

DREPTUL URBANISMULUI

- conf. univ. dr. Andrei Duțu -

INTRODUCERE

Obiectivele acestui curs constau în dobândirea de către studenți a cunoștințelor de bază în domeniul dreptului urbanismului, subramură a dreptului administrativ, care se ocupă cu reglementarea amenajării și ocupării spațiilor urbane și rurale.

După parcurgerea acestui curs, studentul va stăpâni noțiunile fundamentale al problematicii urbanistice, va înțelege modalitățile în care această ramură de drept s-a desprins de către trunchiul comun al dreptului administrativ, va putea identifica normele specifice acestuia și va fi capabil să analizeze actele de reglementare în materie.

În același timp, cursul oferă o privire de ansamblu asupra infrastructurii administrative aferente domeniului, va înțelege funcționarea acestui sistem și va dobândi cunoștințele de bază esențiale desfășurării activității profesionale în acest domeniu.

În vedere înțelegerii teoretice a problematicii cursului, vom recurge la anumite modele de acte de reglementare, certificate, autorizații, cât și de planuri urbanistice, în vederea facilitării perceperii unor chestiuni care, altfel, ar necesita un efort sporit de înțelegere și asimilare.

Cursul este structurat pe 7 capitole, fiecare având afectate, în principiu, câte două ore de curs.

Acest examen va consta în 2 întrebări alese dintre subiectele expuse la sfârșitul cursului, iar timpul de soluționare al acestora va fi de 30 de minute.

Bibliografie:

M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ediția a V-a, Editura Universul Juridic, București, 2010;

M. Duțu, A. Duțu, *Dreptul de proprietate și exigențele protecției mediului*, Ed. Universul Juridic, București, 2011;

H. Jacquot, F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, coll. „Précis”, Dalloz, 6^e éd., 2008;

J. Morand-Deville, *Droit de l'urbanisme*, 8^e édition, coll. „Mementos Dalloz”, Ed. Dalloz, Paris, 2008;

CAPITOLUL 1

INTRODUCERE

1. DEFINIȚIE

Dreptul urbanismului reprezintă **ansamblul regulilor, procedurilor, tehnicilor și instituțiilor juridice care contribuie la reglementarea, amenajarea și controlul terenurilor și spațiului localităților, conform exigențelor de interes general exprimate în condițiile legii.**

Având ca scop permiterea realizării obiectivelor autorităților publice în domeniu, el are o finalitate de interes general. Aceasta îi conferă numeroase prerogative de putere publică (dreptul de reglementare, de preempțiune, de expropriere, lipsa indemnizării servituților de urbanism etc.) pentru a putea face să prevaleze acest interes general asupra intereselor particulare ale proprietarilor funciari. Dreptul urbanismului constituie, astfel, o ramură a dreptului public și, în cadrul acestuia, apropiată în esență dreptului administrativ.

În concepția legii-cadru în materie (Lege nr. 350/2001), urbanismul reprezintă unul din cele două instrumente (alături de amenajarea teritoriului) prin intermediul cărora se realizează gestionarea spațială a teritoriului și constituie un ansamblu de activități complexe de interes general ce contribuie la dezvoltarea spațială echilibrată, la protecția patrimoniului natural și construit, la îmbunătățirea condițiilor de viață în localitățile urbane și rurale, precum și la asigurarea coeziunii teritoriale la nivel regional, național și european (art. 2 alin. 3). De asemenea, potrivit aceluiași act normativ, el trebuie să reprezinte o activitate: a) operațională, prin detalierea și delimitarea în teren a prevederilor planurilor de amenajare a teritoriului; b) integrată, prin sintetizarea politicilor sectoriale privind gestionarea teritoriului localităților; c) normativă, prin precizarea modalităților de utilizare a terenurilor, definirea destinațiilor și gabaritelor de clădiri, inclusiv infrastructura, amenajările și plantații (art. 4).

2. OBIECTUL DREPTULUI URBANISMULUI

Obiectul dreptului urbanismului constă în determinarea cadrului de intervenție și a modalităților de reglementare a oricărei ocupări a solului și a spațiului. Potrivit art. 12 din Legea nr. 350/2001, „Urbanismul urmărește stabilirea direcțiilor dezvoltării spațiale a localităților (urbane și rurale), în acord cu potențialul acestora și cu aspirațiile locuitorilor. Același act normativ (art. 13) stabilește ca principale obiective ale activității de urbanism:

- îmbunătățirea condițiilor de viață prin eliminarea disfuncționalităților, asigurarea accesului la infrastructuri, servicii publice și locuințe convenabile pentru toți locuitorii;
- crearea condițiilor pentru satisfacerea cerințelor speciale ale copiilor, vârstnicilor și ale persoanelor cu handicap;

- utilizarea eficientă a terenurilor, în acord cu funcțiunile urbanistice adecvate;
- extinderea controlată a zonelor construite;
- protejarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural construit și natural;
- asigurarea calității cadrului construit, amenajat și plantat din toate localitățile urbane și rurale;
- protejarea localităților împotriva dezastrelor naturale.

3. SCOPUL DREPTULUI URBANISMULUI

„Urbanismul are ca principal scop stimularea evoluției complexe a localităților, prin realizarea strategiilor de dezvoltare pe termen scurt, mediu și lung” (art. 10 din Legea nr. 350/2001).

Așadar, legislația de urbanism se distinge de celelalte legislații care încadrează ocuparea și utilizarea solurilor prin finalitatea sa: ea are ca scop amenajarea armonioasă a ansamblurilor urbane. Cu acest titlu, ea ia în calcul o serie de interese care au dat naștere la legislații specifice, precum cele referitoare la securitate, la salubritate, la estetică, în mod simultan, în vederea obținerii unei amenajări și dezvoltări urbane armonioase.

4. INDICII URBANISTICI

Ca expresie a tehnicității accentuate a dreptului urbanismului, legislațiile în materie utilizează așa-zisii „indici urbanistici”, definiți drept „instrumente urbanistice specifice de lucru pentru controlul proiectării și al dezvoltării durabile a zonelor urbane”. În acest sens, Legea nr. 350/2001 stabilește înțelesul conferit acestora și modul de calcul, după cum urmează:

- coeficient de utilizare a terenului (CUT) - raportul dintre suprafața construită desfășurată (suprafața desfășurată a tuturor planșeelor) și suprafața parcelei. Nu se ia în calculul suprafeței construite desfășurate: suprafața subsolurilor cu înălțimea liberă până la 1,80 m, suprafața subsolurilor cu destinație strictă pentru gararea autovehiculelor, spațiile tehnice sau spațiile destinate protecției civile, suprafața balcoanelor, logiilor, teraselor deschise și neacoperite, teraselor și copertinelor necirculabile, precum și a podurilor neamenajabile, aleilor de acces pietonal/carosabil din incintă, scările exterioare, trotuarele de protecție;

- procent de ocupare a terenului (POT) - raportul dintre suprafața construită (amprenta la sol a clădirii) și suprafața parcelei. Suprafața construită este suprafața construită la nivelul solului, cu excepția teraselor descoperite ale parterului care depășesc planul fațadei, a platformelor, scărilor de acces. Proiecția la sol a balcoanelor a căror cotă de nivel este sub 3,00 m de la nivelul solului amenajat și a logiilor închise ale etajelor se include în suprafața

construită.

De la calcularea CUT și POT, legea prevede următoarele excepții:

- dacă o construcție nouă este edificată pe un teren care conține o clădire care nu este destinată demolării, indicatorii urbanistici (POT și CUT) se calculează adăugându-se suprafața planșeelor existente la cele ale construcțiilor noi.
- dacă o construcție este edificată pe o parte de teren dezmembrată dintr-un teren deja construit, indicii urbanistici se calculează în raport cu ansamblul terenului inițial, adăugându-se suprafața planșeelor existente la cele ale noii construcții.

5. TEHNICILE DREPTULUI URBANISMULUI

Dreptul urbanismului este considerat a fi un „drept administrativ specializat”, cu toate consecințele care decurg dintr-o asemenea calificare. Din această perspectivă, regulile, principiile și tehnicile dreptului administrativ se particularizează în materie, asumându-și ca obiect definitoriu amenajarea urbană și generând figuri juridice circumstanțiate precum:

- actul administrativ de urbanism;
- contractul administrativ;
- măsurile de poliție urbanistică;
- contenciosul de urbanism;
- răspunderea administrativă de urbanism.

Desigur, nu este vorba de o simplă transpunere mecanică a tehnicilor administrative în materia urbanismului, ci de o operațiune de adaptare permanentă și dezvoltare inovatoare a acestora, până la afirmarea unor aspecte sau chiar elemente originale. În primul rând, dispunând de măsuri de poliție (administrativă) specifice, dreptul urbanismului dezvoltă în mod corespunzător și mijloace adaptate obiectivelor sale; pe lângă reglementare, se aplică tehnicile de planificare strategică, de ocupare funciară ori amenajare a spațiului, iar, în anumite situații, poate implica utilizarea tehnicilor contractuale inclusiv negocierea.

În același timp, în virtutea obiectului și scopului său, dreptul urbanismului poate dezvolta efecte conexe și poate utiliza tehnici specifice altor ramuri de drept, precum dreptul civil (mai ales în privința dreptului de proprietate), iar referitor la aspectul represiv, sunt aplicabile particularitățile dreptului penal și /sau contravențional.

6. CÂMPUL DE APLICARE AL DREPTULUI URBANISMULUI

Pentru determinarea specificului său, se impune o precizare a câmpului de aplicare a dreptului urbanismului, care poate fi perceput din mai multe puncte de vedere.

Câmpul spațial de aplicare

Dreptul urbanismului nu se aplică numai spațiilor urbane. Născut din probleme ridicate de amenajarea internă a orașelor, el acoperă astăzi ansamblul spațiului național, indiferent că acesta este urban sau rural; el a devenit „dreptul comun” al amenajării „fizice” a spațiului.

Câmpul material de aplicare

Este extrem de întins; dreptul urbanismului permite reglementarea a tuturor modurile de utilizare și ocupare a solului, altele decât producția agricolă. Este vorba, bineînțeles, de construcții, dar și de lotizări, de demolări, instalații și lucrări diverse (zone de staționare, pentru petrecere a timpului liber și sport, ș.a.), camping, cariere etc.

Controlul aplicării legislațiilor învecinate

Dreptul urbanismului este utilizat pentru a controla aplicarea legislațiilor sectoriale care au incidență asupra ocupării solurilor. În principiu, acestea au un caracter autonom și raportul lor cu legislația de urbanism este generat, de principiul independenței legislative. Potrivit acestui principiu, aplicarea fiecărei legislații este controlată în mod distinct, o autorizație dată în virtutea uneia neavând valoare de autorizație în domeniul alteia, chiar dacă amândouă privesc aceeași operație. Totuși, pentru a se evita incoerențe prea grave în utilizarea spațiului, adesea s-au stabilit legături mai mult sau mai puțin strânse între legislația urbanismului și multe dintre legislațiile particulare.

7. CARACTERISTICILE DREPTULUI URBANISMULUI

1. Un drept în mișcare

Această trăsătură se datorează la cel puțin două fenomene. Primul, este acela că problemele ridicate de amenajarea orașelor și soluționarea lor au evoluat și diferă în timp. Pentru a face față acestei evoluții a faptelor și ideilor, puterea publică a fost determinată să schimbe frecvent reglementările din domeniul urbanismului. Al doilea, privește regulile de fond, instituite prin documentele de urbanism local. Prin natura lor, aceste reguli au un caracter temporar. Ele sunt, ca atare, stabilite în cadrul unui demers planificator care interesează și depinde de factorul timp.

Adaptarea permanentă a legii la cerințele realității sociale constituie un imperativ al dreptului urbanismului. Este deci un drept mișcător, care ezită între flexibilitate și stabilitate. În acest scop, reglementările în materie prevăd, pe de o parte, proceduri, în scopul de a permite modificarea, revizuirea și aducerea la zi a acestora, iar pe de altă parte, pentru a accelera această adaptare, se conferă efecte juridice regulilor noi, în curs de elaborare și definitivare (pe calea

efectelor provizorii, un fel de aplicare anticipată).

2. Un drept (aparent) „discriminatoriu”

Dreptul urbanismului are ca obiectiv principal atribuirea de afecțiuni ale spațiului; și cum aceste afecțiuni nu pot fi aceleași peste tot, apare evident un caracter discriminatoriu. Aceste discriminări, având ca efect interzicerea ori limitarea dreptului de a construi, pot avea o influență importantă asupra valorii terenurilor și pot fi generatoare de grave inegalități între proprietarii funciari.

Servituțiile (regulile) de urbanism, care sunt la originea acestor inegalități, nu fac, în principiu, obiectul niciunei indemnizații. Acest principiu se explică prin imposibilitatea autorităților publice de a suporta sarcina financiară a operației.

Dar el se justifică, de asemenea, prin faptul că prejudiciul suferit de către proprietar se prezintă mai puțin ca o pierdere și mai ales ca o nerealizare a unei speranțe ori ca o îmbogățire, adesea fără o justă cauză. Ca atare, autoritățile locale sunt cele care, prin echipamentele lor, fac terenurile construibile și sunt, cel puțin în parte, la originea sporirii valorii lor. Ar fi deci anormal ca tot ele să trebuiască să indemnizeze proprietarul, care, din cauza priorității interesului general, nu poate să profite de această posibilitate de îmbogățire.

Dar această justificare nu are valoare decât în raporturile dintre colectivitățile publice și proprietari: ea nu operează în cadrul relațiilor dintre proprietari ori dintre aceștia și cei care, sub o formă sau alta, se simt ținuți de asemenea reguli.

De aceea, pentru atenuarea inegalităților, se caută instituirea unei proceduri de recuperare a plusvalorii de urbanism și de compensare, între proprietățile supraevaluate și proprietățile subevaluate datorită servituțiilor de urbanism. Aceste mecanisme, având un caracter marginal, nu pot înlocui un regim general de indemnizare.

3. Un drept teritorializat

Dacă procedurile de urbanism sunt în principiu aceleași pentru ansamblul teritoriului național, acest lucru nu este valabil și pentru regulile de fond. Dreptul urbanismului a anticipat, în largă măsură, tendința actuală de „spațializare” și „teritorializare” a dreptului, care permite adaptarea regulii la un spațiu determinat. Amenajarea urbană presupune, în consecință, o specializare mai mult sau mai puțin accentuată a spațiilor, bazându-se pe tehnica zonajului, care constă în a decupa spațiul în zone afectate de utilizări diferite; regulile de urbanism edictate pentru respectarea acestor afectări sunt elaborate pentru fiecare zonă. Câmpul lor de aplicare nu este deci foarte întins și ansamblul este foarte mărunțit. În cazul regulilor de urbanism generale, valabile pentru ansamblul teritoriului național, acestea au adesea un caracter permisiv, cuprind derogări, care le permit adaptarea la fiecare parcelă ori operație.

4. Un drept „exploziv”

Dacă procedurile de urbanism sunt, în principiu, aceleași pentru întregul teritoriu național, ele vizează unele reguli cu aplicare relativ diferită. Amenajarea urbană necesită o specializare, mai mult sau mai puțin accentuată, a spațiilor. Ea se sprijină pe tehnici de zonare care constă în decuparea spațiului în zone afectate unor folosințe diferite.

Regulile de urbanism edictate pentru a face să fie respectate aceste afecțiuni sunt elaborate pentru fiecare zonă în parte. Câmpul lor de aplicare nu este, astfel, foarte întins, iar ansamblul este foarte fragmentat. Și cum acest particularism spațial nu ar fi suficient, pentru a permite autorităților însărcinate cu eliberarea autorizațiilor de ocupare a terenurilor de a adapta regulile la caracterul specific al operației preconizate, acestea sunt adesea formulate de o manieră alternativă, chiar dacă posibilitățile de derogare și adaptare minore sunt prevăzute. Dacă, în mod excepțional, regulile de urbanism general valabile pentru teritoriul național sunt aplicate, fie că au numai un caracter permisiv, fie că posibilitățile derogatorii permit adaptarea lor la situația fiecărei parcele și fiecărei operații concrete.

Dreptul urbanismului este deci un drept foarte suplu, care poate să se adapteze la situațiile cele mai diverse.

5. Un drept complex

La trăsăturile și factorii prezentați mai sus se adaugă cel puțin alte două elemente de natură să amplifice complexitatea acestui drept. Este vorba, mai întâi, de suprapunerea regulilor de urbanism aplicabile în spațiu. Același teren poate fi, în consecință, supus deopotrivă legilor naționale, regionale și locale care pot fi, la rândul lor, mai mult sau mai puțin numeroase. În teorie, ansamblul trebuie să fie coerent. Dar, elaborate la momente diferite și de către autorități distincte, se ajunge adesea la distorsiuni între diversele reglementări, ceea ce nu favorizează aplicarea lor. O a doua dificultate rezultă din coexistența dintre regulile de urbanism și cele rezultate din alte sectoare privind, de asemenea, recuperarea și utilizarea terenurilor.

În principiu, aceste reguli ar trebui să poată să se combine armonios cu regulile de urbanism. Dar, adesea nu se întâmplă așa, judecătorul aplicând mai ales așa-zisul principiu al independenței legislațiilor.

6. Un drept conflictiv, care pune față în față diverși actori și adesea în situații conflictuale: serviciile statului, proprietarii solului, constructorii, terții, asociațiile neguvernamentale etc. Ca atare, se ridică problema stabilirii de mecanisme de concertare prealabilă a luării deciziilor, în cadrul cărora diferiții parteneri să-și poată prezenta punctele de vedere și găsi căi de înțelegere, iar în plan mai larg se ridică problema participării publicului prin informarea și

consultarea adecvate, în cadrul unor proceduri specifice.

