СТАНОВИЩЕ

към проект на Наредба за градската среда на Столична община
(НГССО, Доклад с рег. № СОА20-ВК66-5575/10.07.2020 г. от
г-жа Силвия Христова и арх. Здравко Здравков)

1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

1.1. Административна тежест

Съгласно чл. 17б, ал. 2 от ЗУСО, с НГССО трябва да се определят допълнителни изисквания към обема и съдържанието на подробните устройствени планове и на инвестиционните проекти за нови сгради, реконструкция, пристрояване и надстрояване и основни ремонти на сгради и съоръжения, улици, площади и озеленени площи, свързани с благоустрояването на градските пространства, опазването и съхраняването на архитектурните ансамбли и градската среда, т.е. дадена е възможност на Столичния общински съвет (СОС) да допълни с нови изисквания наредбата по чл. 117, ал. 1 от ЗУТ (Наредба № 8 от 14 юни 2001 г. обема и съдържанието на устройствените планове (Наредба № 8 за ОСУП)) и наредбата по чл. 139, ал. 5 от ЗУТ (Наредба № 4 от 21 май 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти (Наредба № 4 за ОСИП)). Издаването и на двете наредби е от компетенциите на министъра на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). Законодателят е делегирал на СОС възможността единствено да ги допълни със специфични изисквания за облика на градските пространства, сградите и архитектурните ансамбли.

Всяко ново нормативно изискване предполага увеличаване на административна тежест. Именно това предвижда чл. 17б от ЗУЗСО. Пред общинския съвет стои предизвикателството да приеме Наредба, с която безспорно да създаде допълнителна административна тежест съразмерна на желания положителен обществен резултат. За да даде бъдещата Наредба устойчива регламентация на съответния кръг обществени отношения, не бива да се допуска каквато и да било несъразмерност на административната тежест или възможност за административен произвол.

От тази гледна точка, съставителите и вносителите на проекта са проявили разбиране и желание да минимизират евентуалните негативни последици за засегнатите лица и за хода на инвестиционните процеси. От предложените текстове на НГССО не следва непосредствено безпричинно и в този смисъл несъразмерно увеличаване на административната тежест. Някои допуснати правно-технически недостатъци, непълноти, излизане извън установения в закона предмет и изискванията на Закона за нормативните актове (ЗНА) обаче, биха могли да доведат до практики по

прилагане от страна на администрацията, които да се усетят и разберат именно като несъразмерна тежест и произвол.

1.2. Понятия

Непълно и неясно дефинираният понятиен апарат, ползван в нормативния акт, би могъл да предизвика прекомерно установяване на административна тежест в практиката и порочно разбиране на самата наредба от засегнатите лица.

При определяне предмета на НГССО в чл. 17б от ЗУЗСО са ползвани понятията „градски пространства", „сгради", „архитектурните ансамбли" и „градска среда". Понятието „сграда" е общоприето и не се нуждае от допълнително дефиниране. Това не се отнася обаче за останалите ползвани в закона понятия „градски пространства", „архитектурните ансамбли" и „градска среда", за които за съжаление, не е отделено място за дефиниция в ЗУЗСО или в други нормативни актове. Въпреки това, Наредбата трябва да борави изключително с предложените в закона понятия като е допустимо да ги изпълни със съдържание и дефинира в смисъла на законодателното решение.

В § 6 от допълнителните разпоредби (ДР) на предложената НГССО са дефинирани понятията „градско пространство" и „характерно градско пространство". В чл. 4, ал. 1 от проекта е определено понятието „градска среда". В чл. 1, ал. 2 пък е цитирано понятието „характерен облик", без да е дефинирано по-нататък, но пък е ползвано за определяне на понятието „характерно градско пространство". Към дефинираното в ДР понятие „характерно градско пространство" в чл.8, ал. 1 е създадено друго допълнително и неопределено – „характерно градско пространство със самостоятелни характеристики". Понятието „архитектурен ансамбъл" от чл. 17б от ЗУЗСО не е намерило дефиниция в НГССО, въпреки че се ползва в чл. 1, ал. 1, в чл. 15, ал. 1 и в приложенията. Проектът придава голяма тежест на оригиналните понятия „компонент на градска среда" и „елемент на градска среда", но за съжаление, също без да ги дефинира. Понятието „индивидуален проект" е ползвано в различен контекст и очевидно с различно съдържание в чл. 4, ал. 3 и чл. 8, без да е дефинирано. За да се избегне нежеланото изопачаване на смисъла на Наредбата в практиката е необходимо в нея да се създадат легални дефиниции и на понятията „архитектурен ансамбъл", „компонент на градска среда" и „елемент на градска среда", както и да се постигне хармония в понятията „характерен облик" и „характерно градско пространство".

