



СТОЛИЧНА ОБЩИНА

## СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

1000 София, ул. Московска № 33, Тел. 02/93 77 591, Факс 02/98 70 855, e-mail: info@sofiacouncil.bg, <https://council.sofia.bg>

### РЕШЕНИЕ № 77

на Столичния общински съвет

от 11.02.2021 година

За предложение за провеждане на местен референдум в Столична община, Район „Изгрев“, с рег. № СОА21-ВК08-662/14.01.2021 година, със следните въпроси:

1. „Да се спре ли застрояването на зелените площи - паркове, градини, улично озеленяване и зелени площи за ограничено обществено ползване (по чл.61, ал.2 и ал.3 от ЗУТ) и на площите между сградите при комплексното застрояване - паркове и градини, места за паркиране или подземни паркинги и площадки за игра на територията на Столична община, район „Изгрев“ (по чл.22, ал.2 от ЗУТ), за срок от 10 години?“;

2. „Да се въведе ли зона за платено паркиране на територията на Столична община, район „Изгрев“?“.

На основание чл.21, ал.1, т.20 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл.31, ал.1, изр. второ и ал.2 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление

### СТОЛИЧНИЯТ ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

#### РЕШИ:

1. **Отказва** произвеждането на местен референдум на територията на Район „Изгрев“ - Столична община по предложение на кмета на район „Изгрев“ с рег. № СОА21-ВК08-662/14.01.2021 година с въпрос: 1. „Да се спре ли застрояването на зелените площи - паркове, градини, улично озеленяване и зелени площи за ограничено обществено ползване (по чл.61, ал.2 и ал.3 от ЗУТ) и на площите между сградите при комплексното застрояване - паркове и градини, места за паркиране или подземни паркинги и площадки за игра на територията на Столична община, район „Изгрев“ (по чл.22, ал.2 от ЗУТ), за срок от 10 години?“.

**2. Не приема** предложение за произвеждането на местен референдум на територията на Район „Изгрев“ - Столична община по предложение на кмета на район “Изгрев“ с рег. № СОА21-ВК08-662/14.01.2021 година с въпрос: „Да се въведе ли зона за платено паркиране на територията на Столична община, район „Изгрев“?“,

**съгласно мотивите**, подробно изложени в становището на водещата комисия и кмета на Столична община, **а именно:**

**I.** Предложението за произвеждане на местен референдум на територията на Столична община е направено при съществено нарушение на административнопроизводствените правила:

Провеждането на местен референдум е една от формите за упражняване на конституционно закрепеното в чл.1, ал.1 и чл.136, ал.1, изр. второ от Конституцията на Република България право на гражданите да участват в държавната власт и е подчинено на условията и правилата в специален закон - Законът за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). Една от формите за пряко участие на гражданите е референдумът, в резултат на който може да се вземат реални решения с обвързващ правен характер (чл.3 ал.1 т.1 ЗПУГДВМС). Той може да бъде национален, в случаите, в които се решава въпрос от национално значение (чл.9, ал.1 ЗПУГДВМС), или местен, когато се разрешава въпрос от местно значение, който законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление или органите на района или кметството. (чл.26 ал.1 ЗПУГДВМС). Целта е въпроси от компетентността на органите на местно самоуправление и местна администрация да бъдат разрешени не от тях съобразно правомощията им, определени в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), а пряко от гражданите в съответната община, район или кметство. Столичният общински съвет в решението си за произвеждане на местен референдум следва да одобри и разходите за организирането и финансирането от общинския бюджет за тази цел. Кметът и общинската администрация осъществяват организационно-техническата подготовка на местния референдум (чл.33 ЗПУГДВМС).

Предложението за местен референдум може да бъде направено от:

1. поне една пета от общинските съветници, но не по-малко от трима общински съветници;

2. кмета на общината, съответно кмета на кметството или района;

3. инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра.

Законодателят в ЗПУГДВМС е регламентирал специален ред, по който се прави предложение за местен референдум от инициативен

комитет (чл.28-29 от ЗПУГДВМС). Доколкото няма специален ред за предложение за референдум отправено от кмета на район, каквото е представеното пред комисията, следва да се прилага общият ред на Правилника за организация и дейността на Столичния общински съвет (ПОДСОС), тъй като се касае за решение, приемано от Столичния общински съвет. Кметовете на райони и кметства могат да внасят проекти за решения на Съвета по въпроси своята компетентност (чл.68, ал.2 ПОДСОС). Съгласно чл.69 ал.1 от ПОДСОС предложението за произвеждане на референдум, направено от кмет на район, се внася в Дирекция „Секретариат на СОС“ с придружително писмо, подписано от вносителя, и: 1. писмен доклад, подписан от вносителя, съдържащ обосновка, включително оценка за необходимите финансови и други ресурси за изпълнение на решението, както и оценка на въздействието от прилагането на предлаганото решение; 2. проект за решение; 3. информация за мотивите и характера на предлаганото решение.

