде изпълнен единствено и само при наличие на посочените в закона предпоставки, които понастоящем не са налице.

12. Съгласно чл.1 от ЗУЗСО този закон определя специфичните правила и нормативи за устройството и застрояването на територията на Столична община.

Разпоредбата на чл.8, ал.2 от ЗУЗСО и приложението към него предвиждат устройственото и функционално предназначение, правилата и нормативите за устройство и застрояване, както и ограниченията при застрояване на видовете територии, устройствени зони и самостоятелни терени, намиращи се в дефинираните в ал.1 от същата разпоредба части на

градските райони. Аналогични правила и конкретни нормативи за устройството на зелената система съдържа чл.10, ал.1 и 3 от ЗУЗСО и приложението към тях. Предложеният първи въпрос за референдум обаче не е съобразено със съдържанието на посочените разпоредби, като се правят собствени дефиниции на зони, заслужаващи защита, които съвсем не изчерпват тези, които понастоящем са със специален режим на регулиране и строителството в същите или е забранено, или се извършва при наличието на множество специфични изисквания.

13. Решение за провеждане на референдум по формулираните два въпроса от Инициативния комитет би било незаконосъобразно и на друго, самостоятелно основание - противоречие с чл.21, ал.1, т.11 от ЗМСМА. Съгласно посочената норма общинският съвет приема решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея при условията и по реда на Закона за устройство на територията. След като не са налице основания за изменения на ОУП и ПУП съгласно специалния закон, към който препраща ЗМСМА, то евентуално решение в подкрепа на провеждането на референдума би било в пряко противоречие с чл. 21, ал.1, т.11 от ЗМСМА и постановено от некомпетентен орган.

14. Вторият въпрос представлява питане към гражданите дали подкрепят обявяването на мораториум върху издаването на разрешения за строеж и започващо строителство в Район „Младост” на Столична община до промяната на ОУП и ПУП.

Преди всичко, не е изяснено каква промяна трябва да е налице, за да се преустанови действието на евентуалния „мораториум”. При така формулиран въпрос, всяко едно изменение на ОУП и ПУП за посочените части от района би било основание за отпадане на мораториума. Подобна формулировка не може да бъде възприета, защото не кореспондира с декларираните цели на вносителите.

Както правилно е посочено в становището на ПК по устройство на територията, архитектура, достъпна среда и жилищна политика и ПК по опазване на околната среда, земеделие и гори, така зададеният въпрос не ограничава изобщо времевата рамка на мораториума - изразът ”до промяна на Общия устройствен план и Подробните устройствени планове на Младост 1, Младост 1А, Младост 2, Младост 3 и младост 4” е напълно неопределяем, тъй като ЗУТ не предвижда сроковете, в които изменението на плановете може да приключи, още повече че е налице възможност за съдебен контрол.

Доколкото чл.31, ал.1 от ЗПУГДВМС изрично забранява на общинския съвет да редактира въпросите за референдума, променяйки техния смисъл, понастоящем не е налице възможност за прецизиране на въпроса в степен, позволяваща привеждането му в съответствие с първия въпрос.

В подкрепа на изложеното съображение е и постановената практика на Конституционния съд по искане за обявяване на противоконституционност на т.нар. мораториум върху всички сделки на разпореждане с незастроени имоти на територията на м. "Студентски град" - София", наложен с решение на Народното събрание „до изясняване на собствеността им.” - Решение № 5 от 9 май 2006 г. по конституционно дело № 1 от 2006 г. (обн. ДВ. бр.40 от 16 май 2006 г.):

„Наложеният мораториум е обвързан от провеждането на проверка за ”изясняване на собствеността”, предложена от парламента на съответните органи и ведомства, които упражняват собственически правомощия от името на държавата. Ограничението на неговото времетраене обаче е само привидно, защото не е определен краен срок за извършването на визираната проверка, нито е предвидена възможност останалите правни субекти, които предявяват права върху съответните имоти, да защитят своя интерес, като въздействат за нейното приключване в разумни времеви граници.