Следва да се отбележи, че и предложените сега дефиниции в § 6 не дават необходимата яснота.

1.3. Действие

Предложената наредба действа чрез задължителния характер на приетите към нея стандарти[1]. Стандартите могат да се приемат със самата наредба или отделно – по реда за нейното изменение[2] и са с неограничен нормативно брой.

С проекта на НГССО е предложено приемането на четири стандарта като приложения[3]. И четирите стандарта[4] са насочени към оформление на публичната среда и не засягат пряко собствеността на гражданите. Действието на наредбата чрез тези стандарти няма да породи задължения за частноправните субекти, т.е. спрямо тях наредбата ще започне да действа с приемането към нея на първия стандарт, който създава особени изисквания към обекти собственост на гражданите[5].

Описаните по-горе четири стандарта могат да се установят от общината и без приемането на проекта на НГССО въз основа на действащата в момента нормативна уредба, което е разяснено по-долу[6]. Приемането на Наредбата всъщност няма да има какъвто и да било ефект върху визираните в чл. 1 обществени отношения докато не се приемат стандарти, които засягат собствеността на частноправни субекти. Ефектът от приемането на такива стандарти в средносрочна перспектива ще се усети единствено като увеличаване на административната тежест, а едва след 3-5 години и във визуалното възприемане на градската среда предмет на съответния стандарт. Наредбата предвижда възможност за създаване на стандарти задължителни за обекти собственост на частноправни субекти, но вносителите на проекта са се въздържали да предложат такива.

2. Бележки към конкретни разпоредби

2.1. Към чл. 1, ал. 2:

Предложеният текст излиза извън определения в чл. 17б от ЗУЗСО предмет, тъй като обхваща и текущите ремонти на заварени „сгради и съоръжения, улици, площади и озеленени площи, както и на елементите на градската среда“.

---

[1] Чл. 3 от проекта на НГССО.

[2] Чл. 3, ал. 3 от проекта на НГССО.

[3] Приложение 4 – стандарт „Шрифт на територията на Столична община“; Приложение 5 – стандарт „Указания и насоки за оформление на улични табели в гр. София“; Приложение 6 – стандарт Указания и насоки за оформление и цветно решение на туристическата навигация в гр. София“; Приложение 7 – стандарт „Технически спецификации за елементите н спирките на масовия градски транспорт“.

[4] Виж по-долу т. 3.

[5] § 8, ал. 1 от ПЗР на НГССО предвижда срок за прилагане на всеки приет нов стандарт.

[6] Виж т. 3.

Текущите ремонти „на сгради, постройки, съоръжения и инсталации“ и за „поддържане на елементите на техническата инфраструктура по чл. 64, ал. 1[7], с който не се променят трасето и техническите характеристики“ са уредени в чл. 151, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗУТ. За тяхното осъществяване не се изисква нито инвестиционен проект, нито разрешение за строеж. Съгласно § 5, т. 43 от ДР на ЗУТ, „текущ ремонт“ на строеж е подобряването и поддържането в изправност на сградите, постройките, съоръженията и инсталациите, както и вътрешни преустройства, при които не се засяга конструкцията, не се извършват дейности като премахване, преместване на съществуващи зидове и направа на отвори в тях, когато засягат конструкцията на сградата и не се променя предназначението на помещенията и натоварванията в тях. Текущите ремонти са извън приложното поле на Наредба № 4 за ОСИП, която бъдещата НГССО е призвана да допълва.

От тази гледна точка, включването на текущите ремонти в НГССО противоречи на чл. 17б от ЗУЗСО, както и на чл. 7, ал. 2, чл. 8 и чл. 12 от ЗНА и следва да отпадне. Достатъчно е общото задължение на възложителите да спазват в поведението си определените с Наредбата стандарти, което е производно от чл. 195, ал. 1 от ЗУТ (чл. 22, ал. 1 от проекта) и е допустимо да се обвърже с определени състави на административно-наказателната част на акта.

2.2. Към чл. 3, ал. 2 и 3:

Според тези текстове, стандартите към Наредбата представляват изисквания едновременно към „компонентите на градска среда“ и към „елементите на градска среда“. Както се посочи по-горе, липсата на дефиниции на тези понятия определено създава трудност за разбирането на наредбата. По принцип, не би могло да има един и същ стандарт за две различни неща. Би могло да се разбере, че става дума за отделен стандарт за „компонент на градска среда“ и за друг такъв за „елемент на градска среда“, но това не се подкрепя от останалите разпоредби на Наредбата и от приложенията към нея. Очевидно е, че понятието „компоненти на градска среда“ е събирателно за определени видове „елементи на градска среда“. Това разбиране предполага стандартите да са за „елементите на градската среда“, които в своята съвкупност изграждат (оформят) „компонента/компонентите на градска среда“.

