



# ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

ОБЩИНА ВАРНА

Рег.№:

ОС13000096ВН\_054ВН

Дата: 17.01.2018

*до председателя на  
доподължителна комисия към  
Общински съвет - Варна*

~~Г-Н ТОДОР БАЛАБАНОВ - ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОБЩИНСКИ  
СЪВЕТ-ВАРНА~~ 17.01.18г.

Относно: писмо № ОС13000096ВН\_049ВН/15.01.2018 г. от  
Председателя на Общински съвет – Варна.

## СТАНОВИЩЕ

От Христо Атанасов Атанасов – Председател на ВрК „Правна комисия“  
при Общински съвет – Варна.

### УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН БАЛАБАНОВ,

В изпълнение на Решение № 446/11.01.2018 г. по адм. дело №4163/2017  
г. на Върховен административен съд, с което е оставено в сила Решение №  
2420/29.11.2016 г. по адм. дело №1540/2016 г. по описа на Административен  
съд-Варна, поправено с Решение № 430/10.02.2017 г. по същото дело, във  
връзка с писмо № ОС13000096ВН\_049ВН/15.01.2018 г. от Председателя на  
Общински съвет – Варна и становище рег.  
№ОС13000096ВН\_053ВН/16.01.2018 г. на адв. Петър Стамов, на основание  
чл. 30, ал.2 от ЗПУГДВМС, ВрК „Правна комисия“ обсъди предложението за  
произвеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната  
зона на град Варна, внесено с Подписка рег. №ОС13000627ПР/26.04.2013 г.  
на Район „Приморски“ при Община Варна, и дава следното **СТАНОВИЩЕ:**

На 28.01.2013 г. в Общински съвет – Варна е постъпило Уведомление по  
чл.28, ал.2, т.3 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт  
и местното самоуправление /ЗПУГДВМС/ от Инициативен комитет за  
произвеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната  
зона на град Варна, състоящ се от: Председател – Юлиан Атанасов Чолаков и  
членове: Калина Тодорова Павлова, Кънчо Петков Бонев, Александър  
Първанов Асенов, Виолета Манолова Трошева, Мариана Костадинова  
Стоянова и Марин Симеонов Маринов. Уведомлението е за започване на  
подписка за произвеждане на местен референдум по следните въпроси:

„1. Да достига ли паркът „Морска градина“ до морето, като включва  
изцяло крайбрежната зона от ската до морския бряг?



## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

### ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

2. Да бъде ли крайбрежната зона на град Варна паркова зона за отдих с обекти за хранене, спорт, атракции и развлечения, но без жилища, ателиета, офиси, молове, хотели, казина, конгресни центрове и яхтени пристанища?“

Уведомлението е вписано в Публичния регистър по чл. 27, ал.5 от ЗПУГДВМС.

В тримесечния срок по чл.28, ал.8 от ЗПУГДВМС, в Общински съвет - Варна е постъпила Подписка рег. №ОС13000627ПР-001ВН/29.04.2013 г. за произвеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната зона на град Варна.

В изпълнение на чл.29, ал.1 и 2 от Закона, подписката е регистрирана в публичния регистър, а с протокол от 08.05.2013 г. е предадена на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ при Министерство на регионалното развитие, Териториално звено – Варна, за извършване на служебна проверка на направените записи.

С писмо вх.№ ОС13000096ВН-035ВН/11.06.2013 г. и приложен към него Протокол от 07.06.2013 г., с резултатите от извършената проверка, ГД „ГРАО“ при МРР удостоверява, че броя на установените коректни записи е 14 854. Протоколът на ГД ГРАО е допълнен от институцията по искане на Инициативния комитет с броя на избирателите към 30.04.2013 г. – 303 706 граждани.

