

ДОКЛАД

Относно: Инициатива за провеждане на местен референдум с формулиран въпрос за гласуване: „Трябва ли да бъде променено местонахождението на площадката за „Изграждане на регионално депо за отпадъци ПИ 65231.915.100 с обща площ 327 024 кв. м в землището на град Самоков” на общините Самоков, Костенец, Долна баня и Ихтиман?“, внесена в Общински съвет - Самоков по реда на Раздел III на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС)



Автор на документа: Аглика Крушовенска, Бойко Хаджийски,
Инициативен комитет за провеждане на местен референдум в Община Самоков



Този документ е изготвен по проект "Участие за природа", изпълняван от Българска фондация Биоразнообразие в партньорство с Екологично сдружение "За Земята" и Информационна мрежа Блулинк с финансиране в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по финансов механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. <http://ngogrants.bg>. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българска Фондация Биоразнообразие и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

ИСТОРИЯ НА ПРОБЛЕМА

В съответствие с целите на Оперативна програма „Околна среда 2007 – 2013 год.”, Приоритетна ос 2 „Финансиране на изграждане на инфраструктура за управление на отпадъците № BG161PO005/10/2.10/07/22 по ангажимент, поет от Република България за изграждане на система от съоръжения в страната (56 регионални системи) с оглед прилагане на изискванията на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците и Директива 1999/31/ЕС, първоначално е прието сметосъбирането и депонирането на отпадъците за общините Самоков, Ихтиман, Долна баня и Костенец, да бъде обслужвано от Регионалната система за управление на отпадъците в регион Костенец. Определена е и площадка за изграждане на депо за отпадъци край с. Пчелин, община Костенец, в отдалечена на над 7 километра от най-близките селища безотточна местност, в близост до бивша изоставена уранова мина.

През следващите две години теренът за изграждане на депото за отпадъци за регион Костенец е преместен от община Костенец в община Самоков, като през 2009 година Общински съвет – Самоков определя поземлен имот с идентификатор 65231.915.100 с площ от 327 024 м² - частна общинска собственост – акт №5234 за изграждане на регионално депо за битови отпадъци.

През 2010 г., с оглед предстоящото кандидатстване с проектно предложение за изграждане на регионално депо за отпадъци в местността „Рашидбегов чифлик” от Община Самоков, Общински съвет – Самоков със свое Решение 1272/2010 г. заменя два поземлени имота с площ съответно от 93 001 кв. м и с площ от 23 499 кв. м, собственост на фирми-фантоми, съответно „Гал Гал Супер Вю” ООД и „Рафаел – 2008” ООД в местността „Рашидбегов чифлик”, закупени преди това от тези фирми с инвестиционно намерение за изграждане на ваканционно селище, макар и в учудваща близост със съществуващото градско сметище, с равни по площ терени в южната част на гр. Самоков в подножието на Рила планина. Терените са закупени на цена от 8 ст. за кв. м, като в следващите години цената на имотите, в които са заменени терените, достигат до 18 евро кв. м.

Новият терен, определен за изграждане на регионалното депо за отпадъци на общините Самоков, Костенец, Долна баня и Ихтиман е на изключително неподходящо място от екологична гледна точка – намира се на около един километър над гр. Самоков и над близкостоящото с. Драгушиново, през него протичат две, макар и малки реки, притоци на р. Искър, самата местност се намира в санитарно-охранителната зона на язовир „Искър”, който снабдява столицата с питейна вода, посоката на планинските ветрове е към гр. Самоков и с. Драгушиново, литосферата е изградена от напукани и водопрпускливи скали, което създава предпоставки за евентуални сериозни рискове по отношение на живота и здравето на жителите на Община Самоков и на гр. София.

Ето защо, по време на общественото обсъждане на инвестиционното предложение „Изграждане на регионално депо за отпадъци ПИ 65231.915.100 с обща площ 327 024 м² в землището на град Самоков” от Община Самоков за изграждане на регионалното депо за отпадъци на общините Самоков, Костенец, Долна баня и Ихтиман и изготвения по него Доклад за оценка на въздействието на околната среда и водите в гр. Самоков и в с. Драгушиново възниква огромно обществено недоволство, което се институционализира в създаването на Инициативен комитет срещу „Изграждане на регионално депо за отпадъци ПИ 65231.915.100 с обща площ 327 024 м² в землището на град Самоков”, който още през 2010 г. постави въпроса за провеждане на местен референдум с оглед пригодността на определената площадка за изграждане на регионалното

депо за отпадъци. За около три месеца над 5000 граждани на Община Самоков се подписват срещу това инвестиционно намерение; организират се няколко граждански протестни митинга в Самоков и в София, в които участват над 500 лица; информирани са медиите; внесени са питания в Народното събрание и с оглед на фрапиращите неточности на основния документ, гарантиращ спазването на екологичните стандарти на територията на Република България и в частност на Община Самоков – Докладът за оценка на въздействието върху околната среда и водите по инвестиционното предложение „Изграждане на регионално депо за отпадъци ПИ 65231.915.100 с обща площ 327 024 м² в землището на град Самоков” от Община Самоков, започва процедура по неговото обжалване пред различни съдебни инстанции на Република България.