Спазването на тези реквизити, било в специалния закон, било в общия нормативен акт, е съществено, защото те обезпечават възможността общинските съветници, които формират волята на Столичния общински съвет, да се запознаят своевременно с направеното предложение. Така те могат да формират обосновано волята на колективния орган при обсъждане и приемане на внесен проект за решение.

Видно от представеното предложение, в същото не се съдържа оценка за необходимите финансови и други ресурси, с което Постоянната комисия е изправена пред невъзможност да обсъди необходимите финансови ресурси, които са необходими за провеждането на референдум и следва да се одобрят от Столичния общински съвет (чл.33, ал.1 ЗПУГДВМС). Тези реквизити, макар и задължително изискуеми, липсват в придружителното писмо, подписано от вносителя. В случай, че Столичният общински съвет вземе решение за провеждане на референдум и не обсъди финансовата страна на произвеждане на местен референдум по поставения въпрос, както и оценка за въздействието на предлаганото решение, дадени от вносителя и обсъдени в комисиите, то решението му ще е незаконосъобразно (в този смисъл Решение № 5330 от 01.08.2013 г. по адм. д. № 352/2013 г. на Административен съд - София град). На следващо място в предложението от вносителя проект за решение не е представен проект на образци от изборни книжа за произвеждане на референдум. Наличието на посочения реквизит е задължително по силата на нормата на чл.30, ал.6 от ЗПУГДВМС.

**II.** По отношение на въпроса по т.1 от Доклада, мотивите са следните:

ЗМСМА възлага благоустройствените дейности от местно значение на общините. В кръга от компетентността на органите на местното

самоуправление са въпросите по устройство и развитие на територията на общината и на населените места в нея, благоустрояването и комуналните дейности (чл.17, ал.1, т.6 ЗМСМА).

Налице е трайна съдебна практика, съгласно която въпросът по т. 1 - „Да се спре ли застрояването на зелените площи - паркове, градини, улично озеленяване и зелени площи за ограничено обществено ползване (по чл.61, ал.2 и ал.3 от Закона за устройство на територията - ЗУТ) и на площите между сградите при комплексно застрояване - паркове и градини, места за паркиране или подземни паркинги и площадки за игра на територията на Столична община, район „Изгрев“ (по чл.22, ал.2 от ЗУТ), за срок от 10 години?“, е **незаконосъобразен**, поради липса на компетентност на общинския съвет по така поставения въпрос и противоречието му със закона.

Имотите и вещите - общинска собственост, се управляват в интерес на населението в общината съобразно разпоредбите на закона и с грижата на добър стопанин, казва законодателят в разпоредбата на чл.11, ал.1 от Закона за общинската собственост (ЗОБС). Съгласно чл.21, ал.1, т.11 ЗМСМА общинският съвет приема решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техните изменения за територията на общината или за части от нея при условията и по реда на ЗУТ. Територията на Столична община е част от териториите с особена териториалноустройствена защита съгласно чл.10, ал.2 вр. §5, т.4 ЗУТ, с оглед на което има специален режим на устройство и контрол в отделен нормативен акт, а именно - Законът за устройството и застрояването на Столична община (ЗУЗСО). Последният урежда обществените отношения в областта на планирането и управлението на устройството на териториите в административно-териториалните граници на Столична община, поради което се явява специален закон спрямо ЗУТ. Според чл.22, ал.2 ЗУТ площите между сградите при комплексно застрояване се устройват като паркове и градини, места за паркиране или подземни паркинги и площадки за игра. Това отреждане съответства именно на целта на устройвения закон (чл.1, ал.1 ЗУТ), като гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението. Съгласно приложението към чл.3, ал.2 ЗУЗСО, т.33, терените и локалните градини за озеленяване са задължително публична собственост. „Озеленени площи“ са всички съществуващи или предвидени с общия устройствен план и/или с подробен устройствен план територии и поземлени имоти с ландшафтно-екологична, защитно-мелиоративна, рекреативно-естетическа или друга специфична функция - за гробищни паркове, ботанически градини, атракционни и спортни дейности (§1., т.3 от Допълнителните разпоредби на ЗУЗСО). Според легалното определение на чл.10, ал.1 ЗУЗСО, елементите на зелената система могат да бъдат предвидени както в общия