Съгласно чл. 27, ал.1, т. 3 от ЗПУГДВМС местен референдум се произвежда по предложение на 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. Съобразявайки се с резултатите от извършената проверка от ГД „ГРАО“, удостоверени в протокол, представляващ официален писмен документ от компетентен държавен орган в рамките на специално предоставените му по закон правомощия, ВрК „Правна комисия“, установи, че не е налице минимално необходимия брой подписи за произвеждане на местен референдум, възлизащ на 15 185 подписа, представляващи подписите на 1/20 от гражданите с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на Община Варна. Установените коректни записи са 14 854, т.е. под установения от закона минимален брой подписи.

Съгласно чл. 29, ал.4 от ЗПУГДВМС, Общинският съвет обсъжда подписката, когато тя отговаря на изискванията по чл. 27, ал.1 т. 3 ЗПУГДВМС.



## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

### ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

Съгласно чл.29 ал.3 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление в случай на установени нередности в подписката председателят на общинския съвет уведомява инициативния комитет и определя едномесечен срок за тяхното отстраняване. Горното е сторено с писмо от 18.06.2013г. получено на 26.06.2013г. от Председателя на Инициативния комитет. Установените нередности в подписката не са изправени в едномесечния срок по чл. 29, ал.3 от ЗПУГДВМС, а именно до 26.07.2013 г.

Предвид това, че постъпилата подписка не съставлява **редовна** такава, не са налице условията за разглеждането ѝ от Общински съвет-Варна.

За пълнота на становището следва да се има предвид и че съгласно чл. 26, ал. 1 ЗПУГДВМС предмет на местен референдум могат да бъдат въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на общинския съвет като орган на местно самоуправление. Поставените от инициативния комитет въпроси: „1. Да достига ли паркът „Морска градина“ до морето, като включва изцяло крайбрежната зона от ската до морския бряг? и 2. Да бъде ли крайбрежната зона на град Варна паркова зона за отдих с обекти за хранене, спорт, атракции и развлечения, но без жилища, ателиета, офиси, молове, хотели, казина, конгресни центрове и яхтени пристанища?“, не са въпроси, които законът е предоставил в компетентност на общинския съвет като орган на местно самоуправление. Същите не биха могли да бъдат решени от ОбС, което на практика представлява порок, който е толкова съществен, че произнасянето по тях от общинския съвет, би довело до нищожно решение, което не би произвело правни последици.

Предвид гореизложеното, ВрК „Правна комисия“ предлага следния проект на **РЕШЕНИЕ**:

На основание чл. 21, ал. 1, т. 20 ЗМСМА, чл. 30, ал.3 във връзка с чл. 29, ал. 4 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, и в изпълнение на Решение № 446/11.01.2018 г. по адм. дело №4163/2017 г. на Върховен административен съд, с което е оставено в сила Решение № 2420/29.11.2016 г. по адм. дело №1540/2016 г. по описа на Административен съд-Варна, поправено с Решение № 430/10.02.2017 г. по същото дело, Общински съвет – Варна **отхвърля** предложението за произвеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната зона на град Варна, внесено с Подписка рег. №ОС13000627ПР/26.04.2013 г. в Район Приморски при Община Варна, и **отказва** произвеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната зона на град Варна, поради липсата на изискуемия по закон



## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

### ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

брой подписи, възлизащ на 15 185 подписа, представляващи подписите на 1/20 от гражданите с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на Община Варна и установени коректни записи - 14 854, т.е. под установения от закона минимален брой подписи. В този смисъл и на основание чл. 29, ал.4 от ЗПУГДВМС, Общинският съвет не следва да обсъжда подписката, тъй като същата не отговаря на изискванията по чл. 27, ал.1, т. 3 от ЗПУГДВМС.

#### Мотиви:

1. Общински съвет- Варна 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 от 07.06.2013 г., допълнен по искане на ИК за произвеждане на местен референдум с Протокол от 04.07.2014 г. за извършена проверка на подписа 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 подписа не отговаря на законовите изисквания за провеждане на местен референдум. При общ брой 303 706 граждани с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на Община Варна и установени коректни записи - 14 854, 15 185 подписа представляват подписите на 1/20 от гражданите с избирателни права, т.е. подписката съдържа подписи под установения от закона минимален брой подписи за произвеждане на местен референдум.