Основните неточности и пропуски на този доклад са:

- Липсва обективна оценка за необходимостта от смяна на терена, предвиден за изграждане на депо за отпадъци за регион Костенец от първоначално определената местност край с. Пчелин, общ. Костенец в местността „Рашидбегов чифлик” край гр. Самоков;
- Изтъкнати са единствено икономически съображения за необходимостта от тази смяна: Община Самоков като най-голяма в региона генерира най-много отпадъци и затова тяхното събиране и депониране би било най-евтино в близост до гр. Самоков, както и изградената добра инфраструктура в Община Самоков би понижило цената на изграждането на депото за отпадъци;
- Пропуснат е фактът, че р. Искър е най-близко течащата река до евентуалното депо – намира се на по-малко от 2 км, както и обстоятелството, че две реки, притоци на Искър текат през този терен. Като най-близко течаща река е записана р. Палакария, която е на повече от 10 км.
- Пропуснато е обстоятелството, че този терен е в санитарноохранителната зона на язовир Искър, който снабдява столицата София с питейна вода;
- Не е направена обективна оценка на влиянието на планинските ветрове върху разпространението на бъдещите сметищни газове към гр. Самоков и към с. Драгушиново;
- Не е оценено обективно състоянието на литосферата с оглед съществуващите рискове за пропускане и достигане до язовир Искър на замърсени сметищни води;
- Подценена е близостта на бъдещото депо до гр. Самоков, който се намира само на около 1 км от него.

С оглед наличието на тези фрапиращи неточности в Доклада за оценка на въздействието на околната среда и водите по инвестиционното предложение, след 2010 г. Инициативният комитет предприе предвидените в българското законодателство процедури по неговото обжалване, последователно пред Административен съд София град и пред Върховен административен съд. Водени от мотива, че висшите държавни интереси са свързани с усвояване на съответните средства, предвидени в Европейските структурни фондове и Оперативни програми за Република България, както и от аргумента, че винаги би имало недоволни обществени групи при изграждането на депа за отпадъци, представителите на цитираните съдебни инстанции подхождаха изцяло формално към внасяните жалби от Инициативния комитет, като фактическите неточности на доклада бяха подценявани, а основните аргументи на съдиите за несъобразяване с основанията на жалбите на Инициативния комитет бяха свързани със спазените процедури по техническото изготвяне на доклада. По същия начин бе подхождено и по отношение на обжалванията пред съответните съдебни инстанции – Административен съд София област и Върховния административен съд, на другите документи, изготвени от Община Самоков за

реализиране на инвестиционното предложение „Изграждане на регионално депо за отпадъци ПИ 65231.915.100 с обща площ 327 024 кв. м в землището на град Самоков”, които също са базирани върху Доклада за оценка на въздействието на околната среда и водите по инвестиционното предложение, а именно – Подробният устройствен план на Община Самоков за включване на този терен в градоустройствена регулация и Строителното разрешение за изграждане на депото за отпадъци.

ИНИЦИАТИВА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА МЕСТЕН РЕФЕРЕНДУМ

След като в края на 2014 г. бе загубено и последното дело, в условията на започване на строителните дейности на новото регионално депо, се пристъпи към реализиране на съществуващата идея за произвеждане на местен референдум по реда на Раздел III на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

В изпълнение на тази идея бяха проведени разговори с много от инициаторите на различните форми на противопоставяне на строежа на голямото регионално сметище на неподходящия терен.

Голямата умора, претоварването, липсата на мотивация, продължителната борба, непрекъснатите загуби, наличието на „синдрома на емоционалното прегаряне” бяха сред основните фактори, които попречиха на бързото и безпроблемно формиране на екип от мотивирани и дейни членове на Инициативен комитет.

В крайна сметка бе създаден нов инициативен комитет в състав: Йорданка Иванова, Константин Панев, Румяна Костадинова, Николай Христов, Аглика Крушовенска, Георги Хаджийски, Благовест Коларов.