2.3. Към чл. 3, ал. 4:

Текстът съдържа няколко зле сглобени хипотези.

---

[7] От ЗУТ.

Първата хипотеза дефинира определен кръг лица – възложители по смисъла на чл. 161 от ЗУТ. Следващата обаче изключва от кръга на тези лица „територии и обекти“?

По-нататък се прави връзка между понятието „специфични правила и нормативи“ и стандартите по предложения проект на НГССО. „Специфичните правила и нормативи“ (чл. 13, ал. 2 от ЗУТ) представляват приети по определен ред изключение от Наредба № 7 от 22 декември 2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (Наредба № 7 за ПНУОВТУЗ). Доколкото НГССО представлява допълнение към Наредба № 8 за ОСУП и към Наредба № 4 за ОСИП, изключенията от Наредба № 7 за ПНУОВТУЗ под формата на „специфични правила и нормативи“ са извън предмета ѝ и съответно неотносими към изискванията на възприетите с нея стандарти.

2.4. Към наименованието на Глава втора, Раздел първи:

Раздел първи от Глава втора на Наредбата е озаглавен „Градска среда. Компоненти на градската среда“, въпреки че в него са уредени преди всичко елементите на градската среда.

2.5. Към чл. 4, ал. 3:

Направено е изключение от предметния обхват на НГССО за градските паркове и градини, въпреки че чл. 17б от ЗУЗСО включва всички „озеленени площи“[8], като освен това е посочено, че за тези обекти „се изработва индивидуален проект по общия ред“. Понятието „индивидуален проект“ се ползва в ЗУТ за отклонения при проектиране на огради[9], а в Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на Столична община (НПОРИМДЕРДСО) за разграничаване от понятието „типов проект“[10]. Няма нормативно уреден „общ ред“ за изработване на устройствени или инвестиционни „индивидуални проекти“ на градски паркове и градини, към който се препраща в проекта на НГССО. Освен това, тъй като разпоредбата представлява изключение от определения предмет на нормативния акт, ако не отпадне от проекта, систематичното ѝ място е в чл. 1.

---

[8] Съгласно § 1, т. 3 от ДР на ЗУЗСО, „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 с изключение на горите от горския фонд и горите в защитените територии.

[9] Чл. 48, ал. 9 от ЗУТ.

[10] § 1, т. 1 от ДР на НПОРИМДЕРДСО.

2.6. Към чл. 4, ал. 4:

Предложени са характеристики, приложими едновременно към „компонентите на градска среда“ и към „елементите на градската среда“, поради което и тук важи казаното по-горе в т. 2.2. Необходимо е да се обсъдят и осмислят описаните характеристики в чл. 4, ал. 4, тъй като някои от тях биха могли да провокират разнообразно тълкуване и прилагане и възможности за произвол.

2.7. Към чл. 5, ал. 1:

Предложената разпоредба се отнася както за „компонентите на градска среда“, така и за „елементите на градска среда“. Видно от проекта на Наредбата и от приложенията към нея, „компонентите на градска среда“ не са видими, доколкото се проявяват (обективират) чрез „елементите на градска среда“, т.е. изискването за изграждане и поддържане в добро техническо състояние не може да се отнесе към „компонентите на градска среда“, тъй като те нямат собствено материално битие. За строежите е налице общата разпоредба на чл. 195, ал. 1 от ЗУТ.

По-нататък в разпоредбата се поставят други изисквания към компонентите и елементите – да са „лесно разпознаваеми“, да са „достъпни“ и „да придават автентичен облик на града“. Ако под понятието „достъпни“ се разбира осигуряване на „достъпна среда“, то тази Наредба не може да дерогира изисквания за „достъпна среда“ или да въвежда допълнителни, тъй като това е предмет на съвсем различна нормативна уредба. Що се отнася до това, компонентите и елементите да са „лесно разпознаваеми“ и „да придават автентичен облик на града“ – тези изисквания са дотолкова неясни, че могат да доведат до посочените по-горе изкривявания в практиката към несъразмерно увеличаване на административната тежест и произвол.

2.8. Към чл. 5, ал. 2:

Разпоредбата повтаря чл. 3, ал. 2 – следва да отпадне.

2.9. Към чл. 8:

Ползваното в чл. 8 понятие „индивидуален проект“ е в различен контекст, очевидно и с различно съдържание, от същото понятие, използвано в чл. 4, ал. 3, което допълнително илюстрира изразената в т. 1.2 позиция за необходимост от прецизиране на понятийния апарат на нормативния акт.