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. Общинският съвет следва да извърши преценка за законосъобразност относно формулираните от Инициативния комитет въпроси, след което на основание чл.31, ал.1 от ЗПУГДВМС, общинският съвет преминава към обсъждането и мотивира приемането или неприемането на предложението за провеждане на местен референдум. При констатация, че



## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

### ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

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.

Общински съвет-Варна 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 -



## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

### ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

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



## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

### ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

подробните устройствени планове, въпросът е квалифициран от съда като незаконосъобразен - извън компетентността на общинския съвет.

Относно 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.”



## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

### ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

От анализираната съдебна практика следва категоричният извод, че така формулираните от Инициативен комитет за произвеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната зона на град Варна 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. Въпросите, които се предлага да бъдат решени:

„1. Да достига ли паркът „Морска градина“ до морето, като включва изцяло крайбрежната зона от ската до морския бряг?

2. Да бъде ли крайбрежната зона на град Варна паркова зона за отдих с обекти за хранене, спорт, атракции и развлечения, но без жилища, ателиета, офиси, молове, хотели, казина, конгресни центрове и яхтени пристанища?“ касаят реда за застояване на Черноморското крайбрежие и паркови зони на територията на Община Варна.

Съгласно чл. 19, ал. 3 от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие Общият устройствен план на гр. Варна се приема от Националния експертен съвет по устройство на територията и регионална политика по предложение на Общински съвет-Варна и се одобрява със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството, която се обнародва в "Държавен вестник". Неговото изменение се извършва от министъра на регионалното развитие и благоустройството или от кмета на общината след съгласуване с министъра на регионалното развитие и благоустройството.

6. Съгласно чл.134 от Закона за устройство на територията, влезлите в сила общи устройствени планове могат да се изменят само при наличие на някоя от изчерпателно изброените 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;





## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

### ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

- 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.

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 легитимираните да искат измененията в ОУП и ПУП лица, компетентните органи и сроковете за произнасяне от последните.

От изложеното следва, че въпросите, съдържащи се в предложението за референдум, касаят евентуалното вземане на решение, с което се подкрепят измененията в ОУП и ПУП, без да се държи сметка за наличието или липсата 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,



## ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ВАРНА

ВрК „ПРАВНА КОМИСИЯ“

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.

7. Въпросът за изменение на ОУП 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 и Закон за устройство на Черноморското крайбрежие /ЗУЧК/.

8. Съгласно чл.1 от Закон за устройство на Черноморското крайбрежие се определят специфичните правила и нормативи за условията и реда за определяне на териториалния обхват на Черноморското **крайбрежие и на крайбрежната плажна ивица**, изискванията, правилата и нормативите за **тяхното устройство, ползване, застрояване и опазване**; правомощията и координацията на дейността на централните и териториалните органи на изпълнителната власт и на органите на местното самоуправление, както и взаимоотношенията им с физическите и юридическите лица при осъществяване на държавната политика по устройство на Черноморското крайбрежие; условията за управление на морските плажове и за предоставяне на плажни услуги. Специалният закон за черноморското крайбрежие е създаден при спазване на основни цели, а именно:1. създаване на условия за опазване, устойчиво интегрирано развитие и устройство на Черноморското крайбрежие; осигуряване на свободен и безплатен достъп до морските плажове; опазване, съхраняване и разумно използване на природните ресурси; предотвратяване и намаляване на замърсяването на Черноморското крайбрежие; защита на морския бряг от ерозия, абразия и свлачищни процеси; възстановяване и опазване на естествения ландшафт и културно-историческото наследство.

Предложените въпроси за референдум обаче не са съобразени със съдържанието на посочените разпоредби на специалния Закон, уреждащ територията на Черноморското крайбрежие.

С УВАЖЕНИЕ:   
/ХРИСТО АТАНАСОВ АТАНАСОВ/