7. Un drept patrimonial, în cadrul căruia se confruntă două moduri, două ipostaze de manifestare a proprietății: în interesul comun și, respectiv, în interesul particular. Totodată, interesul economic care impune gestiunea rațională și rentabilă a spațiului, contravine adesea interesului protecției mediului, calității vieții, aspectului estetic care impun limite amenajării.

Din acest punct de vedere, dreptul urbanismului tinde să fie un drept de armonie și conciliere, al „justului posibil”, în absența unui „just ideal”.

8. PRINCIPIILE DREPTULUI URBANISMULUI

Legea-cadru în materie (Legea nr. 350/2001) precizează că activitatea de urbanism „trebuie să se desfășoare cu respectarea autonomiei locale, pe baza principiului parteneriatului, transparenței, descentralizării serviciilor publice, participării populației în procesul de luare a deciziilor, precum și al dezvoltării durabile, conform cărora deciziile generației prezente trebuie să asigure dezvoltarea, fără a compromite dreptul generațiilor viitoare la existență și dezvoltare proprie” (art. 5). De asemenea, în elaborarea Strategiei de dezvoltare teritorială a României trebuie urmărite o serie de „principii strategice” (art. 14¹).

1. Principiul-obiectiv al dezvoltării durabile

În accepția legii-cadru privind urbanismul, dezvoltarea durabilă reprezintă „satisfacerea necesităților prezentului, fără a se compromite dreptul generațiilor viitoare la existență și dezvoltare”. Teritoriul României „constituie spațiul necesar procesului de dezvoltare durabilă” (art. 1), iar activitățile principale de urbanism „constau în transpunerea la nivelul întregului teritoriu național a strategiilor, politicilor și programelor de dezvoltare durabilă în profil teritorial, precum și urmărirea aplicării acestora în conformitate cu documentațiile de specialitate legal aprobate” (art. 14 alin. 1). Strategiile, politicile și programele de dezvoltare durabilă în profil teritorial se fundamentează pe Strategia de dezvoltare teritorială a României [art. 14(2)]. „Rațiunile de dezvoltare urbanistică durabilă” stau la baza interdicției de construire, care regulă urbanistică.

Un element al acestui principiu în plan urbanistic îl reprezintă dezvoltarea spațială echilibrată. Fără îndoială, un asemenea obiectiv presupune și o gestionare durabilă spațială a teritoriului.

2. Principiile autonomiei locale, parteneriatului și descentralizării serviciilor publice

Preluând principiile constituționale de bază ale administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale (art. 120 alin. 1 din Constituția României) legislația urbanismului le particularizează întrucâtva, mai ales prin adăugarea principiului parteneriatului.

Acesta din urmă presupune concertarea tuturor actorilor participanți la efectuarea actului de urbanism – servicii publice descentralizate, aleși locali și județeni, proprietari de terenuri, constructori ș.a. – în vederea realizării exigențelor legale în materie.

3. Principiul realizării echilibrului între cerințele de urbanism și protecția drepturilor persoanelor

Prin diversele finalități pe care le urmăresc, reglementările de urbanism impun în numele și pentru promovarea interesului general o serie de restricții și chiar constrângeri drepturilor particularilor și intereselor private.

Legea nr. 350/2001 califică urbanismul ca o activitate complexă, de interes general și stipulează că gestionarea spațială a teritoriului se desfășoară în interesul colectivităților pe care îl folosesc, iar potrivit art. 44 alin. 7 din Constituție, dreptul de proprietate obligă la respectarea, printre altele, a sarcinilor care, potrivit legii, revin proprietarului, printre care se numără și regulile de urbanism. Pe calea exproprierii, a dreptului de preempțiune ori a cerințelor de urbanism, se aduc evidente limitări atributelor dreptului de proprietate ori intereselor particulare. Dreptului urbanismului îi revine astfel rolul de a concilia interesul general cu interesele particulare ale proprietarilor terenului și ale constructorilor, de a armoniza preocupările pe termen scurt cu necesitățile pe termen lung, precum și a intereselor locale cu preocupările naționale de amenajare a teritoriului.

4. Principiul echilibrului între amenajare urbanistică și protecția mediului

Exprimă cerința realizării unui echilibru optim între imperativul amenajării raționale a teritoriului (inclusiv a celui urban) și exigențele protecției mediului. Principiul este consacrat expres de Ordonanța de urgență nr. 195/2005 privind protecția mediului [art. 4 lit. c)] ca „modalitate de implementare a principiilor și elementelor strategice” sub forma exigenței de „corelarea planificării de amenajare a teritoriului și urbanism cu cea de mediu”. La nivel concret este vorba de realizarea unui echilibru „pro-mediu”, prin luarea în considerație a tuturor intereselor concrete cu ocazia afectării spațiului urban, în condițiile urmării unei dezvoltări durabile a așezărilor umane.

5. Participarea publicului la luarea deciziilor în materie de urbanism

Activitatea de urbanism trebuie să se desfășoare, printre altele, pe baza „principiului participării publicului în procesul de luare a deciziilor” (art. 5 din Legea nr. 350/2001). El este exprimat procedural prin ansamblul de reguli componente regimului juridic al participării populației la activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism. Potrivit art. 57 din Legea nr. 350/2001, participarea publicului la activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism constă în implicarea acestuia în toate etapele procesului decizional referitor la activitățile de amenajare a teritoriului și urbanism. Această participare se asigură prin: dreptul la informare, consultare și acces la justiție, referitor la activitățile respective pe tot parcursul elaborării strategiilor și documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului, conform unei metodologii specifice, în corelare cu procedurile ce decurg din legislația de mediu. Responsabilitatea organizării, desfășurării și finanțării procesului de participare a publicului revine autorităților administrative publice centrale și locale implicate. Informarea publicului este definită (art. 59 din Legea nr. 350/2001) ca fiind activitatea prin care autoritățile administrative fac publice: a) obiectivele dezvoltării economico-sociale privind amenajarea teritoriului și dezvoltarea urbanistică a localităților; b) conținutul strategiilor de dezvoltare teritorială și a documentațiilor de urbanism care urmează a fi supuse aprobării, precum și al documentațiilor aprobate, potrivit legii; c) rezultatele consultării publicului; d) deciziile adoptate; e) modul de implementare a deciziilor.

În înțelesul legii, consultarea publicului este procesul prin care autoritățile administrative publice centrale și locale colectează și iau în considerare opțiunile și opiniile publicului privind obiectivele dezvoltării economico-sociale privind amenajarea teritoriului și dezvoltarea urbanistică a localităților, prevederile strategiilor de dezvoltare teritorială și ale programelor de amenajare a teritoriului și de dezvoltare urbanistică a localităților (art. 60 din Legea nr. 350/2001).

Cetățenii pot participa la activitatea de urbanism, individual sau prin asociere, în condițiile legii.

Informarea și consultarea publicului se desfășoară diferențiat, în funcție de amploarea și de importanța documentației de urbanism, potrivit metodologiei stabilite de ministerul de resort.

CAPITOLUL 2

PLANIFICAREA ȘI REGULAMENTELE DE URBANISM

Planificarea teritorială (spațială) reprezintă activitatea de armonizare a structurilor teritoriale, prin managementul dezvoltării teritoriale și coordonarea impactului teritorial al politicilor sectoriale.

Legea nr. 350/2001 distinge între documentațiile de amenajare a teritoriului, care cuprind propuneri cu caracter director și documentațiile de urbanism care cuprind reglementări operaționale, ce se exprimă în planurile de urbanism, Regulamentul general de urbanism, Regulamentul-cadru de urbanism pentru Rezervația Biosferei Delta Dunării și regulamentele locale de urbanism.

Documentațiile de urbanism se referă la localitățile urbane și rurale și reglementează utilizarea terenurilor și condițiile de ocupare a acestora cu construcții. Ele transpun la nivelul localităților propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean. Legea prevede expres că documentațiile de urbanism au caracter de reglementare specifică și stabilesc reguli ce se aplică direct asupra localităților și părți din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale.

Caracterul tehnic al planurilor și regulamentelor, nevoia asigurării unor cerințe minime de calitate și interoperabilitate, lipsa de experiență în materie și/sau numărul relativ redus de specialiști în domeniu au impus adoptarea de către autorități a unor „reglementări tehnice” sub forma unor ghiduri metodologice și conținut cadru pentru principalele documente de urbanism. În prezent constituie documentații de urbanism: a) Planul urbanistic general (PUG) și regulamentul local aferent acestuia; b) Planul urbanistic zonal (PUZ) și regulamentul local aferent acestuia; Planul urbanistic de detaliu (PUD).

1. Planificarea de urbanism

Planurile urbanistice reprezintă instrumentul principal de planificare a utilizării terenurilor și ocupării acestora în localitățile rurale și urbane.

1.1. Planul urbanistic general (PUG) are deopotrivă un caracter director (specific documentațiilor de amenajare a teritoriului) și unul de reglementare (operațională) (specific documentațiilor de urbanism) ceea ce arată rolul său de intermediar, de preluare directă și transpunere la nivelul celorlalte planuri urbanistice a obiectivelor planurilor de amenajare a teritoriului național, zonal și

județean. El „reprezintă principalul instrument de planificare rațională, constituind baza legală pentru realizarea programelor și acțiunilor de dezvoltare” [art. 46(1)].

Fiecare unitate administrativ-teritorială are obligația să își întocmească și să își aprobe Planul urbanistic general, care se actualizează periodic la cel mult 10 ani. PUG cuprinde reglementări pe termen scurt, mediu și lung la nivelul întregii unități administrativ-teritoriale de bază. Din prima categorie fac parte cele privind: stabilirea și delimitarea teritoriului intravilan în relație cu teritoriul administrativ al localităților, stabilirea modului de utilizare a terenurilor din intravilan, zonificarea funcțională în corelație cu organizarea rețelei de circulație, delimitarea zonelor afectate de servituți publice, modernizarea și dezvoltarea infrastructurii tehnico-edilitare, stabilirea zonelor protejate și de protecție a monumentelor istorice și a siturilor arheologice reperate, zonele care au instituit un regim special de protecție, prevăzut de legislația în vigoare, formele de proprietate și circulația juridică a terenurilor, precizarea condițiilor de amplasare și conformare a volumelor construite, amenajate și plantate, zonele de risc natural delimitate și declarate astfel, zone de risc datorate unor depozități istorice de deșeuri. Pe termen mediu și lung prevederile sale vizează aspecte precum: evoluția în perspectivă a localității, direcțiile de dezvoltare funcțională în teritoriu, traseele coridoarelor de circulație și de echipare prevăzute în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean, zonele de risc natural delimitate și declarate, lista principalelor proiecte de dezvoltare și restructurare, stabilirea și delimitarea zonelor de interdicție temporară și definitivă de construire, delimitarea zonelor în care se preconizează operațiuni urbanistice de regenerare urbană.

PUG se elaborează în baza strategiei de dezvoltare a localității și se corelează cu bugetul și programele de investiții publice ale localității, în vederea implementării prevederilor obiectivelor de utilitate publică. Prin plan se identifică zone pentru care se pot institui reglementări ce nu pot fi modificate prin planuri urbanistice zonale sau planuri urbanistice de detaliu și de la care nu se pot acorda derogări, dintre care fac parte, în mod obligatoriu, zonele asupra cărora este instituit un regim special de protecție prevăzut în legislația în vigoare. Aceste reglementări „se formulează cu claritate” în Regulamentul local de urbanism aferent PUG.

În vederea unei utilizări coerente și raționale a teritoriului localităților, zonele sau parcelele cu coeficienți de utilizare a terenului (CUT) cu valoare mai mare de 4 se stabilesc numai prin PUG și regulamentul local aferent.

Legea prevede condiții speciale în vederea realizării PUG pentru intravilan; astfel, el se întocmește în format digital, pe suport grafic, la scări 1/1.000 – 1/5.000, după caz, iar în format analogic, la scara 1/5.000. Suportul topografic al planului de ansamblu al unității administrativ-teritoriale este la scara 1/25.000, furnizat de oficiile de cadastru și publicitate imobiliară. Actualizarea suportului se poate face de către autoritățile administrației publice locale interesate, cu

condiția avizării acestuia de către oficiile de cadastru și publicitate imobiliară, pe baza măsurătorilor sau pe baza ortofotoplanurilor.

În același context al regimului Planului urbanistic general, se cuvine menționat că, începând cu data de 1 ianuarie 2011, localitățile cu statut de municipiu sau de oraș au obligația să dețină Planul de amenajare a teritoriului zonal periurban ca documentație de fundamentare a întocmirii PUG [art. 43(2) din Legea nr. 350/2001].

1.2. Planul urbanistic zonal (PUZ) în consens cu funcția pe care o îndeplinește, are caracter de reglementare specifică detaliată și asigură corelarea dezvoltării urbanistice complexe cu prevederile PUG a unei zone delimitate din teritoriul localității.

Legea îl definește drept „instrumentul de planificare urbană de reglementare specifică, prin care coordonează dezvoltarea urbanistică integrată a unor zone din localitate, caracterizate printr-un grad ridicat de complexitate sau printr-o dinamică urbană accentuată” [art. 47(1)]. PUZ asigură corelarea programelor de dezvoltare urbană integrată a zonei cu PUG și reglementează condițiile de amplasare a investițiilor, indiferent de natura lor sau de beneficiar.

El cuprinde reglementări asupra zonei referitoare la organizarea rețelei stradale, organizarea arhitectural-urbanistică în funcție de caracteristicile structurii urbane, modul de utilizare a terenurilor, dezvoltarea infrastructurii edilitare, protejarea monumentelor istorice și servituți în zonele de protecție ale acestora ș.a.

Stabilirea zonelor pentru care se întocmesc planuri urbanistice zonale obligatorii se face de regulă în PUG; în orice caz, elaborarea PUZ este obligatorie pentru zonele centrale ale localităților, zonele protejate și de protecție a monumentelor, a complexelor de odihnă și agrement, a parcurilor industriale, a parcelărilor. Așadar, cel puțin implicit, legea distinge între PUZ obligatorii și altele facultative. Ca o reacție împotriva excesului de „urbanism derogatoriu”, în urma modificărilor aduse Legii nr. 350/2001 prin O.G. nr 27/2008, s-au stipulat două interdicții: a) cea de a nu modifica PUZ pentru zone protejate prin alte planuri urbanistice zonale care tratează părți din acestea, fiind admise numai modificări care pot fi stabilite prin PUD și care nu modifică caracterul general al zonei [art. 47(5)] și b) cea de promovare a PUZ cu scop declarat de promovare a unui anumit proiect de investiții [art. 37(6)].

1.3. Planul urbanistic de detaliu (PUD), are exclusiv caracter de reglementare specifică, prin care se asigură condițiile de amplasare, dimensionare, conformare și servire edilitară a unuia sau mai multor obiective, pe una sau mai multe parcele adiacente, în corelare cu vecinătățile imediate.

El cuprinde reglementări cu privire la asigurarea accesibilității și racordarea la rețelele edilitare, permisivității și constrângerii urbanistice privind volumele construite și amenajările, relațiile funcționale și estetice cu vecinătatea,

compatibilitatea funcțiunilor și conformarea construcțiilor, amenajărilor și plantațiilor ș.a.

De menționat că PUD se elaborează numai pentru reglementarea amănunțită a prevederilor stabilite prin PUG și PUZ sau pentru stabilirea condițiilor de construire.

1.5. Documentațiile de urbanism derogatorii

Elaborarea și adoptarea unor documentații de urbanism derogatorii sunt permise în legislația românească în anumite condiții, urmându-se procedura specifică și în privința anumitor componente ale acestora.

Scopul unei asemenea intervenții este acela de a se obține noi planuri urbanistice zonale și de detaliu, derogatorii de la regimul urbanistic inițial și care să permită emiterea unei autorizații de construire în condițiile date.

Astfel, potrivit art. 32 din Legea nr. 350/2001, asemenea derogări (modificări) pot interveni în cazul în care, prin cererea pentru emiterea certificatului de urbanism, se solicită o modificare de la prevederile documentațiilor de urbanism aprobate pentru zona respectivă, sau dacă condițiile specifice ale amplasamentului ori natura obiectivelor de investiție o impun, decizia în această privință aparținând autorității publice locale, exprimate prin certificatul de urbanism. Cererea poate fi respinsă „în mod justificat”, iar în caz de admitere, după caz: a) să solicite elaborarea unui PUZ, numai în baza unui aviz prealabil de oportunitate întocmit de către structura specializată condusă de arhitectul-șef și aprobat de către consiliul local, prin care se stabilesc: teritoriul care urmează să fie reglementat prin PUZ; categoria/categoriile funcțională/funcționale a/ale dezvoltării și eventualele servituți; reglementări obligatorii sau datorii de interes public necesare; b) să solicite elaborarea unui PUD. După aprobarea PUZ, sau, după caz, a PUD, se poate întocmi documentația tehnică în vederea obținerii autorizației de construire. În încercarea de a restricționa utilizarea modificărilor și evitarea abuzurilor de acestea în detrimentul interesului urbanistic general, legea stabilește următoarele reguli:

- noua documentație de urbanism, cuprinzând intervenția solicitată, poate fi aprobată numai după o perioadă de cel puțin 12 luni de la data aprobării documentației de urbanism inițiale [art. 32(3)];

- modificările reglementărilor din PUG admise în situația în care se solicită elaborarea unui PUZ sau, după caz, a unui PUD, sunt:

- a) prin Planul urbanistic zonal se stabilesc reglementări noi cu privire la: regimul de construire, funcțiunea zonei, înălțimea maximă admisă, coeficientul de utilizare a terenului (CUT), procentul de ocupare a terenului (POT), retragerea clădirilor față de aliniament și distanțele față de limitele laterala și posterioare ale parcelei;

b) prin Planul urbanistic de detaliu se stabilesc reglementări noi numai cu privire la distanțele față de limitele laterale și posterioare ale parcelei [art. 32(4)];

c) modificarea, prin planuri urbanistice zonale elaborate pentru zone ale unei unități teritoriale de referință, a reglementărilor aprobate prin Planul urbanistic general trebuie să asigure unitatea, coerența și confortul urban, atât ale zonei de studiu, cât și ale teritoriului învecinat; coeficientul de utilizare a terenului (CUT) propus de noua reglementare nu îl va putea depăși pe cel aprobat inițial cu mai mult de 20%, o singură dată [art. 32(5)];

d) în cazul în care, din rațiuni de dezvoltare urbanistică temeinic fundamentate, este necesară depășirea acestui coeficient de utilizare a terenului, numai din inițiativa autorității administrației publice locale competente se va proceda la finanțarea și elaborarea unui plan urbanistic zonal pentru întreaga unitate teritorială de referință în care este inclusă zona. În vederea elaborării și finanțării noii documentații, autoritatea publică poate asocia persoane fizice și/sau juridice interesate [art. 32(6)].

