

ЧРЕЗ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД-
ВАРНА

ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

ОТ АДВ. ДЕЯНА СТЕФАНОВА,
ПРОЦ. ПРЕДСТАВИТЕЛ НА
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ОБЩИНСКИ
СЪВЕТ-ВАРНА

ПРОТИВ

Решение №2420/29.11.2016 г.,
постановено по адм. дело №
1540/2016 г. по описа на
Административен съд-Варна – XIV
състав

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

В законоустановения срок обжалвам пред Вас Решение №2420/29.11.2016 г., постановено по адм. дело № 1540/2016 г. по описа на Административен съд-Варна – XIV състав, с което е осъден председателя на Общински съвет- Варна да изпълни задължението си да уведоми за подписката на Инициативен комитет за произвеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната зона на град

Варна, да определи водеща комисия за нейното обсъждане и да насрочи заседание на общинския съвет в срок до един месец, и моля да постановите решение, с което да го отмените изцяло и да отхвърлите като неоснователна и недоказана подадената жалба срещу бездействие на Председателя на Общински съвет- Варна по задълженията, вменени му по чл. 30, ал. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, както и да присъдите направените по делото разноски, като имате предвид следните съображения:

Решението на съда е неправилно, незаконосъобразно и постановено при съществено нарушение на процесуалните правила и материалния закон.

Не е налице бездействие от страна на Председателя на Общински съвет- Варна. Предприети са всички действия от Председателя както по уведомлението за започване на подписка, така и по вече внесената подписка за произвеждане на местен референдум.

Правилно решаващият съд проследява хода на настъпилите факти, за които са представени доказателства по делото, както следва:

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, състоящ се от 7 членове, включително председател. Уведомлението е вписано в Публичния регистър по чл. 27, ал.5 от същия закон.

В тримесечния срок по чл.28, ал.8 от ЗПУГДВМС, в Общински съвет - Варна е постъпила Подписка за 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 ГД „Гражданска регистрация и административно обслужване“ при МРР, 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.

С писмо от 02.07.2013 г. инициативния комитет е уведомен за нередностите /стр. 89 от адм. д. №3316/2014 г. ВАС/. Установените

нередности в подписката не са изправени в едномесечния срок по чл.29, ал.3 от ЗПУГДВМС.

Внесените подписи на 14.05.2013 г. са след 3-месечния срок, установен в закона, считано от уведомяването за подписката, и не съставляват изпълнение на указание от Председателя на Общинския съвет за отстраняване на нередности /дадено в един много по-късен момент – 02.07.2013 г./.

Неправилен е извода на решаващия съд, че задължението на Председателя на Общинския съвет по чл. 30, ал. 1 от Закона е за всяка подписка, независимо от нейната редовност или не. Съгласно чл. 29, ал.4 от ЗПУГДВМС, Общинският съвет обсъжда подписката, когато тя отговаря на изискванията по ал. 1 и 3 и по чл. 27 и 28.

Направеното разграничение между правомощията на Общинския съвет и правомощията на председателя на Общинския съвет следва да се има предвид обстоятелството, че съгласно чл. 25 т. 6 ЗМСМА Председателят представлява Общинския съвет пред външни лица и организации, има организационни и представителни функции, уредени с Правилника за организацията и дейността на Общински съвет-Варна, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

Видно от систематическото и логическо тълкуване на разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от ЗПУГДВМС, Общинският съвет обсъжда подписката, когато тя отговаря на изискванията на чл. 29, ал. 1 и 3, и по чл. 27 и 28.

Съгласно чл. 31, ал. 2 ЗПУГДВМС Общинският съвет може е мотивирано решение да не приеме предложението за произвеждане на референдум, с изключение на случаите по чл. 27, ал. 2 ЗПУГДВМС. Съобразно изключението, посочено в последната разпоредба, Общинският съвет приема решение за произвеждане на местен референдум, само когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от една десета от гражданите с избирателни права в съответната община, район или кметство, и въпросът не противоречи на ограничението по чл. 26, ал. 2 ЗПУГДВМС.

Следователно, *per argumentum a contrario* според закона общинският съвет е длъжен да приеме предложение за провеждане на местен референдум (при съблюдаване на ограниченията на чл. 26, ал. 2), само ако последното е направено от инициативен комитет с подписка, съдържаща

определен брой подписи. Във всички останали случаи - (а) предложение от определен брой общински съветници (чл. 27, ал. 1, т. 1), (б) предложение за референдум от кмета (чл. 27, ал. 1, т. 2) и чл. 27, ал. 1, т. 3, предложение от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с избирателни права в съответната община, район или кметство общинският съвет може чрез мотивирано решение да откаже провеждане на референдум - аргумент чл. 31, ал. 2 ЗПУГДВМС.