Формулираният въпрос за гласуване: „Трябва ли да бъде променено местонахождението на площадката за „Изграждане на регионално депо за отпадъци ПИ 65231.915.100 с обща площ 327024 м² в землището на град Самоков” на общините Самоков, Костенец, Долна баня и Ихтиман?” бе предложен от Георги Хаджийски, след обстоен анализ от него на съществуващите ограничения в чл. 26, ал. 2 на Закона за пряко участие на гражданите в държавното управление и местната власт и финансово – административната нормативна база, свързана с тези ограничения. Самият въпрос трябваше да отговаря и на целите на цялата кампания до момента. Основните дискуссионни въпроси, които възникнаха при неговото обсъждане се отнасяха главно до формулировката, изискваща позитивен отговор с „Да”, което не корелираше с цялата досегашна кампания „срещу” (идейното намерение и строежа на новото регионално сметище.)

При формулирането на въпрос за референдум бяха взети предвид и съществуващите ограничения в чл. 26, ал. 2 на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, а именно: "Чрез местен референдум не могат да се решават въпроси:

1. на общинския бюджет;
2. относно размера на местните данъци и такси;
3. на правилата на вътрешната организация и дейност на общинския съвет."

След приемането на формулирания въпрос за гласуване и разпечатването на бланките, се пристъпи към изпълнението на процедурата по уведомяване на кмета на Община Самоков и председателя на Общинския съвет по реда на чл. 28, ал. 2, т. 2 и т. 3 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. След като ИК не получи никакъв

официален отговор от тяхна страна, се пристъпи към събирането на подписи.

Събиране на подписи в подкрепа на инициативата за провеждане на местен референдум

Целта на всяка инициатива за местен референдум е да събере подкрепа от поне 10% от избирателите в общината, за да направи референдума задължителен за Общинския съвет. Недостатък на това изискване на закона е, че броят на избирателите се търси към деня на внасяне на уведомлението за подписката в общината и така никой, освен ГРАО не е наясно с точния брой. В нашия случай, след поискана от ГРАО справка по въпроса, ни беше отговорено, че подобна информация може да бъде предоставен от тях само след заплащане на съответната такса за услугата, което за нас беше неприемливо. Затова направихме приблизително изчисление на базата на броя избиратели на предходните избори и установихме, че необходимият ни брой валидни подписи е около 3200. Това ни постави за цел да имаме минимум 4000-4200 събрани подписа, с оглед на предстоящото отпадане на 20-25% от тях при проверката в ГРАО.

Събирането на подписи ставаше на маси на улицата, както и с посещения по домовете на познати. Като цяло хората бяха отзивчиви и без особено притеснение се включваха в подписката и предоставяха личните си данни. Повечето от тях бяха добре информирани за проблема и за развитието му през годините. Имаше обаче и доста хора, които вече са обезверени в успеха на тази инициатива и много голям брой скептици. Въпреки това за два месеца ИК успя да събере над 4 хиляди подписа, да ги обработи на електронен носител и да ги внесе в срок.

Трудност при събирането на подписите беше, че това става ефективно, ако събиращите са проактивни, спират и заговарят хората и им излагат подробно проблема. Повечето от членовете на нашия ИК обаче нямаха такива умения и това хвърли огромната тежест да седят на масите навън върху няколкото по-млади и по-активни човека.

Добре щеше да бъде, ако съществуваше организация за събиране на подписи по селата – поне един човек от село, който да обиколи къщите и да подканя хората да се подпишат.

ВЪВЕЖДАНЕ НА ДАННИТЕ, ПРОВЕРКА В ГРАО И КОРЕКЦИИ

Едно от най-затормозяващите и неоправдани изисквания към ИК е данните на подкрепящите подписката да бъдат предадени на ГРАО в електронен вид. Това ангажира ИК, състоящ се от граждани, които работят за референдум доброволно в свободното си време, да отделят няколко десетки часове, за да въведат данните в структуриран електронен вид.

За да изпълни тази задача, ИК трябваше да намери достатъчен брой компютърно грамотни хора, които да имат поне по 20 свободни часа, за да въведат данни. Проблем е и това, че става дума за лични данни, като ИК по принцип не беше регистриран като оператор на лични данни и рискуваше да попадне под ударите на Закона за защита на личните данни, ако тези данни излязат извън кръга на лицата от ИК. Принципно Правилникът за дейността на Комисията за защита на личните данни и нейната администрация дава възможност определени субекти, събиращи подписи, да искат освобождаване от регистрация като администратори на лични данни, в случаите когато се обработват данни със съгласието на физическите лица за срок не по-дълъг от шест месеца. По отношение на ИК за национални и местни референдуми и граждански инициативи обаче КЗЛД е излязла със становище, че ИК трябва да подават заявление за регистрация като оператор на лични данни (https://www.cpdp.bg/index.php?p=element_view&aid=1023). Нашият ИК не е подал такова

заявление и практически е бил в нарушение на закона, от което обаче до момента не са произтекли никакви нежелани последици.

