

Codul urbanismului – un proiect necesar



■ BONDOR & ASOCIATII

1. Introducere

În data de 30 martie 2021 a fost publicată în Monitorul Oficial Hotărârea Guvernului nr. 298/2021 („**HG 298/2021**”) pentru aprobarea tezelor prealabile ale Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor (denumit în continuare „**Codul Urbanismului**” sau „**Codul**”).

Aceste teze prealabile au fost redactate de către o comisie de specialitate compusă din reprezentanți ai instituțiilor publice / entităților profesionale cu competențe în domeniul construcțiilor, Codul Urbanismului urmând a fi redactat în baza acestora. Potrivit Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, proiectul de Cod va fi înaintat Parlamentului sau Guvernului pentru declanșarea procedurii legislative (urmând a fi adoptat printr-un act cu putere de lege). Nu există însă un orizont de timp oficial prevăzut pentru adoptarea Codului.

Tezele prealabile ale Codului Urbanismului reprezintă, așadar, un prim act al unui complex proces de legiferare prin care se stabilesc principiile care vor sta la baza redactării Codului, structura Codului, precum și scopurile principale avute în vedere prin implementarea sa. Codul Urbanismului va codifica sub umbrela unui singur act normativ numeroasele reglementări în domeniu dispersate într-o pletoară de acte normative distincte, deopotrivă primare și secundare, generale și speciale, inclusiv normative tehnice¹, în scopul eliminării necorelărilor legislative și inconsecvenței în aplicarea normelor legale, precum și aducerii unui plus de claritate reglementărilor în domeniu.

Similar cu alte jurisdicții (menționăm, spre exemplu, codul francez al urbanismului), Codul va include, printre altele, dispoziții referitoare la amenajarea teritoriului și documentațiile de urbanism (care vor cuprinde atât reguli aplicabile pe întreg teritoriul național, cât și reguli aplicabile doar în cazul unor anumite arii ce beneficiază de un regim special de protecție – Rezervația Biosferei „Delta Dunării”, litoralul Marii Negre, munții Carpați, etc.), avizarea și adoptarea documentațiilor de urbanism, autorizarea lucrărilor de construcții și elemente de contencios administrativ specifice dreptului urbanismului.

În plus, prin Codul Urbanismului se dorește reglementarea / clarificarea unor situații întâlnite în practică, la care setul actual de norme disparate nu prezintă un răspuns clar, acesta fiind (eventual) dedus pe cale de interpretare, aspect apt să nască la rândul său inconsecvențe de aplicare în practică.

În cele de mai jos urmează o scurtă analiză a câtorva principii enunțate de HG 298/2021, având la bază practica administrativă (și judiciară) existentă în prezent și eventuale deziderate în legătura cu reglementarea principiilor analizate.

2. Câteva direcții de reglementare

2.1 Contencios administrativ specific domeniului urbanismului

Potrivit HG 298/2021, printre principiile generale propuse pentru elaborarea Codului se regăsește și *principiul reglementării coerente și adecvate*, în temeiul căruia se recunoaște necesitatea unor reglementări clare și dedicate cu privire la contenciosul administrativ specific domeniilor amenajarea teritoriului și urbanism. Aceste reglementări se vor referi, în principiu, la: (i) suspendarea aplicării actelor administrative atacate, (ii) acțiunile privind anularea actelor administrative, (iii) acțiunile formulate împotriva refuzului nejustificat de a soluționa o cerere și (iv) completuri de judecată specializate.

În prezent, aspectele enumerate la punctele (i) – (iii) de mai sus sunt reglementate în mare parte prin legea generală în domeniul contestării actelor administrative, anume Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ („**Legea 554/2004**”), existând texte de lege speciale și în Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții („**Legea Construcțiilor**”) sau în Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul („**Legea Urbanismului**”), iar aspectul de la punctul (iv) nu este reglementat. Uneori (chiar deseori) aceste norme nu sunt bine armonizate și pot fi îmbunătățite, așa cum vom exemplifica în continuare.

Astfel, de exemplu, **în ceea ce privește suspendarea aplicării actelor administrative atacate**, observăm ca, în timp ce Legea 554/2004, care constituie cadrul general prin care se pot suspenda actele administrative (ce vor fi) atacate în fața instanței de contencios administrativ, acorda „*persoanei vătămate*” (titularul plângerii prealabile sau acțiunii în anulare a actului administrativ, după caz) dreptul de a cere suspendarea acestora² Legea Construcțiilor, lege specială în domeniu, pare să sugereze³ ca singurul titular al acțiunii în suspendare este instituția prefectului și ca suspendarea de drept ca efect al exercitării acțiunii în anulare de către prefect în temeiul tutelei administrative⁴ nu operează.