2. Regulamentele de urbanism

Legislația românească în vigoare prevede existența unui Regulament general de urbanism (R.G.U.) – sistem de norme tehnice, juridice și economice care stă la baza elaborării planurilor de urbanism, precum și a regulamentelor locale de urbanism – , a regulamentelor locale de urbanism: pentru întreaga unitate administrativ-teritorială, aferente Planului urbanistic general, sau pentru o parte a acesteia, aferente Planului urbanistic zonal, care cuprind și detaliază prevederile P.U.G. și ale P.U.Z. referitoare la modul concret de utilizare a terenurilor, și de amplasare, dimensionare și realizare a acestora, precum și de amplasare, dimensionare și realizare a volumelor construite, amenajărilor și plantațiilor, precum și a Regulamentului-cadru pentru Rezervația Biosferei Delta Dunării, pe baza căruia se întocmesc regulamentele locale de urbanism pentru localitățile rurale din perimetrul Rezervației Biosferei Delta Dunării.

2.1. Regulamentul general de urbanism (R.G.U.)

Conceput ca un sistem unitar de norme tehnice și juridice care stă la baza elaborării planurilor de amenajare a teritoriului, a planurilor urbanistice, precum și a regulamentelor locale de urbanism, R.G.U. stabilește, în aplicarea legii, regulile de ocupare a terenurilor și de amplasare a construcțiilor și a amenajărilor aferente acestora. Principalele sale funcții sunt, pe de o parte, aceea de a permite autorizarea directă a construcțiilor, în sensul că până la aprobarea planurilor urbanistice generale și a regulamentelor locale de urbanism, autorizarea executării construcțiilor se face numai în condițiile stabilite de R.G.U., iar, pe de alta, regulamentele locale de urbanism detaliază articolele

cuprinse în aceasta, conform condițiilor specifice fiecărei localități și caracteristicile unităților teritoriale de referință. De asemenea, sunt prevederi aplicabile în mod direct „construcțiilor și amenajărilor” pe care documentațiile de urbanism trebuie doar să le transpună și altele care rezultă din combinarea cu „zonarea” oferită de acestea din urmă.

Având în vedere momentul istoric, din perspectivă urbanistică la care a fost adoptat R.G.U. din 1996 și scopul conferit în acel context, acela de a completa regimul general al construcțiilor, se distinge între rolul conferit unui astfel de document („stabilește, în aplicarea legii, regulile de ocupare a terenurilor și de amplasare a construcțiilor și amenajărilor aferente acestora) și celui ce revine planurilor urbanistice și regulamentelor locale de urbanism (care „cuprind norme obligatorii pentru autorizarea executării construcțiilor”). Din această abordare decurge și stabilirea „domeniului de aplicare”: „Regulamentul general de urbanism se aplică în proiectarea și realizarea tuturor construcțiilor și amenajărilor, amplasate pe orice categorie de terenuri, atât în intravilan, cât și în extravilan”, cu excepția construcțiilor și amenajărilor cu caracter militar și special, care beneficiază de reglementări particulare (art. 2 din H.G. nr. 525/1996).

În această perspectivă, R.G.U. **fixează reguli de bază privind modul de ocupare a terenurilor** cu privire la păstrarea integrității mediului și protejarea patrimoniului natural și construit și, respectiv cu privire la siguranța construcțiilor și la apărarea interesului public, stabilește condiții de amplasare și conformare a construcțiilor (reguli de amplasare și retrageri minime obligatorii, reguli cu privire la echiparea tehnico-edilitară, reguli cu privire la forma și dimensiunile terenului și ale construcțiilor, la amplasarea de parcaje, spații verzi și împrejurimi).

Funcțiile R.G.U. și cea a documentațiilor de urbanism sunt strâns corelate, primul enunțând prevederile referitoare la utilizarea terenurilor, celelalte determinând zonele în interiorul cărora se aplică regulile de bază stabilite de Regulament și completându-le pe acestea din urmă.

Referitor la conținut, se poate remarca faptul că R.G.U. reglementează, în principal, construcția atât în ceea ce privește amplasarea sa într-un teritoriu dat (cum este cazul în majoritatea drepturilor urbanismului din țările Europei occidentale) dar, de asemenea, și aspecte străine acestei probleme, cum este, de pildă chestiunea orientării „în funcție de punctele cardinale” a diferitelor categorii de construcții ori a compartimentelor acestora.

Cu privire la caracterul prevederilor R.G.U., acestea sunt, în general, prescripții, iar uneori doar simple recomandări. Elaborat și aprobat într-o perioadă în care documentațiile de urbanism erau sărace și cu 5 ani înainte de adoptarea legii-cadru în materie, Legea nr. 350/2001, Regulamentul general de urbanism trebuie revăzut în contextul noului ansamblu legislativ de urbanism, în sensul unei mai bune reflectări a rolului și locului său în cadrul acestuia și să i se confere valoarea juridică a unei legi.

Astfel, așa cum s-a subliniat de specialiști și a reieșit din practică, se impun,

printre altele, eliminarea unor prevederi depășite în raport cu actualele preocupări urbanistice (precum: orientarea clădirilor) sau care ajung la un grad excesiv de precizie și care, în realitate, nu pot fi întotdeauna asigurate (precum dispozițiile privind procentul de ocupare a terenului sau amplasarea echipamentelor publice), eliminarea din R.G.U. a prevederilor vizând materii de competența legii (precum a celor care afectează dreptul de proprietate, reglementează dreptul la informarea sau participarea publicului ș.a.); suprimarea prevederilor care au legătură cu particularitățile locale (precum amplasarea construcțiilor în funcție de drumurile publice) și care sunt mai oportun a fi stabilite de documentațiile de urbanism locale; o mai bună sistematizare și corelare a R.G.U. cu regulamentele locale de urbanism, în sensul delimitării prevederilor care se aplică pe întreg teritoriu național, inclusiv în localitățile care au regulament local de urbanism, de cele în care se aplică din cauză că nu există asemenea documentații și de cele care fixează regulile ce trebuie să fie stabilite de regulamente, în special prin intermediul zonării.

2.2. Regulamentele locale de urbanism

În privința regimului juridic aplicabil acestora, în afară de definiție, legea-cadru se mărginește la a preciza că prevederile lor se diferențiază în funcție de încadrarea în unități teritoriale de referință (noțiune definită în anexa Legii nr. 350/2001), zone și subzone și că pot fi aplicate numai în condițiile cumulative referitoare la situarea, dimensiunile și geometria parcelelor [art. 49(4)].

3. Inițierea și finanțarea activităților de elaborare a documentațiilor de urbanism

Inițiativa elaborării documentațiilor de amenajare a teritoriului de urbanism, în îndeplinirea obligațiilor legale ce le revin, aparține „comunităților locale” (art. 50 din Legea nr. 350/2001), expresie care, în sistemul nostru juridico-administrativ, corespunde noțiunii de „autorități publice locale”, prin organele deliberative și executive, Guvernului, precum și persoanelor fizice sau juridice interesate în domeniu.

Odată declanșată, procedura cunoaște mai multe etape de precizare a conținutului, avizare și aprobare a documentațiilor, care se finalizează cu adoptarea planului sau regulamentului de urbanism respectiv.

Datorită complexității tehnice și caracterului laborios al elaborării, o problemă importantă o constituie finanțarea activităților de amenajare a teritoriului și de urbanism. Într-o formulare generală, aceasta se realizează din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale, din bugetul de stat și din venituri proprii constituite, la Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, în baza art. 40 din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, precum și, după caz, de

persoane juridice și fizice interesate în dezvoltarea unei localități sau a unei zone din cadrul acesteia.

Activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism de interes național și regional, care se finanțează de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Locuinței, aprobate și după metodologii de finanțare aprobate prin hotărâre a Guvernului, sunt:

- a) elaborarea Strategiei de dezvoltare națională a României;
- b) elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului național;
- c) elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului zonal regional;
- d) elaborarea Regulamentului general de urbanism;
- e) elaborarea documentațiilor de amenajarea teritoriului și urbanism pentru zonele cu monumente istorice înscrise în Lista patrimoniului mondial;
- f) elaborarea documentațiilor de amenajarea teritoriului și urbanism, hărți de hazard/risc în vederea prevenirii dezastrelor naturale și industriale;
- g) programe de susținere a dezvoltării locale în vederea asigurării fondului de documentații în domeniile: amenajarea teritoriului, urbanism, imobiliar-edilitar și al proiectelor de dezvoltare urbană integrată [art. 51(1)¹].

Autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă în bugetele anuale fonduri pentru elaborarea sau actualizarea, după caz, a planurilor de amenajare a teritoriului, a planurilor de urbanism, a hărților de risc natural, precum și a studiilor de fundamentare necesare în vederea elaborării acestora.

Pentru desfășurarea unor activități comune de amenajare a teritoriului și de urbanism, ori pentru realizarea unor obiective de interes general, consiliile județene se pot asocia sau, după caz, pot colabora, în condițiile legii, cu persoane juridice sau fizice din țară sau din străinătate în scopul atragerii de fonduri suplimentare.

Autoritățile administrației publice locale participă la finanțarea planurilor de amenajare a teritoriului, a planurilor urbanistice generale care intră în competențele de aprobare, precum și la urmărirea realizării acestora, potrivit legii; planurile urbanistice zonale și planurile urbanistice de detaliu privind realizarea unor obiective de interes public, precum și pentru zone protejate, se finanțează din bugetul de stat ori din bugetele locale; alte planuri urbanistice zonale sau de detaliu, în afară de cele precizate, se finanțează de persoanele juridice sau fizice interesate, cu sprijinul, după caz, al autorităților administrațiilor publice locale.

Finanțarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism cu caracter deosebit, pentru zone și localități care necesită cercetări și studii complexe, se face și din fonduri destinate cercetării, dezvoltării regionale și altele, în condițiile stabilite de ministere și alți factori implicați; în cazul documentațiilor de urbanism aprobate, entitatea achizitoare poate organiza, în condițiile legii, concurs de soluții pentru ilustrare urbanistică, deschisă specialiștilor din domeniul arhitecturii și urbanismului, finanțat de aceleași fonduri (art. 52-55 din Legea nr. 350/2001).

Prin completarea dispozițiilor legale în materie pe calea O.G. nr. 27/2008, s-a

prevăzut că, indiferent de inițiativa sau de sursa de finanțare, autoritatea administrației publice locale în competența căreia se află aprobarea documentației de amenajarea teritoriului și urbanism este responsabilă pentru întregul conținut al reglementărilor adoptate, cu excepția cazurilor în care legea dispune altfel [art. 54(4)].

CAPITOLUL 3

REGULILE DE URBANISM

1. Regulile de urbanism: noțiune și caracteristici

Prin reguli de urbanism se înțeleg acele prescripții a căror respectare se impune oricăror persoane fizice sau juridice care utilizează, sub o formă sau, alta spațiul urban.

Regula de urbanism vine să limiteze dreptul de proprietate, mai precis prerogativele proprietarilor imobiliari, cât privește gestiunea imobiliară a bunurilor lor. De aceea, sarcina pe care acestea o determină este calificată drept servitute de urbanism. Denumirea nu este perfectă, dacă avem în vedere că, în teoria clasică, servitute este o sarcină care poartă asupra unui bun în profitul altuia, asupra unui „fond aservit” în profitul unui „fond dominant”.

Într-adevăr, dreptul de servitute este definit ca acel drept real, principal, indivizibil și perpetuu, care ia naștere asupra unui imobil (denumit fond aservit), în scopul folosirii unui alt imobil (denumit fond dominant), care are un alt proprietar. Dintre diferitele clasificări ale servituților reținem, mai întâi, pe cea în servituți urbane și servituți rurale. Astfel, când servitutea este stabilită în folosul clădirilor, ea este urbană, indiferent dacă construcțiile se află la sat sau în oraș, iar când este stabilită în folosul pământului este rurală (art. 621 C. civ.).

Servituțiile (regulile) de urbanism sunt mai degrabă restricții de ordin administrativ ale dreptului de proprietate, prescrise în vederea realizării unui interes general, cel de amenajare urbană. De mai mult timp s-a acceptat existența așa-ziselor servituți edilitare, „adică măsurile luate de diferite legi și regulamente care au ca scop înfrumusețarea și salubritatea orașelor, privitoare la alinierea caselor, la înălțimea clădirilor și numărul etajelor, la construirea, repararea sau dărâmarea clădirilor, la canalizare etc., măsuri cărora trebuie să se conformeze toți proprietarii”.¹

O altă categorie o constituie servituțile naturale (adică cele care „izvorăsc din situațiunea naturală a locurilor”) care cuprind: servituțile referitoare la ape, servituțile referitoare la grănițuirea proprietăților ori cele referitoare la îngrădirea proprietății și, respectiv, servituțile legale (adică „servituțile stabilite de lege care au ca obiect utilitatea publică sau a comunelor ori cea a particularilor”).

Acestea din urmă sunt, la rândul lor, divizate în servituți de interes public și servituți de interes privat.

¹ C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu, *Tratat de drept civil român*, vol. II, Ed. ALL, București, 1998, p. 31.

Servituțiile de interes public (utilitate publică sau comunală) fac obiectul dreptului administrativ și al altor ramuri de drept conexe acestuia, și de aceea art. 587 alin. 2 din Codul civil precizează că ele „se determină de către legile sau regulamentele particulare”.

Această distincție era importantă în dreptul roman, astăzi ea nu mai are nici o importanță, întrucât nu atrage nici o consecință.

Analiza conținutului Regulamentului general de urbanism (aprobat prin H. G. nr. 525/1996) arată că regulile de urbanism sunt formate din regulile de ocupare a terenurilor și de amplasare a construcțiilor și a amenajărilor aferente acestora. Din prima categorie fac parte regulile cu privire la păstrarea integrității mediului și protejarea patrimoniului natural și construit, reguli cu privire la siguranța construcțiilor și la apărarea interesului public și condițiile de amplasare și conformare a construcțiilor.

2. Comparație între servituțiile de drept privat și servituțiile de urbanism

A. Asemănări

a) Atât servituțiile de drept privat, cât și servituțiile de urbanism sunt îngrădiri ale dreptului de proprietate, ale atributelor pe care acesta le conferă proprietarului asupra unui bun imobil;

b) Ambele categorii de servituți se constituie numai asupra imobilelor prin natura lor, nu și asupra imobilelor prin destinație (însăși servitutea fiind „un imobil prin obiectul la care se aplică”);

c) Sunt drepturi reale; servituțiile de urbanism, ca orice servitute administrativă, pot fi considerate ca fiind drepturi reale create de lege în favoarea organelor de drept public (utilitate publică) în avantajul direct al unui serviciu sau interes public;

d) Atât servituțiile de drept privat, cât și cele de urbanism sunt drepturi reale indivizibile, în sensul că se constituie asupra întregului imobil, indiferent de forma sa de proprietate;

e) Dreptul de servitute civilă, inclusiv servituțiile de urbanism, grevează un imobil și nu sunt legate de persoana proprietarului. Această situație determină ca servitutea să nu înceteze la moartea proprietarului său;

f) Dreptul de servitute civilă și servitutea de urbanism sunt accesorii proprietății asupra căreia poartă, neavând o existență de sine-stătătoare. Ca atare, acestea se transmit împreună cu fondul aservit.