Ползвано е и понятието „характерно градско пространство“, дефинирано в § 6, т. 2 от ДР, но с уточнението „със самостоятелни характеристики“, което още веднъж

объркава разбирането на Наредбата. Изглежда СОС ще взима решения само за „характерни градски пространства със самостоятелни характеристики“, а останалите по § 6, т. 2 от ДР, които не са „със самостоятелни характеристики“, ще се установяват по право.

В контекста на чл. 8 „индивидуалният проект“ трябва да представлява някакво „цялостно решение“ за „характерното градско пространство със самостоятелни характеристики“. Не става ясно този „индивидуален проект“ към устройственото планиране ли се отнася или към инвестиционното проектиране. Не е ясен и компетентния одобряващ орган на това „цялостно решение“, както и административното производство, в което ще се произнесе. Намерението на вносителите очевидно трябва да се прецизира като се изясни за какъв вид проект става дума и какъв обхват (обем) и съдържание притежава. Оставането на предложената неопределеност в текста съдържа предпоставки за противоречиво тълкуване и прилагане, т.е. за произвол. Крещяща в тази насока е разпоредбата на чл. 8, ал. 3, според която нормативно изразената воля на СОС чрез приетите към Наредбата стандарти може да бъде пренебрегната от одобряващия орган.

„Индивидуалният проект“ по чл. 8 не може да се разглежда като особен вид инвестиционен проект, като част от инвестиционен проект или като допълнение на вече уредена нормативно част от инвестиционен проект. Инвестиционният проект се изработва за изграждане на определен обект[11] и е основание за издаване на разрешение за строеж. Инвестиционният проект може да бъде одобрен само по искане на лице, притежаващо качеството на възложител по смисъла на чл. 161 от ЗУТ[12]. „Характерното градско пространство“, независимо от това дали е „със специфични характеристики“ или не, видно от предложеното определение в § 6, т. 2 от ДР на Наредбата, представлява съвкупност от обекти с различно естество и собственост. Очевидно е, че това множество от обекти с различни възложители не може да бъде предмет на един инвестиционен проект.

С оглед на това, трябва да причислим понятието „индивидуален проект“ в чл. 8 от проекта към системата на устройствените планове. „Индивидуалният проект“ тук може да се разглежда като специализиран вид подробен устройствен план по чл. 111 от ЗУТ. Би могло в Наредбата „индивидуалният проект“ да се разглежда и като допълнение към обема и съдържанието на някои от видовете подробни устройствени планове уредени в чл. 110, ал. 1 от ЗУТ[13]. Следва да се изключат плановете по чл. 110,

---

[11] § 5, т. 39 от ДР на ЗУТ.

[12] Чл. 144, ал. 1 от ЗУТ.

[13] Допълнение на Наредба № 8 за ОСУП.

ал. 1, т. 2 и 5 от ЗУТ, тъй като те нямат пряко отношение към оформянето на средата. „Индивидуалният проект“ не би могъл да се разглежда като част от обема и съдържанието и на плана по чл. 110, ал. 1, т. 4 от ЗУТ, тъй като този план има ограничен териториален обхват в сравнение с определението по § 6, т. 2 от ДР на НГССО и се изработва само в изчерпателно изброени от ЗУТ случаи. Ако „индивидуалният проект“ по чл. 8 се разглежда като допълнение към обема и съдържанието на някой от видовете подробни устройствени планове, това изглежда трябва да са плановете по чл. 110, ал. 1, т. 1 или 3 от ЗУТ. Тъй като в проекта на Наредба не е определен обема и съдържанието на „индивидуалния проект“ по чл. 8, се предполага, че чрез него към подробния устройствен план ще се въвеждат задължителните стандарти към Наредбата.

Абсолютно необходимо е да се изясни правното естество на „индивидуалния проект“ по чл. 8, тъй като одобряването му засяга права и интереси на множество собственици, за които трябва да се осигури възможност да участват в административното производство и да имат достъп до правосъдие.

Независимо от това, дали „индивидуалният проект“ по чл. 8 е самостоятелен вид план[14] или е част от друг план[15], с Наредбата трябва да се определи неговият обем и съдържание като допълнение към Наредба № 8 за ОСУП. Недопустимо е това да става ad hoc от одобряващия орган или с предвидените в проекта „указания“, тъй като това ще е в грубо противоречие с чл. 17б от ЗУЗСО и с чл. 51, ал. 1 от ЗНА. Законът предвижда единствено с наредба на СОС да се добавят изисквания към обема и съдържанието на устройствените планове, а не с указания на изпълнителен орган на местна власт или ad hoc от одобряващия орган. Тази празнота в проекта на НГССО представлява сериозен пропуск, който трябва да се отстрани. Необходимо да се изясни и връзката на понятието „индивидуален проект“, ползвано чл. 8, със стандартите по чл. 3 и със схемите по чл. 12.