Няма яснота и относно вложения смисъл в израза ”изясняване на собствеността” като момент, обуславящ прекратяване на действието на мораториума. Липсва отговор на въпроса в какъв срок трябва да бъдат извършени дължимите действия, включващи и предявяване на иски в съда, когато в резултат на проверката се направи преценка, че държавата разполага със собственически права върху имота, както и на въпроса към кой момент собствеността ще се счита за изяснена в останалите случаи, когато се установи, че няма основания за държавна намеса. Тази неопределеност се дължи на липсата на регламент за издаване на формален акт за приключване на проверката. В разрез с изискването за правна сигурност при зачитане на законните права на гражданите и юридическите лица (вж. Решение на КС № 6 от 2013 г.) се е стигнало до положение, при което, макар и въведено като временно, ограничението на правото на собственост фактически е станало трайно и дори продължава да действа сега - повече от пет години след постановяването на оспореното парламентарно решение”.

15. По същество, предложеният втори въпрос също е незаконосъобразен поради противоречие със ЗУТ на обуславящия го първи въпрос. Доколкото вторият въпрос предвижда налагане на строителна забрана до събдяване на условието по незаконосъобразния първи въпрос (неконкретизираното по вид и съдържание изменение на ОУП и ПУП), то няма как да се възприеме за законосъобразно спирането на строителството, защото забраната за строителство, предложена с втория въпрос, ще следва да се прилага без срок поради невъзможността да се реализира условието за отпадането ѝ.

16. Законът за устройството на територията не предвижда срокове, в които следва да приключи една процедура по изменение на ОУП или ПУП,

което означава, че не е ясен срокът, до който може да важи забраната за строителство. Забрана, която не е регламентирана с времева рамка, би противоречала и на принципите за съразмерност, а именно че с административен акт не могат да се засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която се издава акта.

17. На следващо, самостоятелно основание, налице е незаконосъобразност и на втория въпрос, защото чрез неговото гласуване ще се стигне до нарушение на чл.198 от ЗУТ, който предвижда максимален срок на наложената от кмета на общината забрана за строителство от 2 години, който може да бъде продължен с още една година чрез повторна забрана, наложена със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Доколкото обаче при отказ на СОС да проведе референдум по първия въпрос и евентуално приемане на решение за одобрение на втория въпрос ще се стигне до безсрочно спиране на строителството, ще се наруши чл.198 от ЗУТ, предвиждащ максимален срок на забраната за строителство от 3 години. Следва да се отбележи, че незаконосъобразността на първия въпрос не може да се санира чрез приемане на втория въпрос, нито пък провеждане на допитване за налагане на строителна забрана може да бъде законосъобразно предвид наличието на указано във въпроса изрично условие за отмяна на забраната - промяна на ОУП и ПУП.

18. В глава осма, раздел трети от ЗУТ с императивни правни норми са определени компетентните да издадат разрешение за строеж органи, условията за издаването му, реда за обжалване и изискване към отказа за издаване на разрешение на строеж. В чл.149 е предвидено, че отказът за издаване на разрешение за строеж се прави „само по законосъобразност, като се посочват конкретни мотиви за това”. Под мотиви се имат предвид правни аргументи и фактически твърдения, касаещи незаконосъобразността на искането за издаване на разрешение за строеж. Следователно, касае се за пороци на същото или обективна невъзможност за удовлетворяване на искането поради ограничения в законодателството.

Наред с въпросите за реда и сроковете за обжалване на разрешенията за строеж, кръга на имащите право на жалба лица, законът детайлно урежда в чл.156 и специални правомощия за отмяната на разрешенията за строеж по законосъобразност от органите на Дирекцията за национален строителен контрол - при наличието на определени нарушения, включително и такива, водещи до незаконосъобразност на издадените строителни книжа. Заповедите за отмяна на разрешенията за строеж също подлежат на обжалване по съдебен ред, като законът никъде не предвижда възможност за спиране на издаването на разрешения за строеж на основание решение на общинския съвет или на решение, взето чрез местен референдум. Такива възможности не съдържат нито ЗМСМА, нито ЗПУГДВМС, нито друг акт от българското законодателство. Напротив,

чл.156, ал.5 от ЗУТ предвижда, че влезлите в сила разрешения за строеж не подлежат на отмяна.