B. Deosebiri

Deși ambele tipuri de servituți își păstrează elementele de structuri comune, așa cum sunt prevăzute în dreptul privat, ele prezintă o serie de caractere juridice diferite. Acestea decurg, în principal, din faptul că, în timp ce servituțiile (regulile) de urbanism sunt, prin natura lor, restricții administrative, impuse pentru promovarea unui interes public, cel al gestionării raționale a spațiului

urban, servituțiile de drept privat provin din faptul că două proprietăți sunt vecine, care naște o stare de fapt din care derivă anumite obligații ale unui proprietar față de altul și anumite restricții ale dreptului fiecăruia dintre ei. Astfel:

a) dacă în dreptul privat ele se creează prin voința părților, ori aceasta are un rol predominant, în dreptul urbanismului apar ca urmare a voinței legiuitorului sau a altei autorități publice (și tot numai pe această cale se poate dispune asupra lor);

b) dreptul de servitute impune existența a două fonduri vecine, ambele având proprietari diferiți, un fond dominant și altul aservit, ceea ce nu se întâmplă în cadrul servituțiilor de urbanism;

c) dreptul de servitute civilă este perpetuu, servitutea va exista atâta timp cât există cele două imobile și o impune situația care a generat nașterea servituției. Proprietarii celor două fonduri, de comun acord, pot limita servitutea. Dimpotrivă, servitutea de urbanism se poate schimba ori modifica în raport cu actul normativ care o exprimă, mai exact în funcție de voința legiuitorului în legătură cu interesul public pe care îl satisface. Aceasta nu împiedică faptul ca unele servituții să aibă, practic, un caracter permanent, dar cele mai multe sunt temporare;

d) servituțiile de urbanism sunt scoase din circuitul civil și, în consecință, nu pot face obiectul unor tranzacții și nici unui fel de acte asupra lor;

e) în timp ce titularul fondului aservit este ținut numai de obligația de a nu face, în cazul servituțiilor de urbanism acestea conferă titularului și prerogative care privesc și obligația de a face;

f) în privința mijloacelor juridice de apărare, titularul unei servituții civile are la dispoziție nu numai acțiunea în despăgubire, ci și posibilitatea angajării răspunderii contravenționale sau penale a celui vinovat. Desigur, alături de sancțiunea administrativă sau penală, în caz de respectare a unei servituții, titularii acesteia au dreptul și la daune interese pentru prejudiciile cauzate.

3. Conținutul servituțiilor de urbanism

Este destul de variat și constă, adeseori, în interdicția desfășurării unei anumite activități pe un teren dat. Dacă construcția sau oricare altă formă de utilizare a solului a fost autorizată, servituțiile de urbanism vor putea să se exprime diferit: de exemplu, în materie de construcții, prin limitarea suprafeței, înălțimii, reglementând poziția clădirilor pe terenuri a unora față de altele ș.a. Adeseori, regula de urbanism vine să impună contraprestații de utilizare a solului: instalarea de echipamente, vărsăminte etc.

Dacă vom pune problema în mod invers, adică de a ști ceea ce servituțiile de urbanism nu pot impune, constatările sunt diverse.

Astfel, pe de o parte, regula de urbanism nu impune, în principiu, decât obligații de a nu face: a nu construi, a nu construi peste o anumită densitate, a nu

utiliza pentru zugrăvirea unei construcții alte materiale decât cele impuse de un document de urbanism etc.

În dreptul francez se semnalează existența unor servituți care au un statut intermediar, între cel al servituților de drept privat și cel al servituților de urbanism: servitutea de curte comună. Astfel, dacă în aplicarea servituților de urbanism, eliberarea permisului de construire este subordonată, în ce privește distanțele care trebuie să separe construcțiile, creării, pe teritoriul vecin, de servituțile de a nu ridica ori de a nu depăși o anumită înălțime prin construire. Sus-zisele servituți, zise de „curți comune”, pot, în caz de absență a acordului amiabil între proprietarii interesați, să fie impuse pe cale judiciară. Este vorba deci de o servitute de drept privat, întrucât privește raporturile între doi proprietari, dar este, în același timp, instituită într-un scop de interes general, pentru a garanta respectul regulilor de urbanism. Această a doua caracteristică are drept consecință faptul că servitutea de curte comună nu poate să fie suprimată ori modificată de proprietarii respectivi.

Totuși, sunt întâlnite și obligații de a face, o anumită acțiune pozitivă, condiția acceptării unui proiect imobiliar: de exemplu, beneficiarului unei autorizații de construire ar putea să i se impună realizarea lucrărilor necesare viabilităților și echipamentelor construcției sau impunerea demolărilor ori modificărilor anumitor construcții.

O problemă distinctă, cel puțin în țările occidentale, este cea a gradului de precizie pe care pot să-l atingă, în mod legal, reglementările locale de urbanism. Unele planuri de ocupare a solului cuprind prescripții arhitecturale care merg foarte în detaliu (de exemplu, de a nu admite decât două ori trei culori de zugrăveală). În același timp, textele legale care guvernează conținutul posibil al diferitelor documente de urbanism nu sunt deosebit de precise, ceea ce favorizează uneori diferențe notabile.

Un aspect însemnat privește și chestiunea dacă documentele locale de urbanism ar putea adăuga formalități celor pe care le impune legea în materie de autorizație de construire și alte autorizații.

În condițiile absenței unor reglementări legale adecvate, suficiente în materie, este de la sine înțeles că această posibilitate este admisă, cu condiția respectării principiilor constituționale și a interesului general.

În sfârșit, conținutul servituților de urbanism este limitat prin repartizarea rolurilor care există între reglementările de urbanism și alte reglementări care privesc afectarea utilizării solului.

Particularitățile servituților de urbanism se exprimă prin finalitatea lor, traducând în fapt preocupările de amenajare a spațiului urban.

Ele au ca obiectiv asigurarea unei repartizări armonioase a instalațiilor imobiliare în spațiul urban ori, mai mult sau mai puțin, de a încadra construcțiilor și alte forme de utilizare a solului urban astfel încât să se evite disfuncționalitățile cele mai grave: vărsămintele, gaspilajul spațiilor naturale, amplificarea necontrolată a nevoilor de echipament.

Obiectivul amenajării spațiului urban distinge servituțiile de urbanism de alte aspecte reglementare, presând asupra utilității solurilor care decurg din alte legislații. De exemplu, acolo unde regula de urbanism se preocupă de poziția construcțiilor în spațiu, de volumul lor, aspectul exterior, regulamentul general de construcție pe care constructorii trebuie să-l respecte, de asemenea, dar care este exterior reglementării de urbanism (rațiune pentru care permisul de construire nu le sancționează), se preocupă de volumul interior, izolarea fonică, protecția împotriva infiltrațiilor de apă, rezistența materială, pe scurt se preocupă nu de amenajarea spațiului, ci de însuși edificiul de construit.

În privința regimului lor, servituțiile de urbanism sunt guvernate de principiul non-indemnizării. Ca regulă, aplicarea regulilor de urbanism nu dă dreptul la o indemnizație, adică administrația poate să le instituie, cu condiția să nu o facă de o manieră culpabilă. Totuși, în cadrul vătămării intereselor titularilor dreptului de proprietate, prin instituirea servituțiilor de urbanism, aceștia se pot adresa instanței judecătorești, pe calea acțiunii în contencios administrativ.

Un alt principiu admis în unele țări occidentale, precum în Franța, dar nu și în România este acela al independenței legislațiilor, în sensul că, în raport cu celelalte reglementări care afectează utilizarea solurilor, regula de urbanism rămâne paralelă. Aceasta înseamnă și că, dacă un text de lege nu dispune altfel, autorizația acordată în baza unei anumite reglementări nu valorează autorizare și în alt domeniu, chiar și atunci când între ele există similitudini. În privința dreptului urbanismului, principiul își găsește aplicarea în ceea ce privește regulile de construcție, regulile de drept civil și, inclusiv, regulile de drept public. Totuși, această independență este relativă din mai multe rațiuni. Astfel, chiar dacă, în principiu, regulile de urbanism și celelalte reglementări privind folosirea terenurilor nu se preocupă de aceleași situații și nu au aceleași obiective, există unele interferențe. Exemplul tipic îl constituie cel al servituțiilor administrative care, chiar dacă exterioare regulii de urbanism, se intersectează sub unele aspecte cu cerințele sale.

4. Stingerea servituțiilor de urbanism

Ca orice servitute administrativă, regula de urbanism își încetează valabilitatea și aplicabilitatea în anumite situații și ca urmare a apariției anumitor evenimente cu consecințe juridice. Astfel, printre cauzele care determină stingerea servituțiilor de urbanism se pot număra:

- abrogarea textului legal prin care a fost instituită servitutea respectivă;
- desființarea actelor juridice prin care a fost stabilită servitutea de urbanism: este vorba de cazurile în care se face apel la procedeele actelor administrative de autoritate, care pot să fie revocate ori suspendate de autoritățile administrative care le-au emis, ori anulate de instanțele judecătorești în condițiile procedurii de contencios administrativ;

- servituțiile temporare se sting prin scurgerea termenului stabilit prin actul de instituire. Așa, de exemplu, în actele administrative prin care se autorizează preocuparea temporară a unui teren se indică, printre altele, pe lângă condițiile de restituire, și termenul de afectare temporară a acestuia;

- desființarea sau declasarea unor lucrări, sau imobile în favoarea cărora s-a constituit servitutea. Astfel, în literatura de specialitate se menționează exemplul declasării unui aerodrom pentru care s-au constituit servituți aeriene (lucrări de protecție făcute asupra terenurilor învecinate);

- confuziunea, reglementată prin art. 638 din Codul civil, care prevede că „orice servitute este stinsă când fondul către care este datorită și acela care o datorește cad în aceeași mână” este aplicabilă și servituțiilor de urbanism.

Spre deosebire de servituțiile civile, care se sting și prin neexercitarea în curs de 30 de ani, celor de urbanism nu li se aplică această modalitate, întrucât, fiind de ordine publică, în privința lor nu funcționează prescripția extinctivă.

5. Controlul legalității servituțiilor de urbanism

Actele administrative de autoritate, prin care se constituie servituțiile de urbanism, sunt supuse controlului judecătoresc în privința legalității, în condițiile Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ. Conform art. 39 din Regulamentul general de urbanism, litigiile dintre solicitanții de autorizații și autoritățile administrative sunt de competența instanțelor judecătorești, în condițiile Legii contenciosului administrativ.

6. Clasificarea regulilor de urbanism

În funcție de criteriul amplitudinii lor, regulile de urbanism se pot clasifica în: reguli generale, reguli locale și reguli speciale.

6.1. Regulile generale de urbanism

Sunt stabilite de către autoritățile centrale și au o valabilitate generală pentru întreaga țară.

Ele sunt de aplicație directă și independentă de regulile operaționale la nivel local, adăugându-se acestora din urmă, în virtutea principiului cumulului.

Regulile generale sunt de două categorii:

- reguli care fixează prescripții de amenajare a teritoriului și de urbanism, și
- reguli care restrâng dreptul de construcție.

6.1.1. Regulile generale privind amplasarea construcțiilor

Aparent paradoxal, acestea nu sunt cuprinse în legislația specifică de

urbanism, ci în legi conexe domeniului, precum cele privind fondul funciar și locuința.

Astfel, se instituie următoarele:

- construcțiile de locuințe se pot amplasa, după caz, pe terenuri aparținând persoanelor fizice, persoanelor juridice, pe terenuri aparținând domeniului public sau privat al statului și/sau al unităților administrativ-teritoriale, identificate printr-un singur număr cadastral și număr de carte funciară, în condițiile legii (art. 5 alin. 5 din Legea locuinței nr. 114/1996);

- amplasarea noilor construcții se face în intravilanul localităților; prin excepție, unele construcții care, prin antura lor, pot genera efecte poluante factorilor de mediu, pot fi amplasate în extravilan; în acest caz, amplasamentele se vor stabili pe bază de studii de impact asupra mediului, prelabile, avizate de organele de specialitate, privind protecția mediului (art. 91 alin. 1 și 2 din Legea fondului funciar nr. 18/1991); de asemenea, fac excepție construcțiile care, prin natura lor, nu se pot amplasa în intravilan, precum și adăposturile pentru animale (art. 91 al 3 din Legea nr. 18/1991);

- este interzisă amplasarea construcțiilor de orice fel pe terenuri agricole din extravilan de clasa I și a II-a de calitate, pe cele amenajate cu lucrări de îmbunătățiri funciare, precum și pe cele plantate cu vii și livezi, parcuri naționale, rezervații, monumente, ansambluri arheologice și istorice, cu excepția construcțiilor care servesc activitățile agricole, cu destinație militară, căile ferate, șosele de importanță deosebită, liniile electrice de înaltă tensiune, forarea și echiparea sondelor, lucrările aferente exploatarea țițeiului și gazului, conductele magistrale de transport de gaze sau petrol, lucrări de gospodărire a apelor și realizarea de surse de apă (art. 92 alin. 1 și 2 din Legea nr. 18/1991).

6.1.2. Prescripții de amenajare și urbanism

Denumite în **Regulamentul general de urbanism** „reguli de bază privind modul de ocupare a terenurilor”, acestea cuprind reguli cu privire la păstrarea integrității mediului și protejarea patrimoniului natural și construit ori vizând apărarea interesului public. Ele vizează, de exemplu, autorizarea executării construcțiilor și amenajărilor construcțiilor pe terenurile agricole din extravilan și intravilan, pe suprafețele împădurite, în zonele care conțin resurse ale subsolului, resurse de apă și platforme meteorologice, zone cu valoare peisagistică și zone naturale protejate, zone construite protejate, pe terenuri care au fost rezervate pentru realizarea de lucrări de utilitate publică. Tot în această categorie intră și „condițiile de amplasare a construcțiilor” exprimate prin reguli precum cele de anulare și retrageri minime obligatorii, cu privire la asigurarea acceselor obligatorii, cu privire la forma și dimensiunea terenului destinat construirii, procentul de ocupare a terenului, regulile de amplasare a parcajelor, spațiilor verzi și împrejmuirilor. Atunci când gestiunea amenajării teritoriilor revine în mod

exclusiv autorităților de stat centrale, de obicei, în plan departamental, prefectul este cel îndreptățit să arbitreze în diferendele care ar putea să apară în acest domeniu între reglementările adoptate de colectivitățile locale și prescripțiile generale.

În ultimul timp însă, în majoritatea statelor s-au recunoscut atribuții diferite în domeniul amenajării teritoriale administrațiilor locale, ceea ce ridică problema conformării măsurilor adoptate de acestea cu prescripțiile existente la nivel național.

Astfel, în România, prin Legea nr. 215/2001, s-a stabilit drept competență a consiliilor locale aprobarea și asigurarea executării programelor de organizare și dezvoltare urbanistică a localităților, precum și amenajarea teritoriilor.

Prescripțiile generale de amenajare și urbanism pot să fie aplicate la nivelul întregului teritoriu sau la o anumită parte a acestuia (aplicare regională).

6.1.3. Reglementarea dreptului de a construi

Pentru a se evita o serie de contradicții și a se asigura un minim de regim legal comun, reglementările în materie stabilesc unele dispoziții cu aplicabilitate generală, inclusiv în regiunile cu reguli locale bine dezvoltate. Este, prin excelență, cazul celor ce afectează dreptul de construire, în sensul că trebuie să fie relevate atunci când se solicită eliberarea unui certificat de urbanism. Sunt reguli limitativ prevăzute și pot fi grupate în funcție de obiectivul lor în:

- reguli vizând politica generală a construcțiilor;
- reguli privind asigurarea unui minim de „ordine estetică” la nivel național.

Unele dintre aceste reguli pot să condiționeze recunoașterea dreptului de construcție de respectarea cerințelor legale privind protecția mediului sau de sănătate publică.

Regulamentul general de urbanism în vigoare cuprinde și reguli cu privire la siguranța construcțiilor care, tot pe calea autorizării executării construcțiilor sau a amenajărilor, urmăresc atingerea acestui obiectiv în privința expunerii la riscuri naturale, la riscuri tehnologice, construcții cu funcțiuni generatoare de riscuri tehnologice, asigurarea echipării edilitare, compatibilității funcțiunilor etc., sau condiții de conformare a construcțiilor (reguli cu privire la echiparea tehnologico-edilitară, reguli cu privire la forma și dimensiunile construcțiilor, înălțimea, aspectul exterior ș.a.).

6.1.4. Reguli locale de urbanism

Aceste reguli permit cel mai bine adaptarea exigențelor de urbanism, la necesitățile concrete ale teritoriului. Datorită amplitudinii lor, regulile locale de urbanism acoperă toate aspectele utilizării solului și sunt cuprinse mai ales în regulamentele locale de urbanism, adoptate de consiliile locale.

6.2. Reguli speciale de urbanism

Adjectivul „special” califică regulile de urbanism care nu se aplică decât în cazurile particulare, cu un obiect bine determinat. Această categorie de reguli nu este supusă unui regim juridic determinat. Este vorba, de exemplu, de planul de salvare a unor sectoare urbane cu o valoare istorico-arhitecturală deosebită, reguli minimale de urbanism în mediul rural și servituți speciale care afectează utilizarea terenurilor. De asemenea, intră în această categorie și regulile de urbanism referitoare la condițiile de autorizare a construcțiilor cu caracter militar.

Ca exemplu de planuri de salvare și punere în valoare a unor valori urbanistice reprezentative amintim legea franceză Mallraux din 4 august 1962.

Regulile minimale de urbanism aplicabile în spațiul rural se exprimă prin unele prescripții asemănătoare cu limitările care guvernează acordarea autorizației de construire în mediul rural.

Prin obiectul lor, aceste reguli minimale nu sunt reguli de urbanism propriu-zise, ci dispoziții disparate, relative la materii variate și care au incidență asupra utilizării terenurilor. Regulile nu-și găsesc izvorul în actele normative sau în documentele de urbanism. În ciuda originii lor distincte, instituirea acestor servituți poate antrena, de multe ori, consecințe foarte apropiate de regulile de urbanism. Cazul cel mai cunoscut este cel al principiilor referitoare la mediu, care, deși stabilite prin acte separate, au un regim juridic propriu, coincidând adesea cu regulile de urbanism.

Toate aceste caracteristici fac necesară o coordonare între regulile generale, locale și speciale de urbanism, lucru ce se întâmplă mai ales cu ocazia eliberării diverselor autorizații în materie.