устройствен план, така и с подробни устройствени планове, а с разпоредбата на ал.4 изрично се урежда правилото, че с подробни устройствени планове за устройствените зони и самостоятелните терени на зелената система по чл.2 и 3. Чл.62а, ал.1 ЗУТ въвежда изрична забрана за промяна на предназначението на съществуващите озеленени площи или на части в тях в урбанизираните територии, реализирани съгласно предвижданията на устройствените планове. Основанията за изменение на влезлите в сила подробни устройствени планове са посочени в разпоредбата на чл.134, ал.2, т.1-8 вр. ал.1 ЗУТ. Съдебната практика еднозначно приема, че въпросът за изменение на влезлите в сила подробни устройствени планове, вкл. и налагането на строителни забрани, **не е въпрос**, който законът е предоставил в компетентност на органите на местното самоуправление. Този въпрос е уреден с нормите на ЗУТ, който, от своя страна, определя кой е компетентният орган да приеме изменение на влязъл в сила подробен устройствен план в зависимост от обхвата; но това става при условията и при спазване на реда и правилата на ЗУТ, а не чрез референдум, тъй като решението на референдума **не може да има пряко действие**. За одобряване на изменение на влязъл в сила подробен устройствен план следва да се премине процедура, предвидена в ЗУТ и само при доказани правни основания за това. В чл.149, ал.1, изр. трето ЗУТ законодателят е предвидил, че отказът да се издаде разрешение за строеж се прави само по законосъобразност, като се посочват конкретните мотиви за това. Не е налице нормативно предвидена възможност за спиране на издаването на разрешения за строеж на основание решение на общинския съвет или на решение, взето чрез местен референдум, което да замести решение на общинския съвет или на кмета на общината. Такива възможности не предвижда нито ЗМСМА, нито ЗПУГДВМС, нито друг нормативен акт - част от българското законодателство (Определение № 14484/19.11.2012 г. на Върховния административен съд по адм.д. № 13596/2012 г.). Нещо повече - след като не са сред основанията за изменение на Общия устройствен план на Столична община и на влезлите в сила подробни устройствени планове съгласно ЗУТ, към който препраща разпоредбата на чл.21, ал.1, т.11 ЗМСМА, то евентуално решение в подкрепа на произвеждането на местен референдум с подобен въпрос *би било в противоречие с цитираната разпоредба от ЗМСМА и постановено от некомпетентен орган*. Общият устройствен план на София определя общата структура и преобладаващо предназначение на териториите, очертават насоките за използване, опазване и застрояване на отделните видове територии и самостоятелни терени, местоположението и трасетата на обектите на техническата инфраструктура, с общинско, регионално и национално значение, мерките за опазване на околната среда биологичното разнообразие и обектите на културно-историческото наследство. Неговите

предвиждания са основа за общинския съвет при планирането на благоустройствените и комунални дейности, както и за териториално насочване на инвестиционните намерения на частния сектор. Общият устройствен план на гр. София няма пряко приложение за разрешаване на строителство (чл.104, ал.3 ЗУТ), а предвижданията на подробните устройствени планове са **задължителни** за инвестиционното проектиране (чл.108, ал.1, изр. второ ЗУТ).

Показателно е Решение № 3317/17.05.2013 г. по адм.д. № 1113/2013 г. на АдмС-София-град, образувано по жалба срещу решение на Столичния общински съвет от 2012 г., с което е отказано произвеждането на местен референдум в район „Искър“-Столична община по следния въпрос: „Съгласни ли сте в цялостното проектиране и изградени жилищни комплекси „Дружба 1 и 2, район „Искър“, Столична община, да се допуска строителство на нови сгради само за публична инфраструктура - детски градини, училища, здравни заведения, транспортни обекти?“ В това решение съдът приема, че допускането на ново строителство в жилищни комплекси, изработването на подробните устройствени планове за това и характера на планираните и допускани за изграждане сгради, плътността и интензивността на застрояването и нормите на озеленяване, при които може да се допуска жилищно или друго строителство в съществуващите жилищни комплекси са уредени в специални закони - ЗУТ и ЗУЗСО. В частност разпоредбата на чл.22 ЗУТ урежда правилата, при които във вече съществуващи комплекси може да се допуска ново строителство и на какъв вид сгради следва да е то.

Относително за преценката на законосъобразността на зададения въпрос по т.1 е и Решение № 4066/23.04.2007 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 въпроса дали общинският съвет е компетентен да постанови решението, без да обсъжда има ли същият орган материална законова компетентия, 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.”

Следва да се отбележи, че е допустимо градоустройствени въпроси да се решават от референдум, обаче това са въпроси не от местно, а от национално значение, от което следва, че редът на чл.26-43 от ЗПУГДВМС е неприложим. В допълнение, следва да се посочи, че съгласно чл.61, ал.1 ЗУТ в териториите на общините се устройват озеленени площи, обединени в зелена система, като средство за подобряване на микроклимата и хигиенните условия и за организиране на отдиха на населението. Основа на зелената система са озеленените площи за широко обществено ползване, предназначение за трайно задоволяване на обществени потребности от национално или общинско значение - паркове, градини, улично озеленяване (чл.61, ал.2 ЗУТ). Тези площи - собственост на общините, са **публична собственост** или следва да придобият такъв статут (чл.61, ал.4 ЗУТ). Законът създава императивна забрана за разпоредителни действия с имоти, които са публична общинска собственост, като предоставя право на общинския съвет да извършва разпоредителни действия само с имоти, които са частна общинска собственост. Съгласно чл.7, ал.2 от Закона за общинската собственост (ЗОБС) имотите и вещите - публична общинска собственост, не могат да се отчуждават и прехвърлят в собственост на трети лица, т.е. тези имоти са изключени по силата на закона изцяло от гражданския оборот. Имоти - публична общинска собственост, могат да се обременяват с ограничени вещни права само в случаите, определени със закон. Забраната на чл.7, ал.2 ЗОБС е абсолютна и не допусна ограничение. Разпореждането с имоти публична собственост е изцяло изключено като правна възможност за общинските съвети, тези имоти не могат да бъдат предмет на разпоредителни сделки изобщо, при