2.10. Към чл. 9:

Спрямо чл. 9 е относимо казаното по-горе по т. 2.2 и т. 2.8. Ако обаче става дума за някакви „специфични стандарти“ за определени зони спрямо „общи стандарти“, това категорично не е изразено ясно.

---

[14] Чл. 111 от ЗУТ.

[15] Чл. 110, ал. 1, т. 1 или 3 от ЗУТ.

2.11. Към чл. 10, ал. 1 и 2:

От текстовете на разпоредбите трябва да отпадне понятието „компоненти на градска среда“ с оглед на казаното по-горе в т. 2.2.

2.12. Към чл. 10, ал. 3:

Разпоредбата противоречи на чл. 51, ал. 1 от ЗНА. Наличието на аналогични или подобни разпоредби в други нормативни актове на СОС не оправдава явната ѝ незаконосъобразност. Разпоредбата е предпоставка за изопачаване волята на органа приел нормативния акт.

2.13. Към чл. 11, ал. 3:

Разпоредбата е неизпълнима. Както се посочи по-горе, компонентът на градска среда е събирателно понятие – няма своя собствена материална същност. Той се проявява чрез елементите на градска среда, а само те могат да бъдат привеждани в съответствие с установените с Наредбата стандарти.

2.14. Към Раздел първи от Глава трета:

Раздел първи от Глава трета следва да се преработи изцяло или да отпадне от Наредбата.

Смесени са понятия и административни производства, поради което може само да се гадае за волята на съставителите и вносителите на тези текстове от проекта на Наредбата. Ако текстовете на този раздел останат в този си вид, това представлява сериозна предпоставка за тежък административен произвол.

От всички текстове в раздела следва да отпаднат компонентите на градска среда, съобразно коментираното неколкократно по-горе. Разбира се, че намерението на съставителите и на вносителите на проекта е да се въведе „схема, неразделна част от плана“, подобно на плановете схеми по чл. 108, ал. 2 от ЗУТ. При това положение, към действащи подробни устройствени планове тези схеми би трябвало да се добавят по реда за изменение на подробните планове на основание чл. 134, ал. 2, т. 8 от ЗУТ. По-адекватно е и в съответствие с чл. 17б от ЗУЗСО, както в следващия раздел, схемата да се добави към обема и съдържанието на подробния план, а не като самостоятелна негова част[16], тъй като такава не е предвидена в закона.

Предложената разпоредба на чл. 14, ал. 2 от Наредбата е напълно несъстоятелна, тъй като в цитирания чл. 140, ал. 3 от ЗУТ единствено са изброени визите за

---

[16] Чл. 108, ал. 2 от ЗУТ.

проектиране, които представляват административни актове. Законът не предвижда виза, с която към подробния устройствен план да се „одобрява“ каквато и да било схема.

Схемите по чл. 12-14 следва да се отграничат от схемите по чл. 56, ал. 2 от ЗУТ, т.е. по НПОРИМДЕРДСО. Предложената разпоредба на чл. 13 от НГССО повтаря буквално чл. 18, ал. 1 от НПОРИМДЕРДСО, а в Приложение 1 към НГССО преместваемите обекти, рекламните елементи и елементите на градско обзавеждане са посочени като „елементи на градска среда“ по чл. 3, ал. 1 от НГССО.

2.15. Към чл. 15, ал. 3:

Текстът изисква съответствие със „одобрените схеми“[17] към подробния устройствен план, „когато такива се изискват“, т.е. не е необходимо да е налице действаща схема, а условия изискващи създаването ѝ към подробния план. Така възложителят ще е принуден да иска разрешение за изработване, да изработва и да иска одобряване на схема към подробния устройствен план преди да започне инвестиционното проектиране. Това означава, че Наредбата дерогира действащите подробни устройствени планове, т.е. има обратно действие спрямо заварените планове. Подобно решение е недопустимо като противоречащо на чл. 14, ал. 2 от ЗНА, явно несправедливо и насочено във вреда на възложителите. В Наредбата не са ясно определени изискванията, при които наличие на схема по чл. 12, ал. 1 е задължително. Така и не става ясно в чия тежест е изработването на схемите по чл. 12, ал. 1. Тъй като определено са в обществен интерес, това би трябвало да е ангажимент на общината. Предложената разпоредба на чл. 15, ал. 3 дава възможност възложителите да бъдат блокирани и по същество изнудвани във фазата на инвестиционното проектиране да изработват необходимите схеми. Разпоредбата следва да се преосмисли и да се ограничи като отпадне изразът „когато такива се изискват“. В противен случай ще се създаде наистина съществена административна тежест и възможности за произвол при реализация на инвестиционните инициативи.