19. Въпросите, свързани с издаването на разрешения за строеж, началото на строителството и хипотезите, при които се спира прилагането на ОУП и ПУП са уредени в ЗУТ и не могат да бъдат пререшавани с акт от по-ниска степен - с решение за налагане на мораториум.

В чл.135, ал.6 и чл.198 от ЗУТ е решено как се спира прилагането на ОУП и ПУП. Решение по втория въпрос в предлагания от вносителите смисъл би формирало общо правило за поведение, което има нееднократно действие и обвързва със задължителна сила неопределен кръг правни субекти, т.е. това са въпроси, които могат да се решат само с нормативен акт, като забраната за строителство по чл.198 от ЗУТ изрично е уредена като възможност само при наличие на посочени в закона предпоставки, каквито не съществуват понастоящем и вносителите не твърдят и доказват наличието им.

20. Наред с това, налице е и противоречието на втория въпрос с разпоредбата на чл.125, ал.5 от ЗУТ, съгласно която ”промяна в предвидено застрояване, за което има действащо разрешение за строеж, е допустима само със съгласие на възложителя на строежа”. Предлага се обаче именно промяна на предвиденото застрояване, за която има действащо разрешение за строеж, без да са налице данни за дадени съгласия от възложителите на съответните строежи.

При евентуално приемане на предложението и провеждане на местен референдум, на който същото се одобри, ще е налице хипотеза, различна от уредената в цитираната норма. Следователно, всеки акт на компетентните органи ще подлежи на отмяна по съдебен ред като незаконосъобразен - доколкото се касае за различен от изрично установения в закона случай на промяна в предвиденото застрояване.

21. Приемането на предложението за провеждане на референдум по посочените въпроси, чиято незаконосъобразност бе вече изяснена, би довело до въвеждане на противоречащо на закона изключение за един столичен район. Така ще се наруши правната сигурност и предвидимост на дейността на Столична община и СОС, като чрез приемането на предложенията за въпроси в резултат от допитването би могло да се стигне до незаконосъобразно засягане на правата на граждани и организации, сред които не са само собствениците на имоти в Район „Младост”, а всички жители на района, доколкото разпоредбите на ЗУЗСО и ЗУТ държат сметка за обществения интерес, а не за този на отделни групи като например инвеститорите. Предвидените в действащото законодателство режими на застрояване и в изготвените съвместно с екип на МРРБ проекти за изменения на нормативната уредба в най-пълна степен отговарят на обществените потребности, като не противоречат на закона, поради което са адекватни и целесъобразни мерки. Преуреждането на толкова важни

обществени отношения по начин, противоречащ на действащото законодателство, е недопустимо, както е изяснено от цитираната трайна съдебна практика, с която общинският съвет следва да се съобрази.

22. Наред с изложеното, приемането на решения по незаконосъобразните въпроси ще доведе до нарушения на ЗУТ и ЗУЗСО от страна на компетентните административни органи, което е предпоставка за ангажиране на имуществената им отговорност по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди по претенции на собственици на имоти, чийто статут се засяга от незаконосъобразните изменения на ОУП и ПУП. При приемане на предложението за произвеждане на референдум по незаконосъобразните въпроси ще се стигне до създаване на предпоставки за множество осъдителни съдебни решения срещу Столична община, в резултат на което ще бъде значително затруднено изпълнението на бюджета и осъществяване на основните функции на общината по осигуряване на социални услуги, изграждане на инфраструктура, отчуждаване на частни имоти с цел осъществяване на важни обекти от обществено значение, включително обособяване на паркове и градини, за поддръжка на зелени площи и др. Рискът от претърпяването на вреди в особено големи размери е обусловен и от вероятността да бъдат предявени и множество претенции по гражданскоправен път за обезщетения на собственици за претърпени загуби и пропуснати ползи в резултат на приемането и прилагането на незаконосъобразните решения, формулирани от Инициативния комитет.