никакви условия, т.е. органите на местното самоуправление и Столичният общински съвет в частност не разполагат с компетентност да се разпореждат с такива имоти, а липсата на компетентност винаги води до нищожност на административния акт (Решение № 7787/27.06.2016 г. на ВАС по адм.д. № 8497/2015 г.). Евентуално положително решение на така поставения въпрос по т.1 би довело и до нарушаване на принципа на правовата държава, заложен от конституционния законодател в разпоредбата на чл.4, ал.1 от Основния закон. Това е така, защото Конституционният съд е има повод да отбележи „понятието за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание; разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричането на абсолютната власт в държава, признаване на господството на правото...“ (Решение на КС № 3/2020 г.). В този смисъл приемайки един нищожен правен акт - решение на Столичния общински съвет би довело до грубо нарушаване на принципа на правовата държава.

Зелените системи и озеленените площи се устрояват в съответствие с одобрените общи и подробни устройствени планове на урбанизираните територии и подробните устройствени планове за парковете и градините, като се спазват правилата и нормативите в Наредба № 7 от 22.12.2003 г. за правилата и нормативите за устройство на отделните видове територии и устройствени зони, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл.62, ал.1 вр. чл.13, ал.1 ЗУТ). В тази насока е и най-новата практика на Конституционния съд на Република България, а именно - общите устройствени планове като вид устройствени планове представляват инструмент за пространствено развитие с дългосрочен характер и нямат пряко приложение по отношение на отделния поземлен имоти и за разрешаване на строителство в него; неразделна част от всеки общ устройствен план са правилата и нормативите за неговото прилагане, които се изработват в съответствие с наредбата по чл.13, ал.1 ЗУТ и се одобряват едновременно с плана (Решение № 14/15.10.2020 г. по к.д. 2/2020 г. на Конституционния съд на Република България). Изводът в подкрепа на по-горе изложените аргументи е, че уредбата за устройството и застрояването на зелената система на Столична община в най-общ смисъл, е предмет на уредба на законово ниво (ЗУТ и ЗУЗСО) и в подзаконови нормативни актове и е извън категорията от въпроси, по които може да се произнася общинският съвет съгласно разпоредбата на чл.22, ал.1, т.1-25 ЗМСМА (Решение № 5270/02.08.2019 г. на АдмС-София по адм. д. № 12657/2018 г.; Решение № 9291/27.06.2012 г. на ВАС по адм. д. № 708/2012 г.), а също така и имоти - публична общинска собственост не могат да бъдат предмет на разпоредителни сделки, които да се извършат под общото ръководство и контрол на общинския съвет (чл.8, ал.1 ЗОБС).



Във връзка с евентуална забрана за строителство на зелените площи по чл.61, ал.2-3 ЗУТ и на площите между сградите при комплексно застрояване по чл.22, ал.2 ЗУТ следва да се има предвид, че ЗУТ не предвижда срокове, в рамките на които следва да приключи една процедура по изменение на Общия устройствен план на София или на влязъл в сила подробен устройствен план. Това означава, че не е ясен срокът, до който може да е в сила забрана за тяхното застрояване. Забрана, която не е регламентирана във времева рамка, би противоречала 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 постигането на целта, за която се издава актът. Разпоредбата на чл.198 ЗУТ предвижда, че максималният срок на наложена от кмета на общината забрана за строителство е 2 години. Този срок може да бъде продължен с още една година чрез повторна забрана, наложена със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството. При въвеждане на забрана за застрояване на зелените площи за срок от 10 години, както е посочено в Доклада на кмета на район „Изгрев“, ще се наруши нормата на чл.198 ЗУТ, предвиждащ максимален срок на забраната за строителство от 3 години. Тази забрана е въведена с нормативен акт на законово ниво и нейната промяна може да се реши само с нормативен акт от същата степен. Забраната по чл.198 ЗУТ има ясно посочени хипотези, при които може да се приложи като вносителят не твърди или доказва тяхното наличие. Съгласно чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията правото на собственост във всичките му разновидности „се гарантира и защитава от закона“, а „частната собственост е неприкосновена“. Отделно чл.17, ал.4 от Конституцията предвижда режимът на обектите на държавната и общинската собственост да се определя със закон. Под понятието „закон“, вложено в съдържанието на посочените разпоредби, без всякакво съмнение трябва да се разбира както съвкупността от съответните нормативни актове („закон в материален смисъл“), независимо от техния издател, така и „законът във формален смисъл“ като акт на Народното събрание, приет съобразно правилата на законодателния процес. Като изисква законови гаранции и защита на установените от нея ценности и граждански права, Конституцията признава, че предметът на съответното нормотворчество включва основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Такива обществени отношения задължително трябва да бъдат регулирани със закон като формален акт на титуляра на законодателната функция - Народното събрание (вж. чл.3, ал.1 от Закона за нормативните актове). Това важи и за визираните в чл.17, ал.1 от Конституцията гаранции и защита на правото на собственост. Такава е и правната реалност, защото режимът на собствеността в различните ѝ разновидности е регулиран