2.16. Към чл. 20:

Разпоредбата е излишна, тъй като следва уредбата на АПК.

---

[17] Вероятно става дума за схемите по чл. 12, ал. 1, но това не се разбира и може да се тълкува превратно.

2.17. Към чл. 21:

Изразът „на императивни разпоредби“ в този контекст е правно неиздържан и следва да отпадне. Наредбите на общинските съвети се съобразяват с нормативните актове от по-висока степен изцяло, а не само с техните „императивни разпоредби“[18].

2.18. Към наименованието на Глава трета, Раздел трети:

В наименованието на Глава трета, Раздел трети е включен текста „допълнителни изисквания при текущ ремонт“. Вече се изясни по-горе, че текущите ремонти са извън предмета на Наредбата, определен с чл. 17б от ЗУЗСО. Създаването на изисквания към тях в НГССО е в противоречи с чл. 12 от ЗНА. По-скоро става дума за изисквания към поддръжката на сградите и на другите обекти и елементи, но това също е извън определения с чл. 17б от ЗУЗСО предмет на Наредбата.

2.19. Към чл. 22, ал. 2 и 3:

Двете разпоредби трябва да се слеят в обща редакция, според която в разрешенията за строеж по чл. 147 от ЗУТ следва да се вписва стандартът, който трябва да се спазва при изпълнението на строежа.

2.20. Към чл. 23, ал. 2, 3 и 4:

И трите алинеи следва да отпаднат от проекта. Както се отбеляза по-горе, текущите ремонти са извън определения със закон предмет на наредбата. Изискването, посочено в чл. 21, ал. 1 е достатъчно. Що се отнася до ал. 3 и 4, те повтарят общи правила и принципи и също излизат извън предмета на тази наредба.

2.21. Към чл. 25:

Издаването на разрешение за ползване или на удостоверение за въвеждане в експлоатация е уредено в ЗУТ. Органът, компетентен да издаде съответния акт винаги удостоверява, че фактически изграденото съответства на одобрения инвестиционен проект. Всяко несъответствие е основание за отказ, което е уредено в чл. 178, ал. 3 от ЗУТ. След като с инвестиционния проект част „Архитектура“ е одобрен и раздел „Градска среда“ (Глава трета, Раздел втори) е очевидно, че органът, който въвежда обекта в експлоатация е длъжен да провери и удостовери съответствието на изграденото и с него. От тази гледна точка, предложеният чл. 25 е излишен.

---

[18] Чл. 8 от ЗНА.

От друга страна, предложената проверка за „спазване изискванията на настоящата наредба“ в чл. 25, ал. 1 прехвърля на приемащия обекта орган функции, които излизат далеч извън удостоверяването на съответствието между изграденото и разрешеното строителство. Ако текстът се приеме в този си вид, органите на Дирекцията за национален строителен контрол по повод искане за въвеждане в експлоатация на конкретен обект ще трябва да изследват спазването на наредбата в цялост, включително и частта ѝ, уреждаща устройственото планиране (като допълнение на Наредба № 8 за ОСУП), което е принципно недопустимо.

2.22. Към чл. 26:

Би трябвало в чл. 26 да става дума за лицата по чл. 223, ал. 2 от ЗУТ. Правата на тези общински служители при изпълнение на функциите им са уредени в чл. 223, ал. 5 от ЗУТ. Определянето с Наредбата на различен кръг от длъжностни лица от общинската администрация за контрол по тази Наредба, каквото е предложението, е неикономично, тъй като дублира част от дейността на общинския строителен контрол. Допустимо е допълването на функциите на лицата по чл. 223, ал. 2 от ЗУТ с контрол по прилагането на НГССО.

Необходимо е да се изясни правното естество на „предписанията“, предвидени в чл. 26, ал. 3, т. 4, както и за какви по-точно „нарушения на стандартите“ става дума в тази разпоредба. Твърде общия текст е предпоставка за административен произвол.

2.23. Към чл. 27:

Част от възможните нарушение на Наредбата осъществяват административно-наказателни състави, уредени в ЗУТ, които трябва да се изключат от обхвата на предложения текст.