23. Макар проверката за законосъобразност на въпросите да налага извода за тяхното несъответствие с действащата нормативна уредба, за пълнота на изложението и с оглед изискванията на Правилника за организация и дейността на СОС следва да се обсъдят и следните съображения, касаещи оценката за общественото въздействие на предлаганото решение, финансовите и други ресурси, необходими за прилагането му и др.

Произвеждането на референдум по поставения въпрос би могло да има за последица иницирането на местни референдуми с идентичен предмет за всеки отделен столичен район, без да се държи сметка за наличието на предпоставки за това. Това би влошило драстично не само инвестиционния климат в София, но и качеството на живот, доколкото последното е обусловено и от наличието на жилищни площи, отговарящи на потребностите на увеличаващия се брой граждани, живущи в София.

При приемане на предложението би се създаде опасен прецедент за неспазване на законодателството от органите на местно самоуправление, който е несъвместим с правовия ред и принципите на правовата държава.

Изложените незаконосъобразни действия биха могли да предизвикат множество съдебни производства, включително и в ЕСПЧ, касаещи защита на правата на ощетените от действията на администрацията органи, като

изпълнението на решението, взето на местен референдум, не би могло да се обоснове като изключващо отговорността обстоятелство.

Оценката за необходимите финансови и други ресурси за изпълнение на решението за провеждане на местен референдум, както и оценка за въздействието от предлаганото решение, в изпълнение на изричните изисквания на чл.69, ал.1 от ПОДСОС също следва да бъдат взети предвид.

Анализ в тази връзка се съдържа и в разгледаните становища на кмета на Столична община и другите постоянни комисии. Видно от писмо от заместник - кмета на Столична община г-н Дончо Барбалов с изх.номер, от 28.03.2017 г. очакваните разходи по организационно-техническата подготовка на референдума по поставения въпрос са на стойност 306 911 лева, чийто размер, разбира се, не може да бъде аргумент срещу провеждането на местния референдум, поради което се обсъжда за пълнота въпреки изяснената незаконосъобразност на предложените въпроси от инициативния комитет - доколкото на основание чл.5, ал.1 от ЗПУГДВМС, финансовите средства за произвеждане на местен референдум се осигуряват от общинския бюджет. Разходите за организационно-техническата подготовка на референдума, съгласно представената план-сметка към посочения доклад са следните видове - за възнаграждения на членовете на СИК, разходи за канцеларски материали, за транспорт и др.

Другите ресурси, необходими за изпълнение на решението за произвеждане на референдум, са свързани с обезпечаването на информационната кампания и провеждането на гласуването от кмета на Столична община и общинската администрация. Съгласно чл.33, ал.2 от ЗПУГДВМС, кметът и общинската администрация осъществяват организационно-техническата подготовка на местния референдум, а чл.34, ал.2 предвижда, че кметът организира отпечатването на информационен лист, който съдържа информация за формулировката на въпроса, мотивите на референдума, времето, мястото и реда за провеждането му. Наред с това, общината е длъжна да предостави безвъзмездно подходящи помещения за провеждане на обсъждания и други прояви по въпроса на референдума. Посочените задължения на кмета и на общинската администрация по същество изчерпват ресурсите, необходими за изпълнение на решението за произвеждане на референдума, като в своето становище от 29.03.2017 г. кметът г-жа Йорданка Фандъкова изрично е декларирала готовността за обезпечаване на референдума.

Предвид това, че за общинския съвет водещи са общественият интерес и спазването на действащото законодателство, в светлината на изложените съображения, при обсъждане на предложението за произвеждане на референдум Столичният общински съвет на основание чл.21, ал.1, т.20 от ЗМСМА и чл.31, ал.1, изр. второ от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление



отказва произвеждането на местен референдум по поставените от Инициативен комитет „За зелен Младост” въпроси.

Настоящото решение е прието на заседание на Столичния общински съвет, проведено на 06.04.2017 г., Протокол № 30, точка 17 от дневния ред, по доклад № СОА16-НЦ62-1121/38/29.03.2017 г. и е подпечатано с официалния печат на Столичния общински съвет.

**Председател на Столичния  
общински съвет:**

**(п)**

---

*Елен Герджиков*