В случая с нашия ИК имаше и едно любопитно обстоятелство, което ни коства доста време и допълнителен труд. Още докато събирахме подписката, отправихме официално запитване до ЦИК кое е актуалното решение за структурата за въвеждане на данните. След като подготвихме файла и въведохме данните в посочената ни от ЦИК форма, окомплектовахме цялата подписка и я внесохме в Община Самоков. След няколко седмици от неофициални източници разбрахме, че има някакъв проблем с подписката и тя е била върната от ГРАО за корекции. Започнахме един вид разследване какво точно става, тъй като не бяхме получили никаква информация нито от ГРАО, нито от общината. В уговорената няколко дни по-късно среща с председателя на Общински съвет стана ясно, че ГРАО искат реструктуриране на подписите, тъй като била направена по старо решение на ЦИК, което структурира данните по неправилен начин. Оказа се, че самият ЦИК не познава своите решения и ни е насочил към вече отменено такова. Разбира се, не оставихме нещата така и изпратихме гневно писмо до ЦИК, което явно доста е смутило духовете там, защото много бързо ЦИК изпрати писмо до ГРАО с настояване подписката да бъде проверена в първоначално предадения вид. Това недоразумение обаче ни даде възможност да се възползваме от още едни месец за корекции по подписката, което ни позволи да оправим доста грешки и пропуски (непълни имена и адреси, некоректни ЕГН-та и др., както в хартиения, така и в електронния документ).

В хода на тази ситуация се оказва, че председателката на Общинския съвет Силвия Стойчева е решила сама да направи корекцията на подписката, въпреки че законът указва изрично, че подписката се връща на ИК за корекции. В последствие открихме, че поради техническата си неграмотност от общината са добавили във файла символи, които самата инструкция на ЦИК категорично не допуска да бъдат там. Практически можеше да се стигне до второ връщане на подписката за корекции.

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - САМОКОВ

Въпросът за референдума беше разгледан на последната сесия на Общинския съвет (ОбС) преди изборите за местни органи на самоуправление през октомври 2015 г. Бяха представени становища на кмета и на 6 от комисиите на ОбС, който обявиха поставения въпрос за незаконосъобразен. В заседанието се изказаха почти всички членове на ИК, както и други граждани. Имаше много медии, вкл. и национални. Без нито едно изказване, въпрос или мнение, съветниците гласуваха единодушно, че отхвърлят предложението за местен референдум поради незаконосъобразност на въпроса.

Решението на ОбС е дословно следното: *„Общински съвет – Самоков отхвърля предложението за произвеждането на местен референдум, по предложение на Инициативен комитет срещу изграждане на депо за отпадъци в Община Самоков, с въпрос „Трябва ли да бъде променено местонахождението на площадката за „Изграждане на регионално депо за отпадъци ПИИ № 65231.915.100 с обща площ от 327 024 кв.м. в землището на град Самоков” на общините Самоков, Костенец, Долна баня и Ихтиман?”*, **поради незаконосъобразност на поставения въпрос.**

След този акт ИК реши да предприеме две стъпки:

– сезиране на Областния управител, който по силата на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление има право да вземе отношение към решението на

ОбС и евентуално сам да насрочи референдум, ако ОбС е отказал;
– обжалване на решението по съдебен път.

ОБЖАЛВАНЕ ПРЕД АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – СОФИЯ ОБЛАСТ

Решение №2109 на Общинския съвет – Самоков, с което се отхвърля поради незаконосъобразност на поставения въпрос предложението за произвеждане на местен референдум на Инициативен комитет срещу изграждане на депо за отпадъци в Община Самоков, с въпрос „Трябва ли да бъде променено местонахождението на площадката за „Изграждане на регионално депо за отпадъци в ПИ № 65231.915.100 с обща площ от 327 024 кв.м. в землището на град Самоков” на общините Самоков, Костенец, Долна баня и Ихтиман?“, беше постановено на 10.09.2015 г., и беше публикувано на интернет страницата на Община Самоков на 17.09.2015 г. (решението вече е недостъпно онлайн). Регламентът за публикуване на решенията на ОбС и обжалването им е уреден в АПК и ЗПУГДВМС. То може да стане в интернет страница или да бъде отпечатано на хартиен носител. Обжалването според ЗПУГДВМС е в едномесечен срок, а по АПК – един месец, ако в решението не е указано друго. Седмица след публикуването на решението бяха подадени две жалби срещу него, от името на Инициативния комитет и от името на Бойко Хаджийски – гражданин, участвал в подиската.

Мотивите на жалбоподателите, за да поискат отмяна на решение № 2109 на Общинския съвет – Самоков като незаконосъобразно, със съответните последици по чл.32, ал.2 то ЗПУГДВМС, бяха следните:

1. Противоречие с императивни норми на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, по-нататък само „Закона”, и с Административно-процесуалния кодекс.