La concluziile de mai sus s-ar putea ajunge prin aplicarea principiului de interpretare *specialia generalibus derogant*, având în vedere ca Legea Construcțiilor conține prevederi specifice suspendării autorizației de construire (speciale în raport cu cadrul general reprezentat de Legea 554/2004). Potrivit Legii Construcțiilor, suspendarea se poate acorda la cerere, aspect menționat în cadrul unui articol care mai reglementează doar anularea autorizației de construire ca urmare a introducerii acțiunii în anulare de către prefect.

Nu am putea susține, însă, ca interpretarea de mai sus privind titularul dreptului de a cere suspendarea autorizației ar corespunde cu intenția reală a legiuitorului și cu scopul normelor, fiind firesc ca acest drept să aparțină mai ales persoanei interesate să atace prevederile autorizației de construire (titularul unui interes privat). Nici modalitatea prin care s-a derogat de la suspendarea de drept a actelor administrative nu este ferită de critici, reglementarea fiind aptă să nască divergențe în interpretarea și aplicarea acesteia în practică. Aceste două aspecte vor putea fi reglementate coerent și clar prin Codul Urbanismului.

Și în ceea ce privește acțiunile privind atacarea actelor administrative din domeniul urbanismului, apreciem că prin noul Cod se vor putea introduce soluții legislative mai potrivite decât cele existente în prezent.

Astfel, acțiunile în anulare a autorizațiilor de construire sunt condiționate de solicitarea, în prealabil, a revocării respectivei autorizații de către emitentul acesteia, în termen de 30 zile de la data aducerii la cunoștința publicului a autorizației de construire, în măsura în care autorizația nu a produs efecte juridice⁵.

În primul rând, considerăm utilă clarificarea, directă sau implicată, a momentului de la care va începe să curgă termenul de a se cere revocarea, având în vedere că, în majoritatea cazurilor, „data aducerii la cunoștință” a autorizației de construire nu se poate determina / proba cu certitudine întrucât modalitatea de aducere la cunoștința publică prevăzută de lege în prezent constă în publicarea autorizației de construire și a anexelor acesteia pe pagina de internet a emitentului sau prin afișare la sediul acestuia⁶.

Pentru evitarea perpetuării dificultăților în stabilirea (sau dovedirea) datei publicării autorizației, prin noul Cod s-ar putea reglementa și o procedură referitoare la publicitatea autorizației, aptă să certifice data publicării (*i.e.*, instituind o prezumpție absolută cu privire la acest fapt).

În plus, am mai considera utilă reglementarea unui termen imperativ în care autoritatea emitentă să publice autorizația de construire (și anexele acesteia) și a unui termen obiectiv de la care să curgă termenul de a cere revocarea autorizației de construire (în ipoteza publicării cu întârziere ori a lipsei publicării).

În al doilea rând, apreciem că și condiția asociată obligației de a cere revocarea actului, respectiv că acesta să nu fi produs efecte juridice, poate beneficia de o clarificare legislativă prin intermediul Codului Urbanismului, având în vedere că în prezent formularea legală este aptă

sa nasca diferite dezbateri și interpretari, existând argumente în favoarea unui moment sau al altuia de la care se poate considera ca autorizația de construire a produs efecte (e.g. din momentul comunicării acesteia către beneficiar, din momentul notificării începerii executării lucrărilor de construire, din momentul executării primului act de construire ori odata cu finalizarea lucrărilor și recepția construcției).

Nu în ultimul rând, pentru a evita, pe cât posibil, interpretari divergente, se va putea consacra la nivelul Codului și o reglementare unitară privind un termen expres de atacare a autorizației de construire în fața instanței de contencios administrativ competente, care să curgă diferențiat, în funcție de ipoteza în care persoana interesată se afla: (i) nu mai poate obține revocarea autorizației întrucât a produs efecte juridice, (ii) emitentul autorizației a refuzat revocarea acesteia sau (iii) emitentul autorizației a refuzat / omis să răspundă cererii de revocare în termenul de soluționare. În legislația actuală punctul (i) de mai sus nu este reglementat, iar punctele (ii) și (iii) sunt reglementate la nivelul legii generale privind atacarea actelor administrative (Legea 554/2004), neexistând o reglementare specială aplicabilă documentațiilor în domeniul urbanismului.

În plus, apreciem ca introducerea unor completuri de judecată specializate în urbanism este un pas potrivit pentru unificarea soluțiilor jurisprudențiale și dezvoltarea unei practici judiciare nu numai consecvente, dar și cu un înalt nivel de înțelegere a domeniului.