7. Opozabilitatea regulii de urbanism

Dreptul urbanismului a dezvoltat o serie de soluții originale în ce privește efectele regulilor, autoritatea lor juridică, și aceasta din cel puțin trei puncte de vedere: cel al destinatarilor regulii, obligațiilor pe care aceasta le impune și cel al aplicării sale în timp.

7.1. Destinatarii regulilor de urbanism

În unele cazuri, regulile de urbanism nu sunt opozabile decât administrației, nu și particularilor. Acest fapt înseamnă că aceste reguli nu vor putea servi ca bază pentru refuzul acordării unei autorizații de utilizare a terenurilor.

Dimpotrivă, administrația este ținută să le respecte, iar particularii vor putea solicita sancționarea violării lor în justiție. Totuși, de cele mai multe ori, documentele în materie nu reclamă decât reflectarea acestora în documentele de

urbanism subsecvente.

7.2. Obligațiile care rezultă din regulile de urbanism

Și în această privință, regulile de urbanism prezintă unele particularități.

Într-o primă situație, destinatarii regulii sunt ținuți la o obligație de conformare cu cerințele sale.

Regulile din planurile de ocupație a terenurilor, cele din Regulamentul general de urbanism ș.a. sunt însoțite de o obligație de conformare în privința operațiunilor de construcție, în timp ce pentru altele nu există decât o obligație de compatibilitate. Rigoarea obligației de conformitate este afectată de formularea regulii.

De obicei, norma de ocupare a terenurilor are un caracter, mai mult sau mai puțin, imperativ ori permisiv, adică, după caz, ea lasă administrației o putere de apreciere a situației sau facultatea de a acorda ori nu autorizația, ori îi indică cu rigoare decizia de luat. Uneori, regula de urbanism poate face obiectul unor derogări ori adaptări minore, ceea ce înseamnă că autoritatea competentă să elibereze autorizația de utilizare a terenurilor poate, uneori, să înlăture regula ori să facă mai suplu conținutul său în favoarea solicitantului autorizației. O a doua situație este cea în care regula de urbanism este însoțită nu de o obligație de conformitate, ci de una de compatibilitate. Exemple de acest gen oferă prescripțiile de amenajare și de urbanism, în special în ce privește planurile de expunere la zgomotul de vecinătate al aerodromurilor. În acest gen de ipoteze nu se cere ca destinatarii regulii să i se conformeze în mod riguros, ci numai să nu contravină unor aspecte esențiale ale acesteia.

În sfârșit, să mai menționăm și cazurile în care caracterul obligatoriu este minim, regula de urbanism cerând numai ca aceasta să fie luată în considerare în adoptarea anumitor decizii.

7.3. Aplicarea în timp a regulilor de urbanism

O serie de particularități ale regulii de urbanism sunt legate de aplicarea sa în timp. Este vorba, mai întâi, de data de intrare în vigoare a acestor reguli. Astfel, un aspect interesant al dreptului urbanismului decurge din faptul aplicării anticipate a regulilor care nu a fost încă formal adoptate de autorii lor, dar care sunt în pregătire. Așa, de pildă, dacă o localitate a decis să-și revizuiască planul de ocupare a terenurilor, ea poate decide, într-un fel cu titlu conservatoriu, de a face aplicarea regulilor viitorului plan, înainte ca acesta să fie adoptat.

În ce privește data aprecierii conformității actelor la regulă, dreptul urbanismului adoptă, în general, principiul obișnuit în dreptul administrativ, potrivit căruia legalitatea unui act se apreciază față de regulile existente la momentul emiterii sale.

Tot așa, atunci când o autorizație este anulată, ori refuzul de acordare a sa

este anulat, decizia ulterioară de acordare ori de refuz este condiționată de regula la momentul în care ea intervine. În același timp, regula după care legalitatea unui act se apreciază la momentul emiterii sale este înlăturată într-o ipoteză foarte importantă: cea a autorizării care urmează unui certificat de urbanism pozitiv. În acest caz, decizia administrației trebuie să se conformeze, cel puțin parțial, regulilor existente în momentul eliberării certificatului, care are ca efect de a „îngheța” dreptul pentru o anumită perioadă.

Se cuvine menționat, totodată, gradul mare de instabilitate a regulilor de urbanism. Acest fenomen se datorează mai multor factori. Primul rezidă în numărul și suplețea modalităților de revizuire a regulamentelor de urbanism. Al doilea se referă la jocul ierarhiei normelor și la complexitatea aparatului normativ. Dreptul aplicabil unui teren anume, dintr-o zonă dată, poate, în consecință, să se găsească afectat de nenumărate modificări în piramida normativă. Alte atingeri la stabilitatea dreptului pot veni de la existența mecanismelor conservatoare și de la posibilitatea de derogare și adoptare relativ minoră.

8. Efectivitatea regulilor de urbanism

Problema efectivității acestora prezintă o importanță deosebită, întrucât practica arată că se manifestă un număr ridicat de cazuri de nerespectare a regulilor de urbanism. De aceea, identificarea mecanismelor care pot asigura aplicarea deplină și efectivă a acestora rămâne o preocupare prioritară a factorilor interesați.

O primă garanție a efectivității dreptului urbanismului o reprezintă răspunderea penală, dar aceasta privește mai ales funcția disuasivă și mai puțin pe cea reparatorie. Nu numai că infracțiunile la regimul regulilor de urbanism nu sunt întotdeauna urmărite și pedepsite, apelându-se mai ales la sancțiunile contravenționale, dar și incriminările propriu-zise par inadecvate. Fără îndoială, în consonanță cu predominanța normelor de „poliție de urbanism” și natura acestora, răspunderea contravențională rămâne cea mai răspândită, adaptată și mai eficientă în materie.

Principala problemă a domeniului o reprezintă, pe de o parte, o dozare corespunzătoare a cuantumului și naturii sancțiunilor, iar pe de alta a afirmării specificității lor. Referitor la răspunderea civilă, autorul unei operațiuni imobiliare poate, conform mecanismelor de drept comun, să-și angajeze răspunderea prin aplicarea noțiunii de tulburare de vecinătate.

De asemenea, răspunderea civilă poate apărea și atunci când prin respectarea regulilor de urbanism se cauzează un prejudiciu direct și personal altor persoane. Antrenarea acestui tip de răspundere se face printr-o acțiune petitorie și nu printr-una posesorie, și este subordonată îndeplinirii anumitor condiții. Prima, constă în existența unei veritabile violări a unei reguli de fond; de exemplu, simplul fapt de a fi construit fără autorizație de construire nu este suficient, ori

cel de a nu fi fost respectate cerințele unui asemenea document. O altă situație privește cazul în care operațiunea contestată este o construcție ridicată conform unei autorizații de construire; în această ipoteză, proprietarul ar putea fi condamnat numai dacă, în prealabil, autorizația a fost anulată pentru exces de putere ori ilegalitatea sa a fost contestată de instanța de contencios administrativ.

În sfârșit, este necesar ca solicitantul să poată dovedi că a suferit un prejudiciu personal și care rezultă în mod direct din neregularitatea comisă. Dacă aceste condiții sunt întrunite, instanța poate dispune nu numai acordarea de daune interese, ci să ordone demolarea.

Desigur, respectarea regulilor de urbanism poate antrena și aplicarea altor tipuri de sancțiuni, mai mult sau mai puțin indirecte, prevăzute de textele legale ori reținute de jurisprudență.

CAPITOLUL 4

REGIMUL GENERAL AL AUTORIZĂRII DE URBANISM

1. Principiile autorizării de urbanism

Regimul legal al autorizării lucrărilor de construcții este dominat de o serie de principii, ce se degajă din legislația în materie și conferă unitate, coerență și finalități specifice reglementărilor în domeniu.

1.1. Obligatorietatea autorizării publice a lucrărilor de construcții

Protejarea interesului public pe care îl reprezintă urbanismul determină caracterul obligatoriu al autorizării prealabile a lucrărilor de construcții, exprimat legislativ astfel: „Executarea lucrărilor de construcție este permisă numai pe baza unei autorizații de construire (...)” (art. 1 alin. 1 din Legea nr. 50/1991).

1.2. Autonomia locală, descentralizare și parteneriat

În domeniul autorizării executării lucrărilor de construcții principiul autonomiei locale se exprimă prin descentralizarea atribuțiilor și se asigură prin acordarea de competențe de autorizare sporite unităților administrativ-teritoriale de bază, respectiv comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București.

În vederea asigurării nivelului de competență tehnică în domeniul autorizării, inclusiv la nivelurile administrației publice locale care nu își pot constitui structuri de specialitate din cauza lipsei specialiștilor pe plan local, potrivit prevederilor legii se instituie, pe întreg parcursul procesului de autorizare, un parteneriat tehnic între consiliile județene – prin structurile de specialitate constituite la nivelul acestora – și autoritățile administrației publice locale (comune, orașe, municipii, după caz) care nu dispun de competență tehnică pe plan local.

1.3. Transparența procesului de autorizare

Transparența procesului de autorizare – atât la nivelul certificatului de urbanism, cât și al autorizației de construire/desființare – se realizează prin asigurarea caracterului public al acestuia, respectiv prin aducerea la cunoștința publicului a listei actelor emise de către autoritățile administrației publice, precum și prin asigurarea accesului solicitanților la informații privind emiterea acestora.

1.4. Asigurarea disciplinei autorizării și execuției lucrărilor de construcții

Potrivit legii, disciplina autorizării și execuției construcțiilor se asigură:

- a) la nivelul administrației publice locale prin: individualizarea răspunderii personalului cu atribuții tehnice în administrația publică locală, întărirea rolului instituției arhitectului-șef, la toate nivelurile unităților administrativ-teritoriale, precum și prin stabilirea competențelor de control ale organelor cu atribuții din cadrul aparatului propriu al administrației publice județene și locale;
- b) la nivelul Inspectoratului de Stat în Construcții – în toate fazele autorizării și execuției lucrărilor.

1.5. Celeritatea autorizării lucrărilor de construcții

Desfășurarea cu celeritate a procedurii de autorizare, cu respectarea strictă a exigențelor asigurării legalității este asigurată prin stabilirea unor termene de eliberare a autorizațiilor de urbanism și de sancțiuni pentru nerespectarea lor, precum și prin instituirea unor proceduri simplificate de emitere.

2. Atribuții principale ale structurilor de specialitate

Potrivit prevederilor art. 45 alin. 1 din Legea nr. 50/1991, structurile de specialitate constituite în cadrul aparatului propriu al consiliilor județene, Consiliului General al Municipiului București, precum și consiliilor locale, municipale, orașenești și ale sectoarelor Municipiului București au următoarele atribuții principale:

- a) avizarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism, precum și eliberarea certificatelor de urbanism;
- b) organizarea și exercitarea controlului propriu privind disciplina în construcții.

3. Competențele de emitere a autorizațiilor de urbanism

Potrivit art. 4 raportat la art. 6 alin. 2 din Legea nr. 50/1991, autorizațiile de construire și certificatele de urbanism se emit de președinții consiliilor județene, de primarul general al municipiului București, de primarii municipiilor, sectoarelor municipiului București, ai orașelor și comunelor după cum urmează:

- a) de președinții consiliilor județene, cu avizul primarilor, pentru lucrările care se execută:
 - 1. pe terenuri care depășesc limita unei unități administrativ-teritoriale;
 - 2. în extravilanul comunelor;
- b) de primarii municipiilor, pentru lucrările care se execută în teritoriul administrativ al acestora;
- c) de primarul general al municipiului București, cu avizul primarilor

sectoarelor municipiului București pentru lucrările care se execută:

1. pe terenuri care depășesc limita administrativ-teritorială a unui sector și cele din extravilan;

2. la construcții reprezentând monumente istorice, clasate sau în procedură de clasare potrivit legii;

3. lucrări de modernizări, reabilitări, extinderi de rețele edilitare municipale, de transport urban subteran sau de suprafață, de transport și de distribuție, pentru: apă/canal, gaze, electrice, termoficare, comunicații – inclusiv fibră optică, precum și lucrări de modernizare și/sau reabilitări pentru străzile care sunt în administrarea primăriei Municipiului București;

e) de primării orașelor, pentru lucrările care se execută:

1. în teritoriul administrativ al acestora;

2. la construcțiile reprezentând monumente istorice clasate sau aflate în procedură de clasare potrivit legii, aflate pe teritoriul administrativ;

f) de primării comunelor, pentru lucrările care se execută:

1. în intravilanul localităților componente, în vederea realizării de locuințe individuale și a anexelor gospodărești ale acestora, precum și cu avizul structurilor de specialitate din cadrul consiliilor județene;

2. la construcțiile reprezentând monumente istorice clasate sau aflate în procedură de clasare potrivit legii, aflate pe teritoriul administrativ;

3. în extravilanul comunelor pentru construcții reprezentând anexe gospodărești, până la 100 m²;

4. în extravilanul comunelor, pentru construcțiile reprezentând anexe gospodărești ale exploatărilor agricole, a căror suprafață construită desfășurată este de maxim 5000 m².

Prin excepție, președinții consiliilor județene pot emite autorizații de construire pentru lucrări din aria de competență a primarilor comunelor și orașelor care încă nu au constituite structurile de specialitate, pe termen limitat, la solicitarea consiliilor locale interesate [art. 45(3¹) din Legea nr. 50/1991].

Pentru lucrările care se realizează pe amplasamente ce depășesc limitele județelor, respectiv ale municipiului București, în vederea armonizării condițiilor de autorizare pentru întreaga investiție, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuinței va emite un aviz coordonator în vaza căruia președinții consiliilor județene implicate, respectiv primarul general al municipiului București, vor emite autorizații de construire pentru lucrările amplasate în unitățile administrativ-teritoriale din aria lor de competență; respectivele autorizații de construire produc efecte la data intrării în vigoare a ultimei autorizații de construire emise în condițiile legii.

Pentru lucrările aferente infrastructurii de transport rutier de interes național, autorizația de construire se eliberează de către președinții consiliilor județene respective, în baza avizului coordonator emis de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii.

CAPITOLUL 5

AUTORIZAȚIA DE CONSTRUIRE

1. Noțiune și natură juridică. Obiect

Potrivit art. 1(1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții: „executarea lucrărilor de construcții este permisă numai pe baza unei autorizații de construire sau de desființare, emisă în condițiile prezentei legi (...)”. Din această perspectivă, „autorizația de construire constituie actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcții corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea și postutilizarea construcțiilor” [art. 2(1)].

Din perspectiva regimului administrativ clasic, autorizația de construire este o autorizație simplă, punctuală (referitoare la o anumită operație) și reglementată. Este o autorizație administrativă simplă, întrucât obiectivul său unic este acela de a controla activitatea reglementată și a-i defini limitele concrete. Ca act administrativ punctual, pentru o operațiune determinată nu creează o legătură stabilă între administrația publică care o emite și subiectul care îl primește, toate efectele sale concentrându-se asupra activității la care se referă și epuizându-se o dată cu realizarea acesteia.

În sfârșit, este o autorizație reglementată (impusă), în sensul că administrația publică este ținută să verifice îndeplinirea condițiilor cerute de lege – respectiv, respectarea regulilor de urbanism și a celor de constructibilitate (proiectare, executarea și funcționarea construcțiilor) – și obligată, dacă răspunsul este pozitiv, să elibereze actul administrativ. În cazul refuzului administrației de a elibera autorizația de construire, această apreciere este făcută de instanța judecătorească de contencios administrativ, care poate obliga astfel la eliberarea actului administrativ.

Statutul specific de act administrativ de urbanism îi este conferit prin obiectul său, care este acela de a permite administrației publice locale să asigure respectarea anumitor reguli privind ocuparea și utilizarea terenurilor și a o serie de reguli tehnice de construcție.

Obiectul generic al autorizației îl constituie realizarea construcțiilor civile, industriale, agricole, cele pentru susținerea instalațiilor și utilajelor tehnologice, pentru infrastructură de orice fel sau de orice altă natură, iar cel concret, al fiecărei autorizații:

a) lucrări de construire, reconstruire, consolidare, modificare, extindere, reabilitare, schimbare de destinație sau de reparare a construcțiilor de orice fel, precum și a instalațiilor aferente acestora, cu excepția celor prevăzute la art. 11;

b) lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la construcții reprezentând monumente istorice, stabilite potrivit legii;

c) lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare și reabilitare privind căile de comunicație de orice fel, drumurile forestiere, lucrările de artă, rețelele și dotările tehnico-edilitare, lucrările hidrotehnice, amenajările de albie, lucrările de îmbunătățiri funciare, lucrările de instalații de infrastructură, lucrările pentru noi capacități de producere, transport, distribuție a energiei electrice și/sau termice, precum și de reabilitare și re tehnologizare a celor existente;

d) împrejurări și mobilier urban, amenajări de spații verzi, parcuri, piețe și alte lucrări de amenajare a spațiilor publice;

e) lucrări de foraje și excavări necesare pentru efectuarea studiilor geotehnice și a prospecțiunilor geologice, proiectarea și deschiderea exploatărilor de cariere și balastiere, a sondelor de gaze și petrol, precum și a altor exploatări de suprafață sau subterane;

f) lucrări, amenajări și construcții cu caracter provizoriu necesare în vederea organizării executării lucrărilor, în condițiile prevăzute la art. 7 alin. 1¹;

g) organizarea de tabere de corturi, căsuțe sau de rulote;

h) lucrări de construcții cu caracter provizoriu: chioșcuri, tonete, cabine, spații de expunere situate pe căile și spațiile publice, corpuri și panouri de afișaj, firme și reclame, precum și anexele gospodărești ale exploatațiilor agricole situate în extravilan;

i) cimitire - noi și extinderi (art. 3).