1.1 Съгласно чл. 31, ал.1, изр. второ от този Закон решението, с което се установява, че въпросът е незаконосъобразен, следва да бъде **мотивирано**.

В решение № 2109 мотиви за това защо ОбС е счел въпроса за незаконосъобразен, няма. Изброяването на протоколи на отделни комисии, като дори не е указано какво пише в тях, **не премахва този порок**.

Мотивите са задължително условие за валидността на този акт. Липсата им пречатства правото на защита на гражданите.

В подкрепа на тази теза, в съдебното заседание беше посочено и предадено на съдебния състав Тълкувателно решение № 4 от 2004 г. на ВАС, съгласно което липсата на мотиви винаги води до отмяна на обжалвания административен акт.

Нашите мотиви в жалбата са:

1.2 Основанията за отказ поради незаконосъобразност са изчерпателно изброени в чл. 26, ал.1 и ал. 2 от Закона.

Нито едно от тези основания не е посочено в решението. В тази връзка актът е издаден без задължителното посочване на правното основание по АПК.

Посоченият в Решението чл.31, ал.2 от Закона **не представлява основание за отказ, а указва** начина, по който постъпва ОбС, когато установи незаконосъобразност на въпроса.

2. Нарушения в рамките на административното производство:

2.1 Общинският съвет е следвало предварително да си изясни в коя от двете хипотези, на чл. 27, ал. 1, т. 3 или чл. 27, ал. 2 от Закона, попада в момента на вземане на решението.

Това е необходимо с оглед на това, че в хипотезата на чл. 27, ал. 2, при събрани подписи на 10 %

от избирателите в общината, ОбС действа в условията на обвързана компетентност.

Това **не е направено** и в момента на вземане на решението ОбС не е знаел в коя от двете хипотези се намира.

2.2 Подписката за произвеждане на местен референдум, проверена от ГД ГРАО - София, всъщност съдържа повече от официално обявените 3 122 валидни подписа.

Установените като „некоректни” 294 записа с „грешно или непълно име” и 62 с „некоректен адрес” следва да бъдат проверени повторно.

В тази връзка се **оспорва извършената проверка от ГД ГРАО-София в тази ѝ част** и се иска посочените записи да бъдат отново проверени, не само на електронния, но и в хартиения носител. Особеностите на фамилиите в региона, в съчетание с индивидуалния почерк на всяко лице, са довели до грешен извод на ГРАО относно броя на валидните подписи.

Повторната проверка, сравнена с броя на гражданите в Общината, имащи избирателни права към 17 март 2015 г., категорично би показала, че Общинският съвет е бил в хипотезата на обвързана компетентност по чл. 27, ал. 2 от Закона и е бил длъжен да вземе решение за произвеждане на референдума, като определи дата за това.

В хода на съдебното производство тази теза не беше поддържана, тъй като в обжалваното решение въпросът за съотношението между броя на подписите и броя на избирателите не е коментиран. Евентуална повторна проверка щеше да забави делото и да го оскъпи допълнително с разходи за вещо лице.

2.3 Не е налице нито едно от ограниченията за произвеждане на местен референдум по чл. 26, ал. 1 или ал. 2. Дори напротив, от 2010 г. досега ОбС постоянно е вземал решения, свързани с местоположението на въпросното депо.

При положителен отговор на зададения на референдума въпрос, ОбС щеше да има изключителната компетентност да вземе решение за промяна на мястото на депото и никой друг държавен или местен орган нямаше да има неговата компетентност по този въпрос.

Двете жалби са подадени отделно, но са обединени в едно дело.

Представителят на Софийска окръжна прокуратура поддържаше становище за неоснователност на жалбите, тъй като „има мотиви в решението и те са, че въпросът е незаконосъобразен”.

Представителят на ОбС – Самоков адв. Екатерина Вададжийска поддържаше становище за неоснователност на жалбите, тъй като „мотивите за решението се съдържат в становището на кмета, а когато ОбС взема решение въз основа на становище на кмета, съдебната практика допуска актът да не се мотивира отделно”.

И двете становища не бяха взети предвид. Последва нещо съвсем различно.

С решение №1058 от 29.12.2015 г.

(http://212.122.175.110/delovodna_sistema.nsf/2e9d170dda58908fc225774c00270ef2/fd0e6be25534ac19c2257f17003bafd3?OpenDocument) Административен съд – София област (в състав Мария Попова, Любомир Гайдов и Велислава Кипрова) оставя без разглеждане жалбата на Бойко Хаджийски, като прекратява производството по адм. дело № 830/2015 г. в тази му част и отхвърля жалбата на Инициативния комитет за провеждане на местен референдум в община Самоков.