2.2 Consecințele anularii documentațiilor de urbanism și autorizațiilor de construire

Tezele prealabile Codului, prin descrierea reglementărilor propuse, includ și abordarea consecințelor anularii sau declarării ilegalității unei documentații de urbanism (i.e. PUG, PUZ, PUD) sau a unei autorizații de construire.

Propunerea de reglementare de mai sus este de asemenea bine-venită, având în vedere reglementarea lacunară a acestor aspecte care a dat naștere la interpretari diferite, în situații similare, cu privire la efectele juridice concrete generate de anularea unor astfel de acte.

Astfel, în ceea ce privește anularea sau declararea ilegalității unei autorizații de construire, deși soluția legislativă actuală prevede posibilitatea instanței de a dispune desființarea construcțiilor edificate în baza unei astfel de autorizații, cadrul legislativ nu prevede suficiente elemente care să asigure aducerea la îndeplinire a acestei sancțiuni. Mai precis, în timp ce costurile desființării sunt stabilite în sarcina beneficiarului autorizației de construire (sau persoanei care a edificat în lipsa acesteia, după caz), Legea Construcțiilor nu tratează situația în care persoana obligată să desființeze construcția nu poate suporta aceste costuri (situație deloc teoretică), și nici nu conține reglementări care să prevină această situație.

În plus, apreciem ca ar fi utile și dispoziții privind suportarea costurilor (și) de către autoritatea emitentă a unei astfel de autorizații ilegale, proporțional cu gradul de culpabilitate pe care l-a avut în emiterea acesteia, de exemplu prin omisiunea de a solicita anumite avize prealabile.

În legătură cu documentațiile de urbanism, discuția în baza reglementărilor din prezent suportă și mai multe nuanțări sau divergențe. Astfel, plecând de la calificarea naturii unei astfel de documentații (respectiv act administrativ cu caracter individual sau normativ⁷), consecințele anularii sau declarării ilegalității acesteia produc efecte diferite. În ipoteza stabilirii naturii unei documentații de urbanism de act administrativ individual, efectele anularii sunt considerate a produce efecte retroactiv, și, tot pe cale de interpretare, consecințele anularii se vor rasfrânge și asupra actelor administrative individuale subsecvente emise în baza acestora. În ipoteza contrară, cea a calificării acestor documentații drept acte cu caracter normativ, consecințele anularii vor produce efecte, în principiu, doar pentru viitor.

Tot pe cale de interpretare a fost stabilită de Înalta Curte de Casație și Justiție⁸ o excepție de la regula de mai sus în legătură cu consecințele anularii actelor normative, în sensul că anularea acestora va produce efecte și asupra actelor subsecvente care „*la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești*”, însă decizia nu abordează situația în care, înaintea publicării hotărârii de anulare a documentației de urbanism, se formulează o acțiune împotriva unei autorizații de construire emisă în baza acesteia (tocmai pentru a determina aplicarea excepției stabilite de ICCJ), însă dreptul de a ataca autorizația era prescris.

Considerăm ca aspectele de mai sus pot fi avute în vedere la redactarea noului Cod, în vederea eliminării practicilor judiciare contradictorii și pentru a aduce un plus de claritate (și confort) celor chemați să interpreteze legea.

2.3 Diversificarea categoriilor de autorizații de construire

Printre tezele prealabile ale Codului Administrativ se numara și diversificarea „categoriilor de autorizatii în functie de tipurile de interventii posibile (construire, amenajare, desfiintare) si în functie de locul sau amploarea interventiei (urban / rural / zone construite protejate) si / sau categoria de importanta”, împreuna cu adoptarea „unor proceduri noi, simplificate, pentru anumite cazuri speciale sau de importanta redusa”, în scopul simplificarii procesului și a procedurilor de autorizare.

Deși în prezent Legea Construcțiilor prevede anumite categorii de construcții ce se pot autoriza printr-o procedura simplificata (e.g. lucrari pentru amenajarea spațiilor publice, pentru organizarea de tabere de corturi / rulote, pentru edificarea construcțiilor cu caracter provizoriu, pentru compartimentari, pentru închiderea balcoanelor, etc.), consideram utila și reglementarea unor criterii generale / transversale în funcție de care se va putea face încadrarea proiectelor de executare a construcțiilor în cadrul celor care urmeaza procedura generala sau a celor care urmeaza procedura simplificata, care sa permita extinderea aplicarii procedurii simplificate și la anumite categorii de construcții cu caracter (mai) permanent sau autonom, reducând birocrăția excesiva.