2. Caracterile autorizației de construire

Ca act administrativ de urbanism, autorizația de construire prezintă o serie de caracteristici care o individualizează în raport cu celelalte categorii de acte administrative și o delimitează de certificatul de urbanism. Este vorba de caracterul real, de universalitate și generalitate, exclusiv și irevocabil.

2.1. Caracterul real

Autorizația de construire nu este eliberată în considerarea persoanei (fizice sau juridice) care urmează să devină titularul (destinatarul) său, ci în funcție de regulile juridico-administrative aplicabile terenului vizat și proiectului de construcție preconizat. Caracterul real (*in rem*) face ca autorizația să poată fi transferabilă, în perioada de valabilitate și cu respectarea acesteia, de la un titular la altul, fără a mai fi nevoie ca autoritatea administrativă competentă să efectueze o nouă cercetare administrativă prealabilă, ci doar să ia act de ea și să opereze, cu titlul de rectificare materială, schimbarea destinatarului.

Transferul ia forma unei hotărâri de modificare formală a actului administrativ inițial, care trebuie să fie expresă și să se bazeze pe acordul dintre fostul și actualul titular al autorizației de construire.

Astfel, potrivit art. 7 alin. 14 din Legea nr. 50/1991, „Valabilitatea autorizației se menține în cazul schimbării investitorului, înaintea finalizării lucrărilor, cu condiția respectării prevederilor acesteia și a înscrierii în cartea funciară a modificărilor intervenite cu privire la drepturile reale imobiliare.”

2.2. Caracterul de universalitate și de generalitate

Decurgând din natura regulilor de urbanism și a celorlalte reglementări legale în materie, acesta semnifică faptul că autorizația de construire este cerută în toate localitățile în cazul edificării construcțiilor (caracterul general) și privește întreaga gamă de solicitanți, toate persoanele fizice sau juridice (caracterul universal) îndreptățite.

2.3. Caracterul exclusiv

Prin procedura sa de eliberare, autorizația de construire realizează o coordonare a tuturor celorlalte proceduri de control prealabil și preventiv (exprimate sub forma certificatului de urbanism, a avizelor speciale etc.) aferente unui proiect determinat. Ea nu se substituie acestora, dar permite corelarea și sintetizarea cerințelor diverse pe care le reclamă.

Potrivit definiției legale, autorizația de construire reprezintă „actul final”, care se emite după parcurgerea mai multor etape, care presupun obținerea anumitor avize și acorduri, inclusiv actul administrativ de mediu.

Semnificativ este, în acest sens, documentul cu valoare de aviz conform, necesar pentru elaborarea și emiterea autorizației de construire/desființare, întocmit în baza concluziilor și propunerilor rezultate ca urmare a examinării și aprobării documentațiilor tehnice depuse în vederea autorizării, însumând condițiile și recomandările formulate prin:

a) avizele și acordurile pentru utilități urbane privind racordarea obiectivului și a organizării execuției lucrărilor la rețelele de utilități urbane (apă/canal, electricitate, gaze, termoficare, telecomunicații, salubritate, transport urban);

b) avizele și acordurile specifice privind prevenirea și stingerea incendiilor, apărarea civilă, protecția mediului și a sănătății populației.

2.4. Caracterul irevocabil

Autorizația de construire dă naștere la dreptul de a construi, de a realiza proiectul aprobat într-un termen determinat. Efectuarea operațiunilor materiale aferente înseamnă epuizarea semnificațiilor actului administrativ respectiv, valorificarea sa și, ca atare, revocarea sa nu mai prezintă nici un interes și nici

nu mai poate produce vreun efect juridic. Caracterul irevocabil a fost confirmat și la nivelul practicii judiciare care a decis, de pildă, că intrarea în circuitul civil a autorizației de demolare face ca ea să nu mai poată fi revocată de către organul administrativ emitent.

2.5. Caracterul public

Ca un reflex și condiție a principiului participării efective și din timp a publicului la procedura de autorizare și de luare a deciziei privind autorizația de construire și garantarea accesului la justiție în acest sens, în art. 7(21) din Legea nr. 50/1991 se prevede expres caracterul public al autorizației de construire și al anexelor acesteia și, drept consecință, punerea lor la dispoziția publicului spre informare, pe site-ul autorității administrației publice locale emitente sau prin afișare la sediul acesteia, după caz. Publicitatea este circumscrisă, însă, respectării restricțiilor impuse de legislația în vigoare în legătură cu secretul comercial și industrial, proprietatea intelectuală, protejarea interesului public și privat, precum și fără a se aduce atingere garantării și protejării drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice cu privire la dreptul la viață intimă, familială și privată, potrivit legii.

Ca atare, actul de a face publice emiterea autorizației de construire sau, după caz, a actului de respingere a cererii pentru autorizarea lucrărilor de construcții implică și punerea la dispoziția publicului a următoarelor informații:

a) conținutul autorizației de construire și al anexelor aferente, care includ toate condițiile necesare a fi îndeplinite de solicitanți, sau, după caz, conținutul actului de respingere a cererii pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții;

b) principalele motive și considerente pe care se bazează emiterea autorizației de construire sau, după caz, a actului de respingere a cererii pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, ca urmare a examinării comentariilor și opiniilor exprimate de public, inclusiv informații cu privire la desfășurarea procesului de consultare a publicului;

c) descrierea, după caz, a principalelor măsuri pentru evitarea, reducerea și, dacă este posibil, compensarea efectelor negative majore, conform actului administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului.

De menționat că respectivul caracter public al autorizației de construire este asigurat și prin procedurile vizând accesul publicului la informațiile de interes public în domeniu, precum cele deținute de Inspectoratul de Stat în Construcții, reglementate printr-o serie de ordine ministeriale.

3. Eliberarea autorizației de construire

Ca în cazul oricărui act administrativ, eliberarea acesteia presupune trei aspecte

principale: cererea, decizia și drepturile conferite.

Potrivit art. 2¹ din Legea nr. 50/1991, autorizația de construire se emite după parcurgerea următoarelor etape:

a) emiterea certificatului de urbanism, ca urmare a cererii pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, depusă de solicitant;

b) evaluarea inițială a investiției și stabilirea necesității evaluării efectelor acesteia asupra mediului de către autoritatea competentă pentru protecția mediului;

c) notificarea de către solicitant a autorității administrației publice locale cu privire la menținerea cererii pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, în situația în care autoritatea competentă pentru protecția mediului stabilește necesitatea evaluării efectelor investiției asupra mediului;

d) emiterea avizelor și acordurilor stabilite prin certificatul de urbanism;

e) emiterea actului administrativ al autorității competente pentru protecția mediului, după caz;

f) elaborarea documentației tehnice - D.T.;

g) depunerea documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții la autoritatea administrației publice locale competente;

h) emiterea autorizației de construire.

Așadar, este vorba de un proces procedural gradual, la finele căruia se decide emiterea autorizației sau respingerea cererii de autorizare după caz; ca act administrativ de urbanism, autorizație de construire „se emite în baza documentației tehnice elaborată în condițiile legii, în temeiul și cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism, avizate și aprobate potrivit legii” [art. 2(2) din Legea nr. 50/1991]. Prima reprezintă un document tehnic care certifică încadrarea în indicii urbanistici aprobați, amplasarea construcțiilor și relațiile acestora cu vecinătățile, schemele și fluxurile funcționale, compoziția spațială, structura de rezistență, expresia de arhitectură, dotarea și echiparea construcțiilor, inclusiv soluțiile de asigurare, bransare și racordare a acestora la infrastructura edilitară, după caz, adică elementele concrete ale stării de fapt pendinte unui proiect dat, conforme exigențelor generale ori particularizări ale acestora.

3.1. Cererea

Cererea de eliberare a autorizației de construire are doar valoarea unei condiții cerute de lege pentru declanșarea procedurii de instrumentare și emitere a actului administrativ și poate fi făcută de orice persoană fizică sau juridică titulară a unui drept real asupra unui imobil – teren și/sau construcție – identificat prin număr cadastral. De altfel, în Anexa nr. II a Legii nr. 50/1991 se precizează că dreptul de execuție a lucrărilor de construcție este dreptul real privind imobilul, care conferă titularului dreptul de a obține, potrivit legii, din partea autorității competente, autorizația de construire sau de desființare. Legea locuinței nr. 114/1996 adaugă și

particularizează drept condiții faptul că beneficiarul/investitorul trebuie să dețină și să probeze un drept real asupra terenului destinat amplasării construcțiilor de locuințe, cu actele de proprietate și extrasul de carte funciară pentru informare (art. 5 alin. 6, teza a II-a).

În jurisprudență s-a decis în mod constant că valabilitatea autorizației de construire depinde de certa dovedire a dreptului de proprietate asupra terenului pe care se dorește realizarea construcției; cât timp nu s-a stabilit precis cine este proprietarul nu este posibilă eliberarea autorizației de construcție pe terenul în litigiu; nu se poate emite autorizație de construire pe un teren aflat la data solicitării acesteia în regim de coproprietate, atâta timp cât coproprietarul terenului se opune la edificarea construcției, în consecință, lucrările referitoare la părțile comune ale unei construcții ori care afectează aspectul exterior al clădirii trebuie să fie aprobate și solicitate de către toți coproprietarii. Mai mult decât atât, nulitatea titlului de proprietate determină caracterul nelegal al autorizației de construire.² Dreptul de folosință asupra terenului în baza unui contract de închiriere și cu acordul proprietarului constituie un titlu suficient pentru acordarea autorizației de construire.

Superficiarul dobândește, prin încheierea convenției cu proprietarul terenului ori prin acceptarea legatului, dreptul de a construi pe teren și pe această bază poate deveni titular al autorizației de construire. Concesionarul terenului pentru construcții (proprietate privată a statului și unităților administrativ-teritoriale) este îndrituit să solicite actul administrativ, în condițiile Legii nr. 50/1991. Conform Legii nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor pot face obiectul concesiunii și terenurile proprietate publică, plajele, cheiurile și zonele libere [art. 2 alin. 2 lit. h)]. În condițiile prevederilor contractului de concesiune, concesionarul poate dobândi dreptul de a realiza construcții pentru care să solicite autorizația administrativă.

Solicitarea emiterii unei autorizații de construire /desființare se poate face fie direct de către deținătorul/deținătorii titlului asupra imobilului sau de investitori, fie prin intermediul unui împuternicit, desemnat în condițiile legii, care poate fi consultantul, proiectantul, orice altă persoană fizică ori o persoană juridică autorizată, care are în obiectul de activitate managementul sau proiectarea lucrărilor de construcții.

3.2. Decizia

Decizia privind autorizația de construire trebuie privită sub trei laturi: autoritățile competente, instrumentarea cererii și forma deciziei. Legislația

² *Idem*, decizia nr. 1267 din 4 iulie 1996. În jurisprudența interbelică s-a considerat că posesia legitimă a unui teren este suficientă și conferă dreptul de a ridica orice construcție, fără obligații de a face mai întâi dovada dreptului de proprietate; obligarea posesorului care dorește să ridice o construcție de a face anterior dovada dreptului său de proprietate ar fi în contradicție cu principiile relative la avantajele pe care le oferă posesiunea (Casație I, dec. 671/1912).

românească stabilește o identitate între autoritățile competente să elibereze certificatul de urbanism și cele să emită autorizația de construire, acestea fiind, după caz, președinții consiliilor județene, și primăriile, în condițiile prevăzute în art. 4 din Legea nr. 50/1991. Documentația pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții se depune și se înregistrează la autoritatea administrației publice locale competente numai dacă solicitantul prezintă toate documentele cerute de lege (art. 7 alin. 1²).

Instrumentarea cererii de autorizare se realizează după o procedură prin care se verifică în principal modul în care prevederile documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții și datele înscrise în anexa cererii respectă: datele și condițiile înscrise în certificatul de urbanism, cerințele prevăzute în avizele și expertizele de specialitate, prevederile avizelor necesare, reglementări tehnice referitoare la executarea lucrărilor etc. Toate aceste operațiuni au un accentuat caracter tehnic, fiind, de altfel, efectuate de compartimente (servicii de specialitate) și exclud, practic, aprecierea aspectelor de oportunitate.

Autorizația de construire se emite pentru executarea lucrărilor de bază și a celor aferente organizării executării lucrărilor, în cel mult 30 de zile de la data depunerii documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, care cuprinde, în copie, următoarele documente:

- a) certificatul de urbanism;
- b) dovada, în copie legalizată, a titlului asupra imobilului, teren și/sau construcții, sau, după caz, extrasul de plan cadastral actualizat la zi și extrasul de carte funciară de informare actualizat la zi, în cazul în care legea nu dispune altfel;
- c) documentația tehnică;
- d) avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism;
- e) actul administrativ al autorității competente pentru protecția mediului;
- f) dovada privind achitarea taxelor legale (art. 7 alin. 1).

Prin excepție, pentru construcțiile reprezentând anexele gospodărești ale exploatațiilor agricole, termenul de emitere a autorizației de construire este de 15 zile de la data înregistrării cererii (art. 7(1¹)).

Potrivit legii, documentația tehnică reprezintă documentația tehnico-economică distinctă prin care se stabilesc principalele coordonate privind încadrarea în indicii urbanistici aprobați, amplasarea construcțiilor și relațiile acestora cu vecinătățile, schemele și fluxurile funcționale, compoziția spațială, structura de rezistență, expresia de arhitectură, dotarea și echiparea construcțiilor – inclusiv soluțiile de asigurare, branșare și racordare a acestora la infrastructura edilitară, după caz. Ea se elaborează în conformitate cu conținutul-cadru prevăzut de lege, în concordanță cu cerințele certificatului de urbanism, cu conținutul actului administrativ al autorității competente pentru protecția mediului, al avizelor și acordurilor cerute prin certificatul de urbanism și se întocmește, se semnează și se verifică.

Avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism și care privesc

asigurarea, racordarea sau bransarea, după caz, la infrastructura edilitară, în condițiile impuse de caracteristicile și de amplasamentul rețelelor de transport energetic sau tehnologic din zona de amplasament, racordarea la rețeaua căilor de comunicații, securitatea la incendiu, protecția civilă și protecția sănătății populației, precum și actul administrativ al autorității competente pentru protecția mediului se solicită și se obțin de către investitor/solicitant de la autoritățile competente în domeniu, înainte de depunerea documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții la autoritățile prevăzute la art. 4 (art. 5). Ele devin parte integrantă din autorizația de construire.

În virtutea principiului independenței legislațiilor de mediu și de urbanism, măsurile specifice pentru protecția mediului stabilite prin actul administrativ al autorității competente pentru protecția mediului vor fi avute în vedere la elaborarea documentației tehnice și nu pot fi modificate prin procedura de autorizare ori prin autorizația de construire. În situația în care o investiție urmează să se realizeze etapizat sau să se amplaseze pe terenuri aflate în raza teritorială a mai multor unități administrativ-teritoriale învecinate, evaluarea efectelor asupra mediului se realizează pentru întreaga investiție (art. 6¹). Documentațiile tehnice aferente investițiilor pentru care autoritatea competentă pentru protecția mediului a evaluat efectele asupra mediului și a emis actul administrativ se verifică în mod obligatoriu pentru cerința esențială de calitate în construcții „igienă, sănătate și mediu”, potrivit legii, iar cele pentru reabilitarea termică a clădirilor se verifică în mod obligatoriu pentru cerința esențială de calitate în construcții „economie de energie și izolare termică”, potrivit legii.

Potrivit art. 2(1) din Legea nr. 50/1991, autorizația de construire se emite în baza documentației tehnice elaborate în temeiul și cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism avizate și aprobate potrivit legii. De asemenea, conform art. 31¹(4) din același act normativ, la emiterea autorizației de construire de către autoritatea publică competentă, pe lângă prevederile documentațiilor de urbanism și ale regulamentelor locale de urbanism aferente acestora, vor fi avute în vedere următoarele aspecte:

a) existența unui risc privind securitatea, sănătatea oamenilor sau neîndeplinirea condițiilor de salubritate minimă;

b) prezența unor vestigii arheologice. Autoritățile abilitate eliberează Certificatul de descărcare de sarcină arheologică sau instituie restricții prin avizul eliberat, în termen de 3 luni de la înaintarea de către beneficiar/finanțator a Raportului de cercetare arheologică, elaborat în urma finalizării cercetărilor;

c) existența riscului de încălcare a normelor de protecție a mediului;

d) existența riscului de a afecta negativ patrimoniul construit, patrimoniul natural sau peisaje valoroase – recunoscute și protejate potrivit legii;

e) existența riscurilor naturale de inundații sau alunecări de teren;

f) evidențierea unor riscuri naturale și/sau antropice care nu au fost luate în considerare cu prilejul elaborării documentațiilor de urbanism aprobate anterior pentru teritoriul respectiv.