Законът изрично предоставя тази възможност на общинския съвет, доколкото той в крайна сметка е компетентният местен орган, като му е предоставена възможност в рамките, определени от закона и за целта, поставена от закона да прецени, съобрази и избере начина и средствата за действие. Така, когато референдумът се инициира от определен брой общински съветници (чл. 27, ал. 1, т. 1) или от кмета на общината (чл. 27, ал.1, т. 2), на общинския съвет е предоставено да прецени основателността на предложението за референдум - по аргумент от чл. 31, ал.2 от ЗПУГДВМС. Съобразяването на предложението за провеждане на референдум по чл. 27, ал. 1, т. 1 и т. 2 е предоставено на преценката на общинския съвет, като орган на местно самоуправление. Предоставената от закона възможност за свободна преценка от страна на административния орган трябва да бъде използвана в рамките на закона и в изпълнение на неговата цел. Това обаче е правомощие на Общинския съвет когато подписката отговаря на изискванията по ал. 1 и 3 и по чл. 27 и 28.

Изискването на чл.30, ал.2 от ЗПУГДВМС, постоянните комисии и кметът да обсъдят предложението и да представят становищата си не по-късно от три дни преди заседанието на общинския съвет, както и да представят на председателя на общинския съвет проект за решение, се отнася единствено до редовна подписка, съдържаща подписите на не-малко от една десета от гражданите с избирателни права в съответната община, район или кметство.

Съгласно чл.29 ал.3 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление в случаи 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 ИК и от 02.07.2013г. получено от председателя на ИК на 04.07.2013г.

Чл. 30, ал. 1 от ЗПУГДВМС вменява задължението на Председателя на Общинския съвет да уведоми за постъпилата подписка общинските съветници, да определи водеща комисия за нейното обсъждане и да насрочи заседание на общинския съвет в срок до един месец от постъпването ѝ.

Предвид това, че постъпилата подписка не покрива характеристиките на редовна такава, не са налице условията за разглеждането ѝ от Общински съвет, съответно вземане на становища и решение по нея.

Поради изложените обстоятелства не може да се квалифицира твърдяното от жалбоподателя като бездействие от страна на Председателя на ОбСъвет-Варна. За същия не е възникнало задължение за извършване на действията посочени в жалбата и допълнителни молби касаещи нередовностите в подписката. Предприети са всички административни действия от председателя на Общинския съвет.

Подписката е внесена от Инициативния комитет в Район „Приморски“ на Община Варна, а не в деловодството на Община Варна, представляваща към този момент и описана преписка с приложен към нея един брой запечатан от вносителите чувал с документи под №ОС13000627ПП-001ВН/29.04.2013 г. Този документ е представен и приет по делото, описан в молба по делото от 29.10.2013 г. под №6 „Предложение за произвеждане на местен референдум № ОС13000627/26.04.2013 г. и придружително писмо до Община Варна относно подписката“.

Неправилно решаващият съд приема, че Председателят само е уведомил общинските съветници по електронен път за постъпилата подписка на 29.04.201 г. и че по делото не се твърди и не са представени доказателства за изпълнение на задълженията за определяне на водеща комисия. Напротив, по делото са наведени твърдения и са представени доказателства за определяне на Постоянна комисия „Архитектура“ като водеща комисия.

Точно върху това придружаващо писмо, приложено към жалбата, с резолюция на изпълняващия длъжността Председател на Общински съвет-

Варна е насочил на 29.04.2013 г. преписката със следния текст на резолюция:

„ПК „Архитектура“

ПК „Правна“

адв. Д. Стефанова

общински съветници. Да се изпрати придружително писмо в ГРАО.“

По всяка част от резолюцията са предприети действия по компетентност:

-Съгласно чл. 32 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет- Варна, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация Председателят разпределя проектите между комисииите и определя водеща постоянна комисия. **Посочената най-горе постоянна комисия е водещата комисия** по съответната преписка, а останалите комисии след разглеждане на преписката дават становище до водещата комисия. В случая е определена ПК „Архитектура“ за водеща комисия по инициираното предложение за произвеждане на местен референдум.

-Насочената преписка до ПК „Правна“ е разгледана от комисията, за което е представен протокол от заседанието ѝ.