първично с редица закони, приети от парламента. След като основното правомощие на титуляра на правото да се разпорежда със своето имущество е уредено със „закон във формалния смисъл“, на още по-силно основание нормативните ограничения на това правомощие могат да бъдат въведени само със закон (Решение № 6/2014 г. на Конституционния съд на Република България). Подобно разрешение не може да бъде извършено в резултат на решение от произведен местен референдум. Не бива да се пренебрегва факта, че при евентуално въведен мораториум върху застрояването на зелените площи за неопределен срок от време, както бе посочено по-горе, правото на собственост съществено се ограничава, като се изключва упражняването на правомощието на собственика да се разпорежда с имота чрез правни сделки. Правомощието разпореждане е основен характеризиращ елемент за правото на собственост и задължителен елемент от имуществените субективни права - съдържа в себе си възможността собственикът на имота (Столична община) да извършва правни сделки с него, като договаря свободно и определя цената и купувача, в която насока е и константната практика на Конституционния съд (КС) на Република България (Решение на КС № 8/1995 г.; Решение на КС № 5/1996 г.; Решение на КС № 6/1996 г.; Решение на КС № 1/2014 г.; Решение на КС № 9/2017; Решение на КС № 14/2020 г.). Следва да се отбележи, че мотивите в Доклада на кмета на район „Изгрев“ - „чувствителното увеличаване на броя на населението, което влече след себе си и невъзможността да се отговори своевременно и адекватно на нарастващата необходимост от задоволяване на нужди от чисто битов и социален характер“ не кореспондира със становището на Конституционния съд, а именно - липсата на добра координация от страна на отделни държавни или общински органи и служби не може да бъде оправдание за нарушаване на конституционни права на собствениците (Решение на КС № 6/2013 г.)

Видно от изложеното по-горе поставеният с предложението по т.1 от Доклад с вх. № СОА21-ВК08-662/14.01.2021 г. за произвеждане на местен референдум „да се спре ли застрояването на зелените площи - паркове, градини, улично озеленяване и зелени площи за ограничено обществено ползване (по чл.61, ал.2 и ал.3 от ЗУТ) и на площите между сградите при комплексно застрояване - паркове и градини, места за паркиране или подземни паркинги и площадки за игра на територията на Столична община, район „Изгрев“ (по чл.22, ал.2 ЗУТ), за срок от 10 години?“ **не е въпрос, който законът (в този случай това е ЗУТ) е предоставил в компетентност за решаване на органите на местно самоуправление, а напротив - същият е разрешен със закон - ЗУТ.** В тази връзка не е налице една от предпоставките за произвеждането на местен референдум съгласно чл.26, ал.1 ЗПУГДВМС. Нещо повече - в компетентността на общинския

съвет като орган на местното самоуправление не е предвидена материална компетентност за вземане на решение за ограничаване на дадени дейности в определен срок, включително и решения за забрани и мораториуми. Приемането на решение на общинския съвет за произвеждане на референдум по въпроси извън кръга на посочените от законодателя, би означавало постановяване на нищожен административен акт. Постановеният въпрос не е от местно значение и неговото решаване не е предоставено със закон нито на общинския съвет, нито на кмета на общината, поради което не е налице предпоставката на чл.26, ал.1 ЗПУГДВМС (така и Решение № 49/28.02.2018 по адм. д. № 10/2018 г. на Адм. съд-Ямбол). Потвърдително решение на общинския съвет по т.1 от поставените въпроси, би било в противоречие с чл.9, ал.2 ЗУТ. Съгласно тази разпоредба промяната на предназначението на територии и на поземлени имоти, предвидени в общите или подробните устройствени планове за озеленени площи, се извършва въз основа на влязъл в сила подробен устройствен план при условията и по реда на ЗУТ.

Следва да се има предвид, че потвърдително решение по т.1 от Доклад с вх. № СОА21-ВК08-662/14.01.2021 г. на кмета на район „Изгрев“-СО би довело до множество осъдителни решения срещу Столична община, в резултат на което ще се бъде значително затруднено изпълнението на бюджета, както и самостоятелното решаване на въпросите от местно значение, предоставени в компетентност на органите на местното самоуправление съгласно чл.17, ал.1, т.1-11 ЗМСМА. 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 на подобно незаконосъобразно решение по т.1 от Доклада на кмета на район „Изгрев“-Столична община. Също така не е налице и сериозно оправдание за наложителност на толкова дълъг период, в рамките на който по толкова съществен начин се ограничава правото на собственост на неговия титуляр.

Макар проверката за законосъобразност на въпроса да налага извода за неговото несъответствие с действащата нормативна уредба, за пълнота на изложението и с оглед изискванията на Правилника за организация и дейността на Столичния общински съвет 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. При приемане на предложението би се създал 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 Европейския съд по правата на човека, касаещи защита на правата на оцетените от действията на администрацията органи, като изпълнението на решението, взето на местен референдум, не би могло да се обоснове като изключващо отговорността обстоятелство.