2.24. Към § 4 от ДР:

Никъде в Наредбата не се предвижда „съобщаване на указания“ като някакъв специален правен акт. Даването на „указания“ на страните от компетентния орган в хода на административното производство е нещо обичайно и е уредено в АПК. Ако става дума за указанията по чл. 10, ал. 3 (коментирани в т. 2.12 по-горе) или за указанията по § 11 от ДР, определеният в § 4 от ДР ред за съобщаване поставя въпроса за представата на съставителите и на вносителите на проекта на Наредбата за правното естество на тези указания, което трябва те да изяснят. Неясно е изобщо защо се търси ред за „съобщаване на указания“, различен от общия, определен в АПК при това извън предмета на Наредбата.

2.25. Към § 6 от ДР:

И двете предложени дефиниции съдържат твърде голяма неопределеност и възможност за субективна преценка, което е необходимо да се преодолее.

2.26. Към § 8 от ПЗР:

Предложеният § 8 от ПЗР следва да отпадне от проекта на НГССО.

Предложената уредба не е с преходен характер спрямо заварени от Наредбата висящи правоотношения или юридически факти (чл. 34 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове). Тя е с преходен характер спрямо заварени от приети стандарти към Наредбата юридически факти, т.е. не е преходна норма към Наредбата, а към всеки приет към нея стандарт. Стандартите могат да се приемат както с приемането на самата Наредба, така и по всяко време при прилагането ѝ като са с неограничен брой. Предвижда се със стандартите да се определя и срок за прилагането им спрямо заварените строежи и други обекти и елементи, включително принудително.

§ 8, ал. 5 от ПЗР следва логиката на чл. 195-196 от ЗУТ, без обаче да препраща към тези законови разпоредби, тъй като въвежда изцяло нов правен институт за принудителна намеса на общината върху чужд обект на собственост. Разпоредбата на чл. 17б от ЗУЗСО ограничава предмета на предлаганата от вносителите наредба до създаване на допълнителни изисквания към Наредба № 8 за ОСУП и към Наредба № 4 за ОСИП, поради което регламентирането на принудително налагане на стандарти за градска среда спрямо заварени от тях обекти противоречи на чл. 12 от ЗНА. Разпоредбата на чл. 17б от ЗУЗСО дава възможност за въвеждане на допълнителни изисквания към устройствените планове и към инвестиционните проекти, но не и към заварени сгради и други обекти и елементи. Налице е също така и противоречие с чл. 14, ал. 2 от ЗНА, тъй като чл. 17б от ЗУЗСО не предвижда въвеждане с обратна сила на определените с НГССО допълнителни изисквания към наредбите на МРРБ.

2.27. Към § 11 от ПЗР:

Не става ясно кое налага в чл. 10, ал. 3 да се уреждат указания по прилагане на стандартите, а в § 11 от ПЗР – указания по прилагане на Наредбата, след като стандартите са част от Наредбата като приложения (чл. 3, ал. 1). Систематичното място на § 11 в ПЗР е неудачно, тъй като не представлява нито преходна, нито заключителна разпоредба.

Извън казаното дотук, за § 11 от ПЗР важи становището по т. 2.12 по-горе. Разпоредбата категорично противоречи на чл. 51, ал. 1 от ЗНА. Наличието на аналогични

или подобни разпоредби в други нормативни актове на СОС не оправдава явната ѝ незаконосъобразност. Разпоредбата е предпоставка за изопачаване волята на органа приел нормативния акт и следва да отпадне от проекта.

3. Стандарти

Към проекта на Наредбата са представени и Приложения 4, 5, 6, и 7, представляващи различни стандарти по смисъла на чл. 3, ал. 1. Както се посочи и по-горе, към НГССО могат да се изработват и присъединяват като приложения неограничен брой стандарти. Стандартите касаят отделни важни въпроси за оформление на градската среда, поради което е необходимо да се обсъждат и подлагат поотделно на обществени консултации. Приемането на някои основни стандарти заедно със самата Наредба е допустимо и целесъобразно, но ги поставя встрани от общественото внимание. Тъй като в стандартите очевидно ще залегнат и изисквания за естетизация на средата плод на творчески хрумвания, е необходимо за възлагане на изработването им в Наредбата да се предвиди възможност и дори задължение за провеждане на конкурс.

Предложените сега с проекта на НГССО стандарти по Приложения 5, 6 и 7[19] се припокриват с „типовите проекти" по § 1, т. 1 от ДР на НПОРИМДЕРДСО. Съгласно чл. 6 от НПОРИМДЕРДСО, „преместваемите обекти, рекламните и информационните елементи и елементите на градско обзавеждане се поставят по типови проекти (общински или корпоративни) или по индивидуални проекти". Съгласно чл. 10, ал. 1, т. 4 и 6 от НПОРИМДЕРДСО, по типов проект се поставят „обектите и елементите на спирките на масовия градски транспорт" и „обществените информационни елементи". Видно е, че предметът на Приложения 5, 6 и 7 от сегашния проект се припокрива с изискването за ползване на „типови проекти" по чл. 10, ал. 1, т. 4 и 6 от НПОРИМДЕРДСО. Разпоредбата на чл. 56, ал. 10 от ЗУТ действително дава възможност тези отношения да се уредят в едната или в другата наредба, но не и едновременно в двете.