De asemenea, principiul enunțat în tezele prealabile Codului de a diferenția între autorizațiile de construire emise în mediul rural *versus* urban ar putea avea efecte benefice asupra proiectelor industriale (capacități energetice, fabrici, etc.) pretabile pentru a fi amplasate în mediul rural cât și asupra localităților rurale în care se vor amplasa asemenea proiecte, în masura în care se va reglementa o procedura de autorizare mai flexibila pentru investitori și eventuale obligații ale acestora de a contribui la dezvoltarea infrastructurii sau comunității locale.

2.4 Suprataxarea construcțiilor ilegale

Dintre principiile ce vor sta la baza viitorului Cod al Urbanismului se numara și principiul utilizarii instrumentelor de natura fiscala pentru cresterea disciplinei în constructii. În concret, se propune cuprinderea în Cod inclusiv a unor prevederi referitoare la suprataxarea construcțiilor ilegale, în scopul descurajarii acestor practici.

În timp ce instrumentele fiscale penalizatoare sunt mijloace eficiente de descurajare a practicii edificării construcțiilor cu nerespectarea prevederilor autorizației de construire, în baza unei astfel de autorizații emise ilegal ori în lipsa acesteia, consideram ca subiectul trebuie tratat cu echilibru, astfel încât normele care vor reglementa suprataxarea sa previna posibilitatea aplicarii unor sancțiuni disproporționate și sa fie corelate cu reglementarile privind intrarea în legalitate, care ar trebui prevazuta ca mijloc de remediere și reglementata mai detaliat (în condiții stricte, însa) de noul Cod.

3. Concluzii

Împrejurarea ca tezele prealabile Codului nu ofera detalieri minuțioase referitoare la viitoarea reglementare nu ne împiedica sa apreciem pozitiv acest demers de inițiere a Codului Urbanismului.

Consideram ca prin codificarea legislației relevante legiuitorul are oportunitatea sa înceteze numeroase discuții contradictorii în practica, sa asigure aplicarea unitara a normelor legale, sa ofere cai de a flexibiliza în mod legal procedura de avizare și aprobare a documentațiilor de urbanism, respectiv de autorizare a lucrarilor de construcții, oferind în același timp un plus de confort persoanelor implicate în aceste proceduri (funcționari publici, investitori și, nu în ultimul rând, instanțe de judecata) în interpretarea și aplicarea corecta a legii.

Inițiativa elaborarii unui Cod al Urbanismului este, așadar, laudabila și reprezinta un prim pas mic într-un demers complex, care însa daca ar fi dus cu succes pâna la capat ar reprezenta un pas mare pentru sistemul de drept românesc.

[1] Conform enumerării din HG 298/2021: (i) Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare; (ii) Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrarilor de constructii, republicata, cu modificările și completările ulterioare; (iii) Legea nr. 10/1995 privind calitatea în constructii, republicata, cu modificările și completările ulterioare; (iv) Legea locuintei nr. 114/1996, republicata, cu modificările și completările ulterioare; (v) Legea nr. 153/2011 privind masuri de crestere a calitatii arhitectural-ambientale a cladirilor, cu modificările și completările ulterioare; (vi) Legea nr. 185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate, republicata; (vii) Legea nr. 5/2000 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului national - Sectiunea a III-a - zone protejate, cu modificările ulterioare; (viii) Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de