Редът и условията на застрояване на площи, които са част от зелената система, са изрично регламентирани в Закона за устройство и застрояване на Столична община (ЗУЗСО) и Закона за устройство на територията (ЗУТ). Следва да се има предвид, че застрояването не е въпрос, който законът е предоставил в компетентност за решаване на органите на местно самоуправление пряко, а се решава с разпоредбите на ЗУТ и ЗУЗСО, които от своя страна определят общинския съвет и кмета на общината като компетентни да одобряват подробните устройствени планове. Отделно от това в чл.198 от ЗУТ са предвидени основанията, на които кметовете могат да налагат строителна забрана, както и нейния срок.

Законът за устройство и застрояването на Столична община е специален закон по отношение на Закона за устройство на територията. В чл.10 от ЗУЗСО се посочват кои устройствени зони и самостоятелни терени обхваща зелената система, като те са изчерпателно изброени. Предназначението на съответните устройствени зони и самостоятелни терени на зелената система, както и предназначението на поземлени имоти, попадащи в тях, може да се променя само в устройствени зона или в самостоятелен терен на зелената система от друг вид по чл.10 от ЗУЗСО, съответно в предназначение, допустимо само в тези зони и терени. Извън тези случаи не се допуска изменение на Общия устройствен план с цел промяна на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени за градини, паркове и лесопаркове.

Важно е да се отбележи, че съгласно разпоредбите на ЗУЗСО в нито една от устройствените зони и самостоятелните терени на зелената система не се допуска жилищно строителство. В тези зони и терени на зелената система на основание чл.11, ал.3 и чл.12 от ЗУЗСО се допуска изграждане **само** на строежи със следните функции:

1. мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура;
2. поддържане на зелената система;
3. открити обекти за спортни или културни дейности;
4. площадки за игра;
5. преместваеми обекти по чл.56 от Закона за устройство на територията, които не могат да заемат повече от 10 на сто от площта на имота;
6. монументално-декоративни и информационни елементи по чл.57 от Закона за устройство на територията.

Разпоредбите и въведените ограничения в Закона за устройство и застрояване на Столична община гарантират, че в зелени площи не се допуска строителство на жилищни сгради. Взимайки предвид описаните по-горе факти, се установява, че предложеният въпрос за пряко допитване до гражданите, е неясен и в него липсва конкретика и съобразяване с действащата правна уредба, която да даде сигурност за целта, която би била постигната.

В тази връзка, следва да се има предвид, че съгласно чл.62а от Закона за устройство на територията (ЗУТ), не може да се променя предназначението на съществуващите озеленени площи или на части от тях в урбанизираните територии, реализирани съгласно предвижданията на устройствените планове. Не може да се променя предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в общите или в подробните устройствени планове на урбанизираните територии за озеленени площи, които не са реализирани, освен на части от тях за изграждане на елементи на техническата инфраструктура или на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната.

Съгласно чл.22, ал.2 от ЗУТ площите между сградите при комплексното застрояване се устройват като паркове и градини, места за паркиране или подземни паркинги и площадки за игра. Това устройване става с изработването и приемане от общинските съвети на Подробни устройствени планове. Проектите за планове за регулация и застрояване за пререструктуриране на жилищния комплекс подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията.

Важно е да се вземе предвид и обстоятелството, че предназначението на терени, намиращи се в един квартал, не може да бъде променяно с цел уплътняване на застрояването, ако не са постигнати нормативите за съответните зелени площи.

Във формулацията въпрос се посочва и срок за спиране на застрояването от 10 години. Както беше посочено въвеждането на строителна забрана е процедура, която е описана в чл.198 от ЗУТ. В закона са предвидени както основанията, на които такава се въвежда, така и нейния срок.

„Строителна забрана може да се налага със заповед на кмета на общината за времето, необходимо за: 1. Създаване на общи и подробни устройствени планове; 2. Извършване на проучвания за подземни мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура и за изграждането им. Строителната забрана се налага еднократно за срок не по-дълъг от две години. Повторна строителна забрана може да се налага със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството за срок не по-дълъг от една година“.

В предложения въпрос за пряко допитване освен че липсват мотиви за 10-годишния срок на забрана, не е посочено и до каква промяна на обществените отношения би довело евентуално такова решение. Липсват и предложения за действия, които биха довели до благоприятен и траен обществен резултат. Тук от изключителна важност е ролята на Столичния общински съвет, който да прецени принципа за съразмерност на държавната намеса, по повод нереализирането на право на строеж за срок от 10 години от частни лица, а и от публични субекти по повод техните права. Дори и в такава хипотеза остава несъответствието и съответно нарушаването на допустимите по закон срокове за строителна забрана, както и изчерпателно изброените обстоятелства, при които такава може да се наложи законосъобразно.

При така формулирания въпрос трябва да се отчете и фактът, че съгласно чл.156, ал.5 от ЗУТ влезлите в сила разрешения за строеж не подлежат на отмяна. Законът не предвижда възможност за отмяна на разрешение за строеж на основание решение на общинския съвет или на решение, взето чрез местен референдум.