Съдът осъжда Бойко Хаджийски и Инициативния комитет за провеждане на местен референдум в община Самоков да заплатят на Общински съвет Самоков сумата от 1000 /хиляда/ лева разноски по делото за адвокатско възнаграждение. Решението, в частта му, с която е оставена без разглеждане жалбата на Бойко Хаджийски и производството е прекратено, подлежи на обжалване в 7-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд. Решението в останалата му част е окончателно и не подлежи на обжалване.

За да постанови такова решение, съдът приема:

По отношение жалбата на Бойко Хаджийски – въпреки, че при служебната проверка е установено, че той фигурира под № 701 в списъка с лица, които са се подписали за провеждане на референдума, съдът счита, че оспореното решение на ОбС не накърнява негативно неговата правна сфера и той няма правен интерес да обжалва.

Според съда Бойко Хаджийски, макар и участник в подписката, не е лице по чл. 27, ал. 1, 2 или 3 от ЗПУГДВМС, поради което не е активно легитимиран да оспори решението на ОбС. Съдиите стигат до извода, че правото на жалба е обусловено от принадлежността на качеството инициатор в производството за произвеждане на референдум.

Въпросът кой има право на жалба все още не е решен от ВАС. Съгласно Конституцията, това е всеки гражданин на Общината.

По-нататък в изложението си казват „Законодателят е презумирал правен интерес на посочената категория субекти, но само в хипотезата, когато същите като вносители на предложението за референдум и иницирали производството за неговото провеждане, се явяват заинтересовани лица и имат право да оспорят законността на резултата. Освен това задължително условие, обуславящо правния интерес и респ. възникване право на жалба, е наличието на “засягане” на права и/или защитени от правото интереси от акта, който се оспорва. Това е основен принцип в съдебния административен процес /чл. 147, ал. 1 от АПК/, който може да бъде изведен и от нормата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, въвеждаща общата клауза за обжалваемост на административните актове. Правото на жалба принадлежи на това лице, спрямо което разпоредените с акта материално-правни последици са неблагоприятни и засягат негативно неговата правна сфера. В този смисъл неблагоприятно засягане е всяка правна последица от акта, състояща се в прекратяване, ограничаване или застрашаване на съществуващи субективни права и законни интереси или създаване на нови респ. разширяване на съществуващи правни задължения. В случая съдът намира, че по делото не се установи оспореното решение на ОбС по някакъв начин да накърнява негативно правната сфера на жалбоподателя Хаджийски в настоящото производство”.

Решението в тази му част е обжалвано пред ВАС със следните мотиви:

- чл. 120, ал. 2 от Конституцията изрично постановява, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

Като лице с постоянен адрес в община Самоков, всеки акт на Общинския съвет, с който се уважава или се отхвърля молба на Бойко Хаджийски (каквото е участието в подписа, внесена в Общинския съвет), го засяга. Друг извод е невъзможен и алогичен.

В допълнение, Конституцията предвижда ограничаване на правото на жалба въз основа на закон **само по отношение актовете, но не и по отношение лицата**. В тази връзка правото на жалба срещу административни актове **не може да бъде ограничено по отношение лицата, дори със закон**.

Конституционният законодател е предвидил възможност за ограничаване чрез закон на съдебния контрол по отношение на определена категория административни актове, но **не е регламентирал възможност да бъде ограничено правото на жалба за определена категория лица срещу обжалваеми по принцип административни актове, какъвто е и решение № 2109 на ОбС – Самоков** (вж. напр. определението на 5-членен състав на ВАС по адм. дело № 13311/2012).

- чл.32 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление предвижда, че право на жалба имат лицата по чл. 27, ал. 1 от същия закон.

Лицата по чл. 27, ал. 1, т. 3 са „инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с изборителни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра”.

В тази връзка е ясно казано, че всеки от тези „една двадесета от гражданите с изборителни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра” (сред които и БХ) има право на жалба срещу отказа да бъде произведен референдум. **Ако законодателят беше искал да даде това право само на инициативния комитет**, текстът на чл. 27, ал. 1, т. 3 от закона щеше да включва само думите „инициативен комитет”.

2. По отношение жалбата на ИК – след пространно изброяване върху две страници и половина от решението на представени от Община Самоков и приложени по делото документи, сред които съдебни решения по дела с друг предмет, писма от 2010, 2011, 2012, 2013 години, документи за промяна на предназначението на имота, даване на трасе за водопровод, одобряване на документи по Закона за устройство на територията и т.н., съдът стига до извода, че „е **правилен изводът на общинските съветници на община Самоков** (въз основа на становището на кмета на община Самоков и видно от обсъждането по протокола от заседанието на ОбС, на което е прието решението), че въпросът-предмет на предложението за местен референдум от Инициативния комитет е от регионално, а не от местно значение.” Т.е. искането за провеждане на референдум е отхвърлено точно с този аргумент и вече не е ясно как трябва да се формулира един въпрос, за да бъде приет за законосъобразен от съд или Общински съвет.