-Писмото на кмета на Район Приморски за постъпилата преписка е сканирано и изпратено до всички общински съветници по електронен път, за което са представени доказателства по делото.

-Изпратено е писмо до ГРАО съгл. чл. 29, ал. 1 ЗПУГДВМС за служебна проверка на подписката, представено по делото.

Резолюцията на Председателя не е ценена от съда като действия, извършени от председателя на Общински съвет – Варна, но това е административният ред, възприет за работа в Общински съвет-Варна и за административно-деловодното обслужване по постъпилите преписки.

След приключване на проверката е съставен протокол, приет по делото като доказателство, от който е отразен броя на коректните и некоректни записи.

От една страна решаващият съд приема и обсъжда представения Протокол №12/12.02.2013 г. от заседанието на Постоянна комисия „Правна“, а от друга приема, че няма насочване от Председателя на Общинския съвет към постоянните комисии и определяне на водеща такава.

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, т. е. 1/20 възлиза на 15 185 необходими подписи. Установени са коректи записи – 14 854.

Съгласно чл. 29, ал. 4 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление общинският съвет обсъжда подписката когато тя отговаря на изискванията на чл. 27, ал. 1 т. 3. Съгласно чл. 27, ал. 1, т. 3 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление местен референдум се произвежда по предложение на инициативен комитет с подписите на не по-малко от 1/20 от гражданите с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община към момента на вписване на предложението в регистъра- 29.04.2013 г. Следователно от двете цифри към момента на внасяне на предложението следва да се вземе предвид броя на избирателите от последните избори, проведени преди внасянето на подписката а именно 303 706 избиратели към 30.04.2013 г., от които 1/20 възлиза на 15 185 избиратели.

Според протокола на ГД „ГРАО“ броят на коректните записи е 14 854 броя, т. е. не достига 1/20 от минимално необходимия брой подписи за произвеждане на референдум. Няма валидно направено предложение за произвеждане на местен референдум, поради което и председателят на общинския съвет не е длъжен да предприема каквито и да било по-нататъшни действия по нередовното предложение.

Въпреки това с писмо председателя на Общинския съвет уведомява инициативния комитет за протокола на ГД „ГРАО“ и дава едномесечен срок за отстраняване на нередовностите.

Друга щеше да бъде ситуацията, ако подписката съдържаше подписите на поне 1/10 от гражданите с избирателни права – тогава общинският съвет е длъжен да приеме решение за произвеждане на местен референдум с ограничението на чл. 26, ал. 2 относно въпросите, които могат да бъдат обсъждани с референдум.

Мотивите на съда, че председателят действа при условията на обвързана компетентност и че не е обвързан с действия само по редовна подписка, би означавало че внесена подписка дори и с подписа на едно лице, би ангажирало свикването на заседание на общинския съвет, и съответно обсъждането ѝ.

Още повече, че по същество поставените от инициативния комитет за произвеждане на референдум въпроси да достига ли паркът „Морска градина“ до морето, като включва изцяло крайбрежната зона от ската до морския бряг и да бъде ли крайбрежната зона на град Варна паркова зона за отдых с обекти за хранене, спорт, атракции и развлечения, но без жилища, ателиета, офиси, молове, хотели, казина, конгресни центрове и яхтени пристанища, не са въпроси от местно значение, за които законът е предоставил компетентност на общинския съвет като орган на местно самоуправление. В този смисъл поставените въпроси съдържат в себе си порок, който е толкова съществен, че произнасянето по тях от общинския съвет, би произвело нищожно решение, което не би произвело правни последици. Не следва да се дава ход на нищожни по своя характер въпроси, които биха довели до нищожни решения на Общинския съвет.

В този смисъл не е налице бездействие на Председателя на Общински съвет- Варна по чл. 30, ал. 1 ЗПУГДВМС да изпълни задължението си да уведоми за подписката на Инициативен комитет за произвеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната зона на град Варна, да определи водеща комисия за нейното обсъждане и да насрочи заседание на общинския съвет.

С оглед горното моля да отмените Решение №2420/29.11.2016 г., постановено по адм. дело № 1540/2016 г. по описа на Административен съд-Варна – XIV състав, и да постановите друго, с което да отхвърлите като неоснователна и недоказана подадената жалба срещу бездействие на Председателя на Общински съвет- Варна по задълженията, вменени му по чл. 30, ал. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, както и да присъдите направените по делото съдебно-деловодни разноски за двете инстанции.

С уважение:.....