От това е видно, че изискванията предложени с Приложения 5, 6 и 7 могат да се установят въз основа на сега действащата НПОРИМДЕРДСО. Ако не става дума за недоразумение и вносителите действително предлагат уредбата да е в НГССО, а не в НПОРИМДЕРДСО, трябва да се предложат необходимите изменения в

---

[19] Приложение 5 – стандарт – „Указания и насоки за оформление на улични табели в гр. София"; Приложение 6 – стандарт – „Указания и насоки за оформление и цветно решение на туристическата навигация в гр. София"; Приложение 7 – стандарт – „Технически спецификации за елементите на спирки на масовия градски транспорт".

НПОРИМДЕРДСО като в преходна норма се изясни какво става с действащите в момента „типови проекти“ одобрени по реда на НПОРИМДЕРДСО.

4. Проект за оформление на фасадите в Зона 2 на ЦГЧ

Към проекта на НГССО, представен за обществена консултация, е прикачен документ озаглавен „Проект за оформление на фасадите в Зона 2 на ЦГЧ“ в три тома. Не става ясно този документ представлява ли част от проекта на Наредба и каква. Озаглавен по този начин не може да бъде приравнен към нито един от документите („стандарти“, „индивидуални проекти“, „схеми“ и т.н.), които е предвидено да се създават към или въз основа на Наредбата. Необходимо е вносителят да изясни дали този документ е част от Наредбата и каква.

Ако става дума за визирания в чл. 8 „индивидуален проект“ – важи казаното по-горе в т. 2.9. Ако става дума в този смисъл и за притурка към т. 2 от проекта за решение извън Наредбата, това също трябва да се изясни. Както се посочи, решението предложено като т. 2 трябва да бъде предложено, консултирано, обсъдено и прието отделно от самата Наредба.

Съдейки по съдържанието на материала, ако се налага приемането му от СОС, подобно на стандартите, трябва да бъде подложен отделно на обществена консултация, а изработването му да е възложено въз основа на конкурс.

5. Бележки към проекта за решение на СОС за приемане на проекта на НГССО

5.1. От т. 1 на проекта на решение на СОС не става ясно кои приложения се приемат. Тъй като става дума и за Приложения-стандарти е необходимо те да се изброят изчерпателно в решението.

5.2. С т. 2 от проекта на решение на СОС част от града се определя като „характерно градско пространство със самостоятелни характеристики“, „съгласно приложеното графично приложение по отношение фасадите на сградите, които да бъдат оформени с цялостно решение по индивидуален проект“. Така още с решението за приемане на Наредбата се проявяват нейните недостатъци, посочени по-горе в т. 2.9.

6. Спешност

6.1. Съгласно § 30 от ПЗР на ЗИДЗУЗСО (обн. ДВ бр. 31/218 г.), наредбата по чл. 17б от ЗУЗСО трябваше да се приеме от СОС през есента на 2018 г., т.е. проектът на НГССО се внася в СОС с две години закъснение от законоустановения срок. Освен това, действието на НГССО е предложено да започне в неопределен бъдещ момент

– приемане на стандарти[20], засягащи частноправните субекти[21]. Всичко това показва, че НГССО и изобщо административното въздействие върху градската среда не представлява приоритет за ръководството на общината.

7. Заключение

7.1. В представеният проект на Наредба, въпреки принципно приемливата структура и насока, има твърде много непълноти, вътрешни противоречия, правнотехнически грешки и недоразумения, колизия с други нормативни актове на СО и противоречия със ЗНА, АПК, ЗУТ и ЗУЗСО, което изисква значително преработка и допълване.

8. Препоръки

8.1. Съставителите и вносителите на проекта на НГССО да направят необходимите корекции и отново да представят проекта на Наредба за провеждане на обществени консултации по реда на Наредбата за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община и на ЗНА.

8.2. Предложената т. 2 от проекта за решение на СОС да се внесе за провеждане на обществени консултации и приемане от СОС с отделно решение след приемане на НГССО.

8.3. Изработването на стандартите и на другите проекти към НГССО да се възложи след провеждане на конкурс.

Борис Милчев –
експерт към Постоянната комисия по устройство на
територията, архитектура и жилищна политика на СОС

[20] Чл. 3, ал. 1 от НГССО.
[21] Виж т. 1.3 по-горе.