amenajare a teritoriului national - Sectiunea a IV-a - Reteaua de localitati, cu modificarile si completarile ulterioare; (ix) Legea nr. 575/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului national - Sectiunea a V-a - zone de risc natural; (x) Legea nr. 363/2006 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului national - Sectiunea I - Retele de transport, cu modificarile ulterioare; (xi) Legea nr. 171/1997 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului national - Sectiunea a II-a Apa, cu modificarile ulterioare; (xii) Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 142/2008 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului national Sectiunea a VIII-a - zone cu resurse turistice, aprobata cu modificari prin Legea nr. 190/2009, cu modificarile ulterioare; (xiii) Hotarârea Guvernului nr. 492/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind controlul de stat al calitatii în constructii; (xiv) Hotarârea Guvernului nr. 668/2017 privind stabilirea conditiilor pentru comercializarea produselor pentru constructii; (xv) Hotarârea Guvernului nr. 907/2016 privind etapele de elaborare si continutul-cadru al documentatiilor tehnico- economice aferente obiectivelor/proiectelor de investitii finantate din fonduri publice, cu modificarile si completarile ulterioare; (xvi) Hotarârea Guvernului nr. 907/2016 privind etapele de elaborare si continutul-cadru al documentatiilor tehnico- economice aferente obiectivelor/proiectelor de investitii finantate din fonduri publice, cu modificarile si completarile ulterioare; (xvii) Hotarârea Guvernului nr. 1.236/2012 privind stabilirea cadrului institutional si a unor masuri pentru aplicarea prevederilor Regulamentului (UE) nr. 305/2011 al Parlamentului European si al Consiliului din 9 martie 2011 de stabilire a unor conditii armonizate pentru comercializarea produselor pentru constructii si de abrogare a Directivei 89/106/CEE a Consiliului, cu modificarile si completarile ulterioare; (xviii) Hotarârea Guvernului nr. 808/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind autorizarea laboratoarelor de analize si încercari în activitatea de constructii; (xix) Hotarârea Guvernului nr. 382/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice privind exigentele minime de continut ale documentatiilor de amenajare a teritoriului si de urbanism pentru zonele de riscuri naturale; (xx) Hotarârea Guvernului nr. 203/2003 pentru aprobarea Regulamentului privind activitatea de reglementare în constructii si categoriile de cheltuieli aferente, cu modificarile si completarile ulterioare; (xxi) Hotarârea Guvernului nr. 525/1996 pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism, republicata, cu modificarile si completarile ulterioare; (xxii) Hotarârea Guvernului nr. 273/1994 pentru aprobarea Regulamentului privind receptia constructiilor, cu modificarile si completarile ulterioare; (xxiii) Hotarârea Guvernului nr. 925/1995 pentru aprobarea Regulamentului privind verificarea si expertizarea tehnica a proiectelor, expertizarea tehnica a executiei lucrarilor si a constructiilor, precum si verificarea calitatii lucrarilor executate, cu modificarile ulterioare; (xxiv) Hotarârea Guvernului nr. 766/1997 pentru aprobarea unor regulamente privind calitatea în constructii, cu modificarile si completarile ulterioare; (xxv) Ordinul viceprim-ministrului, ministrul dezvoltarii regionale și administrației publice, nr. 233/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul si de elaborare si actualizare a documentatiilor de urbanism, cu modificarile si completarile ulterioare; (xxvi) Ordinul ministrului dezvoltarii regionale și locuinței nr. 839/2009 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executarii lucrarilor de constructii, cu modificarile si completarile ulterioare; (xxvii) Ordinul ministrului dezvoltarii regionale si turismului nr. 2.701/2010 pentru aprobarea Metodologiei de informare si consultare a publicului cu privire la elaborarea sau revizuirea planurilor de amenajare a teritoriului si de urbanism, cu modificarile ulterioare; (xxviii) Ordinul ministrului transporturilor, constructiilor si turismului nr. 562/2003 pentru aprobarea Reglementarii tehnice "Metodologie de elaborare si continutul-cadru al documentatiilor de urbanism pentru zone construite protejate (PUZ)"; (xxix) Ordinul ministrului lucrarilor publice si amenajarii teritoriului nr. 176/N/2000 pentru aprobarea reglementarii tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare si continutul-cadru al planului urbanistic zonal" - Indicativ GM-010-2000; (xxx) Ordinul ministrului lucrarilor publice si amenajarii teritoriului nr. 37/N/2000 pentru aprobarea reglementarii tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare si continutul-cadru al planului urbanistic de detaliu", Indicativ: GM-009-2000; (xxxi) Ordinul ministrului lucrarilor publice si amenajarii teritoriului nr. 21/N/2000 pentru aprobarea reglementarii tehnice "Ghid privind elaborarea si aprobarea regulamentelor locale de urbanism" - Indicativ GM-007-2000; (xxxii) Ordinul ministrului lucrarilor publice si amenajarii teritoriului nr. 13/N/1999 pentru aprobarea reglementarii tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare si continutul-cadru al planului urbanistic general", indicativ GP038/99.

[2] A se vedea articolele 14 și 15 din Legea 554/2004.

[3] A se vedea articolul 12 din Legea Constructiilor.

[4] A se vedea articolul 3 din Legea 554/2004.

[5] A se vedea articolul 432 din Legea Constructiilor.

[6] A se vedea articolul 7 alin. (20) din Legea Constructiilor.

[7] În majoritatea cazurilor, practica judiciara a considerat documentatiile de urbanism drept acte administrative cu caracter normativ.

[8] A se vedea decizia nr. 10/2015 privind examinarea sesizarii formulate de Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 11 decembrie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 7.752/101/2013, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la interpretarea dispozițiilor art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificarile și completarile ulterioare.