Остава открит въпросът, че такова нещо няма записано в решението на ОбС – Самоков, т.е. общинските съветници не са стигали до такъв извод. Там пише само, че въпросът е незаконосъобразен.

На практика съдът е допълнил решението на ОбС с неговата липсваща част.

Без да има това право, съдът е излязъл извън предмета на делото и е разглеждал не въпроса за законосъобразността на един конкретен административен акт, както трябва да бъде, а въпроса за законосъобразността на поискания от ИК референдум, **като е действал така, все едно е Общински съвет – Самоков**, а не независим съд.

Това показва неговата пристрастност и предубеденост, което не беше тайна за ИК, предвид това, че съдията-докладчик Любомир Гайдов има имоти в Община Самоков, придобити именно въз основа на решение на ОбС-Самоков. Делата на общината редовно биват разпределяни на този съдия, и редовно биват решавани в нейна полза. По случая е подадена и отхвърлена от съда молба за предоставяне на достъп до информация до Административен съд – София област относно броя на тези дела и изхода от тях за последните 5 години.

В мотивите на съда още е записано буквално следното: „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. (В този смисъл и РЕШЕНИЕ № 9291 ОТ 27.06.2012 Г. ПО АДМ. Д. № 708/2012 Г., III ОТД. НА ВАС). 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”.

Така, според съда, щом са налице посочените по-горе планове, те не могат да се изменят чрез референдум.

Изводът: Обърнати наобратно са отношенията на субординация между суверен и администрация и е ограничено допълнително приложното поле на ЗПУГДВМС, **като е дописано още едно основание за недопустимост на местните референдуми** към сега съществуващите такива по чл. 26, ал. 2, без съдът да има право да законодателства.

Съдът отхвърля твърдението, че липсват мотиви в обжалваното решение на ОбС, като приема, че те се съдържат в:

- приложените по делото многобройни доказателства;
- становищата на кмета на община Самоков и постоянните комисии;
- обсъждането на проекта за решение от общинските съветници на заседанието на ОбС от 10.09.2015 г.

Т.е. щом е имало дискусия, значи има и мотиви. Но къде са те, не става ясно.

По-нататък в решението е записано следното: „С оглед обхвата и спецификата на въпроса на местния референдум и общественото му значение, съдът намира, че мотивите на решението на ОбС се съдържат и следва да бъдат преценявани в цялост и като се вземат предвид всички приложения в административната преписка доказателства, становищата на постоянните комисии към ОбС, изявленията на общинските съветници и становищата на кмета на община Самоков, в които са развити подробно фактически и правни основания за приемане на решението на ОбС, и на които се основава решението на ОбС Самоков, предмет на настоящото адм. дело”.

Кои точно са мотивите обаче и къде точно се съдържат пак не става ясно, защото в обжалваното решение ги няма. Както посочихме по-горе, съдът сам решава, че **мотивът е регионалният характер на депото,** без това да е отразено в решението на ОбС.

Накрая съдебният състав е формулирал така своя окончателен извод: „С оглед на това, съдът намира, че въпросът, предмет на процесното предложение за провеждане на местен референдум на община Самоков е правилно определен от ОбС като **незаконосъобразен**”, пропускайки факта, че предмет на делото **не е дали въпросът е правилно или неправилно квалифициран като незаконосъобразен,** а дали административният акт **е мотивиран или не.**

Дори въпросът да е незаконосъобразен, ако административният акт не е мотивиран, той подлежи на отмяна. Обратното е произвол.

ОБЖАЛВАНЕ ПРЕД ОБЛАСТЕН УПРАВИТЕЛ НА СОФИЯ-ОБЛАСТ

ЗПУГДВМС предвижда възможност отказът за провеждане на референдум от страна на общината да бъде обжалван и пред Областния управител и да бъде поискано Областният управител сам да насрочи референдума. Ето защо ИК внесе жалба срещу решението на Об, с което се отхвърля искането за провеждане на местен референдум.

Отговорът на областната управителка Росица Тодорова е издаден след приключване на съдебното дело и съдържа отказ от насрочване на местен референдум. Мотивите за отказ до голяма степен припокриват с решението на Административен съд София област и са:

1. Предметът на референдума не е от местно, а е от регионално значение.

2. Въпросът на референдума се решава с разпоредбите на Закона за устройство на територията - чл. 97, ал. 11 чл. 97, ал. 3 и чл. 7 на Наредба № 7 от 2004 г.
3. Въпросът, предмет на процесното предложение за провеждане на местен референдум, не е от компетенциите и правомощията на областния управител.