За пълнота допълваме, че въпросите за изменение на Общите устройствени планове и Подробните устройствени планове, както и налагането на строителни забрани, са уредени със Закона за устройство на територията. Той от своя страна определя Министерски съвет като компетентен орган да приеме изменение на Общия устройствен план на Столична община, а Столичният общински съвет като компетентен да одобри изменение на Подробните устройствени планове при условията и при спазване на процедурата по ЗУТ.

Предвид изложеното също така е нужно и да бъде насочено вниманието към формулирания първи въпрос в предложението за инициране на местен референдум в два аспекта - първо, доколко ясен, конкретен и точен е въпросът и второ, дава ли възможност за конкретна недвусмислена преценка в рамките на действащото законодателство, в т.ч. чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията на Република България и чл.1 от Протокол 1 към Европейската конвенция за защита на правата и основните свободи на гражданите. Преценката на общинския съвет трябва да даде ясен отговор на въпроса, какъв и чий акт ще бъде заместен с решението от референдума, както и субектите, които биха понесли евентуалните негативни правни последици при неговото изпълнение. Съгласно разпоредбите на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление на местен референдум могат да се поставят въпроси, които не са изрично регламентирани в закон.

**III.** Вторият въпрос представлява питане към жителите на район „Изгрев“ - Столична община дали желаят да се въведе зона за почасово платено паркиране на територията на този район.

Въвеждането на зона за почасово платено паркиране **не** попада в изключенията, посочени в чл.26, ал.2 ЗПУГДВСМ, а по своята същност представлява въпрос от местно значение, предоставен в компетентност на органите на местното самоуправление в областта на устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея (чл.17, ал.1, т.2 ЗМСМА).

Специфичните правила, ограничения и забрани, свързани с организацията на движението на пътни превозни средства (ППС) на територията на Столична община е предмет на правна уредба в Наредбата за организация на движението на територията на Столична община (Наредбата). Съгласно чл.54 от Наредбата на улици, булеварди, площади и паркинги - публична общинска собственост и други части от пътната инфраструктура, както и други терени - общинска собственост, съобразно схеми за местоположението и обхвата, приети от Столичния общински съвет, със заповед на кмета на Столична община, се въвежда режим на почасово платено паркиране на ППС. Върху разрешените за паркиране места на тротоари, се разрешава паркиране на ППС с допустима максимална маса до 2.5 тона и на микробуси и автобуси с до 12 пътнически места. Режимът на почасово платено паркиране е обособен в две зони - „Синя зона“ и „Зелена зона“ – валиден в часовете диапазони и в границите, посочени в чл.55 от Наредбата.

Съгласно чл.56 от Наредбата режим на почасово платено паркиране „Зелена зона“ може да се въведе извън границите, определени в чл.55 от Наредбата, когато са налице някое от следните условия:

- проблеми с паркирането;
- проблеми с организацията на движението;
- голям брой нарушения на ЗДВП;
- предложение от районната администрация, общински съветници, граждани, стопански субекти и др.

Не е налице подробен финансов разчет от кмета на района във връзка с неговото предложение ако същото бъде прието чрез местен референдум се има предвид. Следва да се има предвид, че контролът по изпълнение на Наредбата се осъществява от кмета и/или определени с негова писмена заповед длъжностни лица; лица, определени или упълномощени с решение на Столичния общински съвет; директора на СДВР и/или определени от него с писмена заповед длъжностни лица (чл.130 от Наредбата). „Център за градска мобилност“ ЕАД, което е търговско дружество с общинско участие в капитала - публично предприятие, упражнява понастоящем уредените в действащата редакция на Наредбата задължения във връзка с контрола върху паркирането в зоните за почасово платено паркиране, оперативната дейност по използването и прилагането на техническо средство тип „скоба“, таксуването на собствениците или упълномощените

от тях водачи, както и освобождаването на принудително задържаните ППС, принудително преместване на ППС и отговорното им пазене на специализирани паркинги. Не е налице подробен финансов разчет относно необходимите ресурси за разширяване на зоната за платено паркиране, вкл. приходи и разходи на търговското дружество. Следва да се има предвид че тези приходи и разходи във връзка с евентуално разширяване на зоната за почасово платено паркиране в район „Изгрев“-СО касаят основно бюджета на „Център за градска мобилност“ ЕАД, но не и общинския бюджет. Финансовият разчет се отнася основно до изпълнение на проектите за организация на движението и паркирането, необходим брой технически средства за принудително задържане, специализирани автомобили за екипите по контрол, разходи за работна заплата, прогнозни приходи и не на последно място - разходи за изграждане на терени за паркиране в район „Изгрев“-СО.

Смисълът да бъде предоставена финансова обосновка е в това гражданите да имат на разположение солидни данни, които да ги ориентират при формирането на тяхното решение и да направят своя аргументиран избор.