3.3 Participarea publicului la emiterea autorizației de construire

În urma modificării Legii nr. 50/1991 prin O.U.G. nr. 214/2008, legislația românească din domeniu consacră expres dreptul publicului de a participa „efectiv și din timp” la procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții, „să se documenteze și să transmită comentarii și opinii autorităților administrației publice locale competente, înaintea luării unei decizii asupra cererii pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții aferente investiției pentru care autoritatea competentă pentru protecția mediului a stabilit necesitatea evaluării efectelor acesteia asupra mediului [art. 43¹(1)]. Întrucât, în alineatul 2 al articolului se menționează că informarea și consultarea publicului „se realizează în conformitate cu prevederile legislației privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului”, se pune întrebarea dacă informarea și consultarea privesc numai aspectele impactului ecologic și procedura de emitere a actului administrativ al autorității competente pentru protecția mediului sau întreaga procedură de autorizare a executării lucrărilor de construcții. Fiind vorba de aplicarea Directivei Consiliului 85/337/CEE din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (modificată prin Directiva 97/11/CE din 3 martie 1997), răspunsul corect, într-o interpretare teleologică, ar fi acela că participarea publicului vizează procedura desfășurată de autoritățile de mediu în privința investițiilor care presupun evaluarea impactului asupra mediului. Dar, din formularea generală a art. 43¹(1) (referitoare la „procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții”), coroborată prevederile art. 43², vizând contenciosul administrativ legat de investițiile care necesită evaluarea impactului de mediu și participarea publicului, se poate ajunge la concluzia că este vorba de procedura de autorizare „a executării lucrărilor de construcții aferente investiției pentru care autoritatea pentru protecția mediului a stabilit necesitatea evaluării efectelor acesteia asupra mediului”. Această confuzie între aspectele de mediu și cele urbanistice și de construcție are considerabile complicații practice.

3.4. Forma deciziei

Spre deosebire de situația din alte sisteme de drept în privința deciziei de eliberare a autorizației de construire, în legislația noastră sunt aplicabile regulile generale comune actelor administrative.

Regula o prezintă, desigur, forma expresă (pozitivă sau negativă, după caz). Potrivit O.U.G. nr. 27 din 18 aprilie 2003 privind procedura aprobării tacite (aprobată cu modificări prin Legea nr. 486/2003), autorizațiile de construire/desființare fac parte din categoria autorizațiilor a căror emitere sau reînnoire de către autoritățile administrației publice poate forma obiectul procedurii aprobării tacite. Conform acesteia, autorizația este considerată

acordată dacă autoritatea administrativă nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații (în cazul celor de construire, de 30 de zile). Totuși, în practică aplicarea procedurii aprobării tacite în cazul neemiterii autorizațiilor de construire în termenul prevăzut de lege este deosebit de dificilă, din cauza complexității avizelor cerute și a documentațiilor tehnice care trebuie întocmite și consecințelor inadmisibile pe care le-ar genera. Mai mult decât atât, situația se complică în privința autorizării lucrărilor de construcții aferente investiției pentru care autoritatea competentă pentru protecția mediului a stabilit necesitatea evaluării efectelor acesteia asupra mediului. Astfel, referitor la acestea, art. 43¹ din Legea nr. 50/1991 prevede dreptul publicului de a participa „efectiv și din timp” la procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții, să se documenteze și să transmită comentarii și opinii autorităților administrației publice locale competente, înaintea luării unei decizii asupra cererii de autorizare. Informarea și consultarea publicului se realizează în conformitate cu prevederile legislației privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice sau private asupra mediului (în conformitate cu prevederile Directivei 85/337/CEE). În aceste condiții, aprobarea tacită a autorizației de construire nu poate opera. Informarea, consultarea și, în consecință, participarea publicului la luarea deciziei asupra cererii pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții presupun derularea unor proceduri concrete, conduse de autoritățile publice, ceea ce exclude atitudinea pasivă din partea administrației. În plus, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a stabilit că sistemul autorizării procedurii tacite este incompatibil cu cerințele Directivei 85/337/CEE.

O reglementare specifică în materie este cuprinsă în art. 3 alin. 7 și 8 din Legea nr. 198/2004 (modificat prin Legea nr. 184/2008), potrivit cărora certificatele de urbanism, avizele, acordurile, permisele și autorizațiile se consideră acordate, dacă acestea nu au fost transmise către Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A., pentru lucrările de interes național, respectiv către autoritățile administrației publice locale, pentru lucrările de interes județean și local privind construcția de drumuri, în termenele menționate la alin. 5 și 6 din art. 3 (de 10 zile calendaristice de la data depunerii documentației, în privința certificatelor de urbanism, respectiv de 25 de zile calendaristice de la data depunerii documentației pentru eliberarea lor, pentru avizele, acordurile, permisele și autorizațiile solicitate prin certificatele de urbanism, cu excepția acordului de mediu). În cazul aprobării tacite, autoritățile competente sunt obligate să emită documentul oficial în termen de 5 zile lucrătoare de la data aprobării tacite.

4. Drepturile conferite

În aprecierea efectelor autorizației de construire trebuie pornit de la faptul că dreptul de a construi este atașat, în principal, dreptului de proprietate (mai ales

lui *ut utendi*) asupra terenurilor, dar se exercită cu respectarea reglementărilor juridice privind utilizarea solului, iar conformarea proiectului construcției cu acestea din urmă este controlată prin intermediul autorizației de construire. Ca atare, întinderea drepturilor conferite trebuie apreciată ținându-se seama de faptul că este vorba de o autorizare de a realiza, pe un teren determinat, lucrări conform regulilor de urbanism și cerințelor legale de calitate a construcțiilor.

În acest sens, legea română prevede expres că „dreptul de construire se acordă potrivit prevederilor legale, cu respectarea documentațiilor de urbanism și regulamentelor locale de urbanism aferente, aprobate potrivit legii” (art. 31¹ alin. 1 din Legea nr. 350/2001).

Principala drept conferit prin autorizația de construire este dreptul de a efectua lucrările pentru care a fost solicitată, în limitele proiectului prezentat de petent și aprobat de administrația publică locală.

Prin autorizația de construire/desființare emitentul poate impune anumite condiții pentru perioada executării lucrărilor autorizate, rezultate din aplicarea normelor generale și locale, privind:

a) condițiile de utilizare a domeniului public (accese în zona șantierului, staționări ale utilajelor, închideri de drumuri publice, ocupări temporare de spații publice, treceri temporare sau săpături în spațiile publice, devieri ale circulației auto sau pietonale, protecția circulației, executarea unor drumuri provizorii, folosirea unor elemente de reclamă etc.);

b) măsurile de protejare a proprietăților particulare învecinate;

c) măsurile de protecție sanitară și socială în situația cazării unor muncitori sezonieri (executarea de baracamente, grupuri sociale, grupuri sanitare, dotări de toate tipurile în cazul unui număr mai mare de muncitori, plata serviciilor suplimentare prestate de unitățile existente etc.);

d) măsurile de protecție a mediului pe durata executării lucrărilor autorizate, precum și în cazul realizării de investiții în zone care nu dispun de utilități (în special canalizare, evacuarea și depozitarea deșeurilor menajere etc.);

e) măsurile de securitate la incendiu.

5. Autorizația de construire și drepturile terților

Autorizația de construire, ca act administrativ de urbanism, este eliberată sub rezerva drepturilor terților, ea neputând asigura, în nici un caz, respectarea obligațiilor de drept privat, chiar dacă unele dintre acestea pot avea incidențe asupra dreptului de a construi al petiționarului. Trebuie avut în vedere că autorizația de construire nu are alt obiect decât acela de a sancționa conformitatea construcției cu regulile de urbanism și unele cerințe de calitate a construcțiilor. Ea nu poate asigura respectul drepturilor și obligațiilor existente în raporturile dintre persoanele private, operând o totală independență între autorizația de construire și servituțile de drept privat. Ca atare, o autorizație de construire ar putea fi eliberată și în condițiile necunoașterii de către emitent a

unei obligații sau servituți de drept privat, fără a fi considerată ca ilegală. Desigur, aceasta nu înseamnă că titularul său ar putea, pe această cale, să se dispenseze de atari obligații, care rămân susceptibile de a fi impuse conform procedurilor de drept comun, mergându-se până la demolarea construcției. Totuși, este de remarcat faptul că, la noi, reglementările de urbanism au preluat *tale quale* servituțile legale din Codul civil, fără însă ca acestea să-și piardă specificul. Așa se face că, în practică se poate renunța la beneficiul servituților legale (precum cea de vedere), dar nu și la cel al regulilor de urbanism³. Un rol deosebit revine în acest sens instanțelor judecătorești care sunt chemate să aprecieze încălcarea dreptului (interesului) subiectiv și care, punând pe prim-plan salvagardarea actului administrativ, acoperă cauza de nulitate și înlătură astfel cauza de vătămare a acestuia, iar ordinea în dreptul obiectiv este restabilită prin aplicarea sancțiunii contravenționale. Iar acest lucru este valabil mai ales dacă autorizația de construire s-a realizat material prin efectuarea lucrărilor de construcție, total sau parțial, iar echilibrul de interese poate fi clar stabilit. O situație semnificativă o reprezintă în acest sens cea în care instanța civilă dispune desființarea construcțiilor edificate cu rea-credință pe terenul altuia. Practica juridică a statuat, în sensul că lipsa autorizației administrative nu este de natură să afecteze legalitatea soluției, problema respectivă punându-se doar în faza de executare a hotărârii. Totuși, în pofida regulii, „independenței legislațiilor” și pentru a se evita în practică situațiile contradictorii care, în cele din urmă, afectează tot interesele justițiabililor, considerăm că obținerea autorizației de demolare se impune în asemenea cazuri. Desigur, actul administrativ nu ar condiționa aici soluția instanței, dar ar putea constitui un element important de apreciere în adoptarea soluției conform prevederilor art. 494 C. civ. Dând expresie mobilității extraordinare din domeniul dreptului de proprietate, art. 7 alin. 9 din Legea nr. 50/1991 prevede că „Autoritatea emitentă a autorizației nu este responsabilă pentru eventualele prejudicii ulterioare cauzate de existența, la momentul emiterii actului, a unor litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești privind imobilul – teren și/sau construcții – aparținând exclusiv solicitantului.”

6. Valabilitatea autorizației de construire

Ca regulă generală, drepturile pe care le conferă autorizația de construire trebuie să fie exercitate într-o anumită perioadă, astfel aceasta devenind caducă sub rezerva prelungirii sale. Perioada de valabilitate a autorizației de construire este intervalul de timp în interiorul căruia este obligatorie începerea lucrărilor autorizate. Acest interval de timp se stabilește de către emitentul autorizației în funcție de interesul public și de gradul de complexitate a lucrării.

Astfel, prin autorizația de construire/desființare emitentul stabilește și înscrie în formular:

³ Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, decizia nr. 209 din 8.02.1996.

- a) termenul de valabilitate al autorizației de construire/ desființare;
- b) durata de execuție a lucrărilor.

Valabilitatea autorizației de construire/desființare se constituie din:

a) intervalul de timp, de cel mult 12 luni de la data emiterii, în interiorul căruia solicitantul este obligat să înceapă lucrările autorizate;

b) în cazul îndeplinirii acestei condiții, începând cu data anunțată a începerii lucrărilor, valabilitatea autorizației se extinde pe toată durata de execuție a lucrărilor prevăzută prin autorizație.

Durata executării lucrărilor, care reprezintă timpul fizic maxim necesar pentru realizarea efectivă a lucrărilor de construcții autorizate, se stabilește de către emitentul autorizației de construire/desființare, pe baza datelor înscrise în cerere – respectiv în anexa la aceasta – conform prevederilor Proiectului pentru autorizarea executării lucrărilor de construire – P.A.C. sau de desființare P.A.D., după caz. În funcție de interesul public și de gradul de complexitate al lucrărilor, emitentul autorizației de construire/desființare poate reduce durata executării lucrărilor față de cea solicitată prin documentație, cu consultarea investitorului/beneficiarului, managerului de proiect, proiectantului sau consultantului, după caz.

În cazul schimbării investitorului pe parcursul executării lucrărilor, potrivit legii, valabilitatea autorizației de construire/desființare se menține, cu condiția respectării în continuare a prevederilor acesteia, precum și a transcrierii actelor care conferă dreptul de construire (titlul asupra imobilului) pe numele noului investitor. În această situație, autorizația împreună cu celelalte acte – avize, acorduri, documentații etc. – care au stat la baza eliberării acesteia aparțin de drept noului investitor (proprietar) prin efectul transcrierii titlului asupra imobilului.

În situația în care valabilitatea autorizației de construire – inclusiv prelungirea termenului de valabilitate a acesteia – a expirat, pentru emiterea unei noi autorizații de construire în vederea finalizării lucrărilor rămase de executat, valabilitatea certificatului de urbanism, precum și a avizelor și acordurilor emise la prima autorizație se menține, cu condiția realizării construcției în conformitate cu prevederile autorizației inițiale.

În cazul întreruperii execuției lucrărilor pe o perioadă îndelungată (peste limita de valabilitate a autorizației de construire/desființare), fără luarea măsurilor de conservare, potrivit prevederilor legale în vigoare privind calitatea în construcții, continuarea lucrărilor rămase de executat se va putea face numai după emiterea unei noi autorizații de construire/desființare, care va avea la bază o documentație tehnică întocmită în conformitate cu concluziile referatului de expertiză tehnică a lucrărilor executate.

6.1. Prelungirea valabilității autorizației de construire/ desființare

În cazul în care lucrările de construcții nu au fost începute ori nu au fost executate integral în termenele stabilite prin autorizația de construire/desființare cu cel puțin 15 zile înaintea datei expirării termenului de valabilitate a acesteia, investitorul poate solicita autorității emitente prelungirea valabilității autorizației care se poate acorda o singură dată.

Acordarea prelungirii valabilității autorizației de construire/ desființare se apreciază de emitentul acesteia, în baza examinării cererii în raport cu: interesul public, complexitatea lucrărilor autorizate, stadiul executării lucrărilor ori cauzele care au dus la nerespectarea termenelor prevăzute în autorizație. Prelungirea valabilității autorizației de construire/desființare se înscrie în originalul autorizației inițial emise, fără a fi necesară prezentarea unei alte documentații. În această situație emitentul autorizației are obligația de a comunica decizia sa solicitantului, în termen de maximum 15 zile de la depunerea cererii.

6.2. Pierderea valabilității autorizației de construire/ desființare. Emiterea unei noi autorizații

Autorizația de construire/desființare își pierde valabilitatea prin:

a) neînceperea lucrărilor în termenul de valabilitate stabilit prin autorizația de construire/desființare ori nefinalizarea acestora conform duratei de execuție stabilite prin autorizație, dacă nu a fost solicitată prelungirea valabilității autorizației;

b) nefinalizarea lucrărilor în termenul acordat ca prelungire a valabilității autorizației;

c) modificarea condițiilor, datelor sau conținutului documentației care a stat la baza emiterii autorizației.

În această situație, este necesară emiterea unei noi autorizații de construire/desființare.

Atunci când nu se finalizează lucrările în termenul acordat prin prelungirea valabilității autorizației de construire/desființare, continuarea lucrărilor rămase de executant se va putea face numai după emiterea, în condițiile legii, a unei noi autorizații de construire/desființare, corespunzător stadiului fizic al realizării lucrărilor autorizate la data solicitării, pentru lucrările de construcții rămase de executat în raport cu proiectul și avizele care au stat la baza emiterii autorizației inițiale. În această situație taxele de autorizare se vor calcula corespunzător valorii lucrărilor rămase de executat.

7. Publicitatea autorizației de construire

Autorizația de construire este publică, în virtutea obiectului său de realizare a unui interes general. Această cerință se realizează prin două modalități principale. Prima, constă în afișarea listei autorizațiilor la sediul primăriilor și posibilitatea consultării sale, și a documentației care a stat la baza emiterii sale. Mai precis, lista se afișează lunar la sediul emitentului și cuprinde enumerarea autorizațiilor de construire/desființare emise în luna precedentă (în ordinea eliberării), făcându-se evidențierea fiecărui imobil prin menționarea: adresei (sau a altui mod de identificare), a numelui și prenumelui solicitantului, precum și a scopului pentru care a fost eliberat actul.

Conținutul documentațiilor cu caracter tehnic, documentațiile de urbanism și de amenajare a teritoriului, precum și celelalte reglementări urbanistice care au stat la baza emiterii autorizațiilor de construire/desființare, vor putea fi consultate exclusiv la sediul emitentului și numai de cei care pot face dovada că sunt direct interesați sau potențial afectați de prevederile acestora, în conformitate cu un regulament aprobat prin hotărâre a consiliului județean/local, după caz.

A doua, se referă la obligația (instituită prin Ordinul M.L.P.A.T. nr. 63/1998) tuturor șantierelor de construcții de a afișa la loc vizibil, pe toată perioada lucrărilor, un panou de identificare care să ofere informații minime privind obiectivul respectiv, printre care numărul autorizației de construire, organul emitent, termenul de execuție al lucrărilor, prevăzut în autorizație, data începerii și data finalizării construcției. Neafișarea panoului de identificare se sancționează cu sistarea imediată a lucrărilor.

CAPITOLUL 6

CERTIFICATUL DE URBANISM

1. Obiectul certificatului de urbanism

Potrivit art. 29 alin. 1 din Legea nr. 350/2001, „Certificatul de urbanism este actul de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administrației publice județene sau locale face cunoscut regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, potrivit legii”.