С този последен отказ от страна на публичната власт ИК изчерпа всички законови възможности за провеждане на местен референдум във връзка с мястото на депото. Остава единствено възможността ВАС да уважи жалбата на Бойко Хаджийски и да върне делото за повторно разглеждане от същия административен съд.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Основните изводи, които биха могли да бъдат направени по отношение на инициативата за произвеждане на местния референдум в Самоков, са следните:

1. Инициативата за произвеждане на местен референдум в Самоков трябваше да започне още в началото на кампанията, когато енергията на всички беше много по-голяма и нямаше умора от продължителната борба. По този начин – вместо събраните и внесени в Община Самоков около 5000 подписа през 2010 година срещу идейното намерение да се прави голямото регионално сметище, можеше да бъде внесена подписка за произвеждане на местен референдум. Инициативата за произвеждане на местен референдум по описаната тема можеше да върви наред с всички други граждански инициативи и съдебни дела. Тя обаче бе използвана като крайна мярка.
2. Олигархичният модел на управление на Община Самоков, свързан с приемане на всички Решения на Общински съвет Самоков с пълно единодушие, създаде и пълна невъзможност за привличане на евентуални съюзници от представители на реални или въображаеми опозиционни партии, участващи в неговия състав. А проблемът за привличане на политически съюзници при такава инициатива е твърде сериозен и от ключово значение за неговия положителен изход.
3. Както в случая със Самоков, така и на други места, ако нямат подкрепа от общинската власт, инициативите за местни референдуми почти сигурно са обречени на неуспех, тъй като съществуват много точки на риск, където общинските съвети могат с пасивни или активни действия да доведат до провал инициативата.
4. Законът за прякото участие на гражданите показва много несъвършенства и неясноти, които налагат да се стига до тълкуване от различни органи, което зависи от това кой го тълкува и какъв интерес защитава. Общинските съвети, областните управители и съдът разполагат с неограничени права да правят тълкувания и да дописват закона според своите преценки и интереси.

Основните ни препоръки са следните:

Инициативата за местен референдум е добре да бъде започната още в самото начало, след възникването на проблема, който трябва да се реши. Добре е въпросът да бъде формулиран така, че търсената подкрепа за позицията да предполага отговор с „да“.

При формирането на Инициативен комитет за произвеждане на референдум от особено

значение е квалификацията на членовете на ИК, умението им да работят в екип и тяхната активност. В ИК задължително трябва да има хора с правно образование и с добра компютърна грамотност. Полезно е, преди да се внесе в общината уведомление за начало на инициативата, инициаторите ѝ да бъдат подготвени с познаване на Закона за прякото участие на гражданите и решенията на ЦИК, да имат готово уведомление за местата за събиране на подписите, да имат разпечатани бланки и обмислена логистика за събиране и въвеждане на подписите – уговорени хора, разпечатани информационни материали, план за напредъка в рамките на 3-месечния срок, файлове за въвеждане на подписите и т.н. ИК трябва да се регистрира в Комисията за защита на личните данни още с учредяването си, за да посочи този факт в бланките. Въпреки, че е на ръба на закона, препоръчваме подписката да бъде копирана, преди да се внесе в общинския съвет.

Законът предвижда различни варианти за произвеждане на местен референдум – по инициатива на кмета, по инициатива на общински съветници и чрез инициативен комитет, което е най-трудният начин. Ето защо би могло да се предположи, че ако една подобна инициатива има подкрепа сред съответните общински съветници и най-вече – от опозиционни политически партии, произвеждането на местен референдум би било улеснено. Ако инициативата е насочена срещу позицията на общинския съвет или кмета, ключово е инициаторите ѝ да намерят съмишленици сред опозиционните партии, които да бъдат нейни гласове по време на разглеждането на въпроса от общинския съвет. Важно е ИК да спечели на своя страна и медиите и то още докато тече събирането на подписите, защото това може да окаже определено въздействие върху членовете на ОбС. Инициативата трябва да има широко медийно отразяване, по възможност и в националните медии.

Подготовката за съдебни дела трябва да се направи професионално, тъй като производството е едноинстанционно и не дава възможност за обжалване. Трябва да се обмисли и рискът от пораждаване на финансови ангажименти за членовете на ИК при евентуална загуба на делото. Задължително е по време на съдебните заседания да се направи възражение срещу размера на адвокатския хонорар, ако такъв е представен като претенция от страната на ответната страна (ОбС) и този размер е прекомерен.

Изготвили:

Аглика Крушовенска
Бойко Хаджийски
Георги Хаджийски

Март 2016 г.