В доклада не се предлага алтернатива на платеното паркиране, насочена към решаване на проблемите с моторните превозни средства в района, и по този начин се ограничава правото на гражданите да направят информиран избор. Не се посочва и какви конкретни основания изтъкват противниците на идеята за платено паркиране в района, като само се отбелязва, че противниците са „много“ и „също имат своите основания“. Важно е да се подчертае, че за да има съдържателен дебат и за да могат гражданите да направят обосновано гласуване „за“ или „против“, следва да им се предостави достатъчно информация, която да бъде неутрална, безпристрастна и ясна. С Решение № 522 по Протокол № 23 от 12.11.2020 г. по Доклад с вх. № СОА20-ВК66-4888/19.06.2020 г. и с Решение № 523 по Протокол № 23 от 12.11.2020 г. по Доклад с вх. № СОА20-ВК66-7065/31.08.2020 г. бяха взети решения за приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата, с които бе разширен обхватът на „Зелена зона“ в районите „Слатина“ и „Триадица“ след проведени обществени обсъждания. Следва да се има предвид, че непрекъснатото разширяване на обхвата на зоните за почасово платено паркиране в различни квартали без предварителна обезпеченост от страна на изградени терени за паркиране би било нецелесъобразно с оглед на бързото изчерпване на предвидените паркоместа, които не са указани в Доклада на кмета на район „Изгрев“. Сам по себе си отговорът на въпроса - „за“ или „против“ въвеждането на платено паркиране на територията на район „Изгрев“, даден от гражданите при евентуалното провеждане на референдум, не би могъл да реши изцяло посочените в доклада на вносителя проблеми с натоварения трафик и



задръстените улици. Няма автоматична гаранция, че след провеждането на референдума (и решаването на въпроса в едната или в другата посока) ще се намали паркирането върху зелените площи. Поставеният въпрос е чисто икономически - от отговора му зависи дали гражданите, паркиращи своите автомобили в района, ще трябва да отделят парични средства за това. Същевременно липсва конкретна икономическа обосновка и се акцентира върху проблеми от различен характер - паркиране върху зелени площи, недостиг на места за паркиране, увеличаване на броя на автомобилите - проблеми, които в основата си не са икономически. Ноторно известно е, че паркирани автомобили върху зелени площи има и в райони, в които няма недостиг на паркоместа. Това обаче само по себе си не означава и не следва да води до извода, че въвеждането на зона за платено паркиране в тези райони е необходимо. Обратното - невъвеждането на зона за платено паркиране - също не би имало търсения ефект да се ограничи паркирането върху зелените площи в тези райони. Следователно е възможно референдумът да не спомогне по никакъв начин за решаването на проблемите.

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 Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет също следва да бъдат взети предвид.

Видно от писмо от заместник - кмета на Столична община г-н Дончо Барбалов с изх. номер СОА21-ВК08-662-[4]/29.01.2021. г. очакваните разходи по организационно-техническата подготовка на референдума по поставените въпроси са на стойност 527 500 лева, чийто размер, разбира се, не може да бъде аргумент срещу провеждането на местния референдум, доколкото на основание чл.5, ал.1 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 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.

Специфичните правила, ограничения и забрани, свързани с организацията на движението на пътни превозни средства (ППС) на територията на Столична община, в т.ч. местата за паркиране в откритите паркинг-зони с режим на платено паркиране на територията на Столична община, се определят и въвеждат от Столичен общински съвет, съгласно Наредбата за организация на движението на територията на Столична община, в съответствие с Наредба № РД-02-20-2/20.12.2017 г. за планиране и проектиране на комуникационно-транспортната система на урбанизираните територии на Министерство на регионалното развитие и благоустройство. По описания начин Столичният общински съвет е уреждал обществените отношения свързани с въвеждането на зони за платено паркиране на територията на Столична община, в частност и нейните райони.

Решенията на общинския съвет по даден въпрос се вземат основавайки се не само на един факт, а на множество доказателства в тяхната съвкупност, като разглеждането им се предшества от анализ на всяко едно от тях. Една от най-често прилаганите форми на взаимодействие на местно ниво са обществените обсъждания. Обществените обсъждания дават възможност на гражданите да участват непосредствено в процеса на вземане на решения, като отправят предложения за приемане на политики по въпроси на общинския бюджет и местни нормативни актове.

През миналата година Столичният общински съвет взе решения за въвеждане на зелена зона за почасово платено паркиране на територията на два столични района - „Триадица“ и „Слатина“. Докладите с тези предложения бяха внесени от кметовете на райони, както след проведени серия от обществени обсъждания, така и отчитайки всички факти и обстоятелства, които трябва да бъдат взети предвид, за да се подобри възможността за паркиране на живущите в конкретните квартали. Отговорност на кметовете, в това число и на кметовете на райони, както и на общинския съвет е взимането на решения, които да подобрят условията и реда при паркирането в жилищните квартали.

Настоящото решение е прието на заседание на Столичния общински съвет, проведено на 11.02.2021 г., Протокол № 28, точка 2 от дневния ред, по доклад № СОА21-ВК08-662/14.01.2021 г. и писмо № СОА21-ВК08-

662/6/05.02.2021 г. и е подпечатано с официалния печат на Столичния  
общински съвет.

**Председател на Столичния  
общински съвет:**

**(п)**

---

*Елен Герджиков*