În detalierea obiectului, art. 31 din același act normativ precizează:

„Certificatul de urbanism al imobilului cuprinde următoarele elemente privind:

a) **regimul juridic al imobilului** – dreptul de proprietate asupra imobilului și servituțile de utilitate publică care grevează asupra acestuia; situarea imobilului – teren și/sau construcțiile aferente în intravilan sau în extravilan; prevederi ale documentațiilor de urbanism care instituie un regim special asupra imobilului – zone protejate, interdicții definitive sau temporare de construire –, dacă acesta este înscris în Lista cuprinzând monumentele istorice din România și asupra căruia, în cazul vânzării, este necesară exercitarea dreptului de preempțiune al statului, potrivit legii, precum și altele prevăzute de lege. Informațiile privind dreptul de proprietate și dezmembrămintele acestuia vor fi preluate din cartea funciară, conform extrasului de carte funciară pentru informare;

b) **regimul economic al imobilului** – folosința actuală, destinații admise sau neadmise, stabilite în baza prevederilor urbanistice aplicabile în zonă, reglementări fiscale specifice localității sau zonei;

c) **regimul tehnic al imobilului** – procentul de ocupare a terenului, coeficientul de utilizare a terenului, dimensiunile minime și maxime ale parcelelor, echiparea cu utilități, edificabil admis pe parcelă, circulații și accese pietonale și auto, parcaje necesare, alinierea terenului și a construcțiilor față de străzile adiacente terenului, înălțimea minimă și maximă admisă”.

Schimbarea regimului juridic, economic sau tehnic al terenului, potrivit legii, poate fi condiționată de asigurarea căilor de acces, a dotărilor publice și echipamentelor tehnice necesare funcționării coerente a zonei.

În ciuda unei terminologii tributare unui vocabular tehnicist, preluată dintr-o perioadă în care nu exista „dreptul urbanismului”, textul legal exprimă, din punct de vedere juridic, faptul că obiectul certificatului de urbanism constă în a indica dispozițiile de urbanism și limitările administrative ale dreptului de proprietate, regimul fiscal și participațiile aplicabile unui teren, precum și situația utilităților existente ori prevăzute.

Totodată, chiar dacă redactarea este oarecum deficitară din prevederile legale în materie se degajă totuși, existența a două tipuri de certificate de urbanism,

unul informativ, calificat „neutru” și altul preoperațional, amândouă însă bazându-se pe un ansamblul de informații comune.

Certificatul de urbanism neutru (facultativ) are un caracter informativ, fără a arăta condiții necesare pentru realizarea unui proiect particular. El permite solicitantului să dispună de un ansamblu de informații asupra dreptului urbanismului și servituțiilor administrative în vigoare, precum și utilitățile pentru terenul care face obiectul cererii.

Certificatul preoperațional reprezintă regula, are caracter obligatoriu și, pe lângă obiectul general de a informa asupra regimului juridic, economic și tehnic, prevede „condițiile necesare în vederea realizării unei investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, potrivit legii”. Obținerea sa este obligatorie pentru adjudecarea prin licitație a lucrărilor de proiectare și de execuție a lucrărilor publice, precum și pentru întocmirea documentațiilor cadastrale de comasare, respectiv de dezmembrare a bunurilor imobile în cel puțin trei parcele (art. 29 alin. 2 din Legea nr. 350/2001). Pentru aceeași parcelă se pot elibera mai multe certificate de urbanism, dar conținutul acestora și celelalte reglementări în domeniu trebuie să fie același pentru toți solicitanții. O variantă a acestuia o constituie certificatul de urbanism din materia autorizării executării lucrărilor de construcție, a cărui emitere este considerată o etapă a emiterii autorizației de construire și este definit drept „actul de informare prin care, în conformitate cu prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii, care sunt informații de interes public, potrivit legii, fac cunoscute solicitantului elementele privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării, și stabilesc cerințele urbanistice, care urmează să fie îndeplinite prin documentația tehnică în funcție de specificul amplasamentului, lista cuprinzând avizele și acordurile legale, necesare în vederea autorizării executării lucrărilor de construcții, inclusiv obligația de a contacta autoritatea competentă pentru protecția mediului, cu privire la evaluarea inițială a investiției și stabilirea necesității evaluării efectelor acesteia asupra mediului, în vederea obținerii actului administrativ la autorității competente pentru protecția mediului” (art. 6 alin. 1 din Legea nr. 50/1991). Actul administrativ al autorității competente pentru protecția mediului este, după caz, declarația autorității pentru protecția mediului, decizia etapei de încadrare, acordul de mediu, avizul Natura 2000.

Același act normativ, depășind oarecum obiectului său de reglementare, a mai prevăzut că certificatul de urbanism se emite și este obligatoriu „și în vederea concesionării de terenuri, a adjudecării prin licitație a proiectării lucrărilor publice în faza „studiu de fezabilitate” și pentru cereri în justiție și operațiuni notariale privind circulația imobiliară, atunci când operațiunile respective au ca obiect împărțeli ori comasări de parcele solicitate în scopul realizării de lucrări de

construcții, precum și constituirea unei servituți de trecere cu privire la un imobil. Operațiunile juridice menționate se efectuează numai în baza certificatului de urbanism, iar nerespectarea acestor prevederi se sancționează cu nulitatea actului” (art. 6 alin. 6). Obligativitatea obținerii și prezentării certificatului de urbanism, atunci când operațiunile notariale au ca obiect împărțeli ori comasări de parcele solicitate în scopul realizării de lucrări de construcții, se justifică prin nevoia realizării acestor operațiuni juridice în deplină cunoștință de cauză asupra regimului de urbanism (precum densitatea construcțiilor, regulilor de urbanism aplicate ș.a.).⁴

Într-adevăr, vânzătorul are față de cumpărător o obligație de informare asupra drepturilor și servituților care grevează imobilul ce face obiectul negocierii. Absența certificatului la asemenea operațiuni poate angaja, de exemplu, răspunderea notarului care a autentificat actul respectiv.

2. Procedura de eliberare a certificatului de urbanism.

Aceasta cuprinde trei aspecte principale: cererea, instrumentarea sa și decizia autorității administrative.

2.1. Cererea

Potrivit art. 29 alin. 3 din Legea nr. 350/2001, certificatul de urbanism se eliberează la cererea oricărui solicitant, persoană fizică sau juridică, care poate fi interesat în cunoașterea datelor și a reglementărilor cărora îi este supus respectivul bun imobil. Așadar, cererea poate fi făcută de proprietarul terenului ori mandatarul său, dar de asemenea de orice persoană interesată (precum notarul, agentul imobiliar, dobânditorul potențial ori un vecin); pentru solicitarea certificatului nu este necesar ca solicitantul să dețină un titlu asupra imobilului.

În vederea eliberării certificatului de urbanism, în scopul obținerii autorizației de construire, solicitantul se va adresa autorităților competente să emită actul respectiv, cu o cerere care va cuprinde atât elementele de identificare a imobilului pentru care se solicită certificatul de urbanism, respectiv localitatea, număr cadastral și număr de carte funciară, în cazul în care legea nu dispune altfel, cât și elementele care definesc scopul solicitării (art. 6 alin. 4 din Legea nr. 50/1991).

2.2. Instrumentarea cererii

Documentația se depune la autoritatea administrativă competentă să emită certificatul de urbanism; verificarea conținutului său se efectuează în cadrul structurilor (compartimentelor) de specialitate organizate în cadrul Consiliului județean sau al primăriei, după caz, constatându-se dacă:

⁴ Asupra problemei, a se vedea: Gh. Dobrican, *Obligativitatea certificatului de urbanism pentru unele operațiuni notariale*, în *Convorbiri notariale* nr. 1/2007, p. 20-22.

a) cererea este corect adresată emitentului – președintele consiliului județean, primarul general al municipiului București, sau primarul, după caz – conform competențelor de emitere stabilite de Lege;

b) cererea tip este completată corect;

c) elementele de identificare privind solicitantul și imobilul sunt suficiente, potrivit precizărilor privind completarea formularului „Cerere pentru emiterea certificatului de urbanism”;

d) este precizat (declarat) scopul pentru care se solicită certificatul de urbanism;

e) există documentul de plată a taxei pentru emiterea certificatului de urbanism.

Documentația incompletă sau cu elemente de identificare insuficiente se returnează solicitantului în vederea refacerii ori completării, după caz, în termen de 5 zile de la data înregistrării cererii, cu menționarea în scris a elementelor necesare pentru completarea documentației; în această situație, termenul prevăzut de Lege pentru eliberarea certificatului de urbanism (de cel mult 30 de zile) curge de la data depunerii documentației complete.

Taxa încasată nu se restituie, urmând a fi utilizată pentru eliberarea certificatului de urbanism după depunerea documentației complete (art. 30 din Normele Metodologice)

Certificatul de urbanism se redactează în baza cererii și a documentației complete depuse, în deplină concordanță cu prevederile documentațiilor de urbanism aprobate și cu situația reală din teren la data solicitării.

Certificatul de urbanism solicitat în vederea realizării unor lucrări de construcții se redactează făcându-se specificările necesare privind:

a) regimul juridic, economic și tehnic al imobilului;

b) încadrarea/neîncadrarea lucrărilor în prevederile documentațiilor de urbanism și/sau de amenajare a teritoriului aprobate;

c) nominalizarea avizelor și acordurilor care trebuie să însoțească proiectul de autorizare, atât cele care se obțin pe plan local de către emitentul autorizației de construire, în vederea emiterii acordului unic, cât și cele care urmează să se obțină pe plan central prin grija solicitantului;

d) necesitatea întocmirii, după caz, a unor documentații de urbanism suplimentare, de tip P.U.Z. sau P.U.D., care să justifice soluția urbanistică propusă, sau să modifice reglementările urbanistice existente pentru zona de amplasament, după caz, în conformitate cu prevederile art. 28 alin. 3, cu indicarea elementelor tematice care urmează a fi rezolvate prin acestea.

În Certificatul de urbanism se înscriu informațiile cunoscute de emitent la data emiterii extrase din documentațiile de urbanism și din regulamentele de urbanism aferente, avizate și aprobate potrivit legii, sau în lipsa acestora din Regulamentul general de Urbanism (art. 31 din Normele Metodologice).

Emitentul certificatului de urbanism are obligația de a înscrie în rubrica

rezervată scopul utilizării actului, în conformitate cu declarația solicitantului; în cazul în care scopul pentru care se solicită eliberarea acestuia nu se încadrează în prevederile documentațiilor de urbanism și de amenajare a teritoriului aprobate, certificatul de urbanism se eliberează cu menționarea incompatibilităților rezultate, inclusiv posibilitatea/ imposibilitatea realizării obiectivului de investiții.

Certificatul de urbanism se completează, în funcție de scopul pentru care a fost solicitat și va purta, în mod obligatoriu, mențiunea scopului eliberării acestuia [art. 25(5) din Legea nr. 350/2001].

2.3. Emiterea certificatului

Certificatul de urbanism se emite și se semnează de aceeași autoritate abilitată să emită autorizația de construire/desființare, respectiv de către președintele consiliului județean, primarul general al municipiului București sau de primar, după caz. Alături de autoritatea administrației publice emitente, certificatul de urbanism se mai semnează de secretarul general ori de secretar, precum și de arhitectul-șef (acolo unde nu este instituită funcția de arhitect-șef, se semnează de către persoana cu responsabilitate în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului din aparatul propriu al autorității administrației publice emitente). Responsabilitatea emiterii certificatului de urbanism revine tuturor semnatarilor acestuia, potrivit atribuțiilor stabilite în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

Lipsa unei semnături atrage nulitatea actului.

În absența semnatarilor prevăzuți de Lege, certificatul de urbanism se semnează de către înlocuitorii de drept ai acestora, împuterniciți în acest scop, potrivit prevederilor legale.

În condițiile prevederilor art. 69 și 70 din Legea nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare, întrucât delegarea de către primar și președintele consiliului județean a competențelor de emiterie a autorizațiilor este interzisă, în mod analog, coroborat cu prevederile art. 6 alin. 3 din Lege, aceste prevederi se aplică și la emiteria certificatelor de urbanism.

3. Înregistrarea certificatului de urbanism

Emitentul certificatului de urbanism are obligația de a institui un registru de evidență a certificatelor de urbanism, în care acestea sunt înscrise în ordinea emiterii, numărul certificatului având corespondent în numărul de înregistrare a cererii.

În Registrul de evidență a certificatelor de urbanism se înscriu datele privind: adresa imobilului, numele, codul numeric personal și adresa solicitantului, scopul pentru care s-a emis certificatul de urbanism, taxa achitată și termenul de valabilitate a certificatului de urbanism.

Pentru certificatele de urbanism emise în condițiile art. 28 alin. 3 și 4, autoritățile administrației publice au obligația de a organiza și de a ține la zi

evidența acestora.

4. Eliberarea certificatului de urbanism

Certificatul de urbanism se eliberează solicitantului direct sau prin poștă (cu scrisoare recomandată cu confirmare de primire), în termen de cel mult 30 de zile calendaristice de la data înregistrării cererii, indiferent de scopul pentru care a fost solicitat.

În situația în care scopul emiterii certificatului de urbanism este obținerea autorizației de construire/desființare, acesta va fi însoțit de formularele fișelor tehnice strict necesare în vederea emiterii acordului unic.

5. Valabilitatea certificatului de urbanism

Valabilitatea certificatului de urbanism reprezintă intervalul de timp (termenul) acordat solicitantului în vederea utilizării acestuia în scopul pentru care a fost emis, potrivit Legii.

Emitentul certificatului de urbanism stabilește termenul de valabilitate pentru un interval de timp cuprins între 6 și 24 luni de la data emiterii, în funcție de:

- a) scopul pentru care a fost solicitat;
- b) complexitatea investiției și caracteristicile urbanistice ale zonei în care se află imobilul;
- c) menținerea valabilității prevederilor documentațiilor urbanistice și a planurilor de amenajare a teritoriului aprobate, pentru imobilul solicitat.

6. Prolungirea termenului de valabilitate a certificatului de urbanism

Prolungirea termenului de valabilitate a certificatului de urbanism se poate face numai de către emitent, la cererea titularului formulată cu cel puțin 15 zile înaintea expirării acestuia, pentru o perioadă de timp de maximum 12 luni, după care, în mod obligatoriu, se emite un nou certificat de urbanism.

Pentru prelungirea valabilității certificatului de urbanism se completează și se depune la emitent o cerere-tip însoțită de certificatul de urbanism emis, în original.

Odată cu depunerea cererii de prelungire a valabilității certificatului de urbanism, solicitantul va face dovada achitării taxei de prelungire a acesteia.

7. Asigurarea caracterului public

Lista certificatelor de urbanism este publică; ea se afișează lunar la sediul emitentului și cuprinde enumerarea certificatelor de urbanism emise în luna precedentă (în ordinea eliberării), făcându-se evidențierea fiecărui imobil prin menționarea: adresei (sau a altui mod de identificare), a numelui și prenumelui solicitantului, precum și a scopului pentru care a fost eliberat actul.

Documentațiile de urbanism și de amenajare a teritoriului, precum și celelalte reglementări care au stat la baza emiterii certificatului de urbanism vor putea fi consultate la cererea solicitanților certificatelor de urbanism, în conformitate cu un regulament aprobat prin hotărâre a consiliului județean/local, după caz.

CAPITOLUL 7

EXPROPRIEREA PENTRU CAUZĂ DE UTILITATE PUBLICĂ

1. Noțiune. Definiție

Într-o accepțiune generală, exproprierea pentru cauză de utilitate publică este „o procedură prin care o colectivitate publică dobândește unilateral proprietatea unui imobil ori un drept real imobiliar și în mod excepțional un drept incorporeal, într-un scop de utilitate publică și prin plata unei indemnizații juste și prealabile”.⁵

Ea apare ca „o conciliațiune între interesul general și dreptul de proprietate, care își găsește soluția într-o indemnizare în bani”, „un act de putere publică prin care se realizează dobândirea forțată a proprietăților private, necesare executării lucrărilor de utilitate publică, în schimbul unei despăgubiri”.⁶

În dreptul românesc actual, așa cum rezultă din reglementarea generală în materie, reprezentată de Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, este vorba de un ansamblu de acte și operațiuni administrative și jurisdicționale, în urma cărora statul sau autorități ale administrației publice impun cesiunea proprietății unor bunuri imobile, aparținând persoanelor fizice sau persoanelor juridice cu sau fără scop lucrativ, precum și a celor aflate în proprietatea privată a comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, contra unei juste și prealabile despăgubiri.

Din punctul de vedere al naturii juridice, exproprierea pentru cauză de utilitate publică ne apare ca o instituție de drept public, prin care se operează o transformare calitativă a proprietății, din proprietate privată în proprietate publică, în temeiul funcției sociale a dreptului de proprietate.

Este vorba de un procedeu tradițional de cesiune forțată de bunuri imobiliare, care datează de la începutul secolului al XIX-lea.

În practică, exproprierea pentru cauză de utilitate publică a jucat întotdeauna un rol important în materie de amenajare a teritoriului și de urbanism. Ea constituie un ultim mijloc aflat la dispoziția autorităților publice pentru a învinge rezistențele proprietarilor și de a asigura disponibilul de terenuri necesare implantării de echipamente și realizării operațiunilor de urbanism.

2. Sediul materiei

Garantând dreptul de proprietate și ocrotind proprietatea privată, art. 44 alin. 3 din Constituția României din 1991 (revizuită în 2003) stabilește că „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire”. De asemenea, art. 481 C. civ.

⁵ J. M. Auby et R. Ducos-Ader, *Droit administratif*, Précis Dalloz, 1988.

⁶ A. Crutzescu, I. Vântu, *Tratat de expropriere pentru cauză de utilitate publică*, București, 1931, p. 25.

dispune că „Nimeni nu poate fi silit a ceda proprietatea sa, afară numai pentru cauză de utilitate publică, și primind o dreaptă și prealabilă despăgubire”.

Potrivit art. 44 alin. 6 din legea fundamentală, despăgubirile se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție. Aceste principii constituționale au fost preluate și dezvoltate în mod corespunzător prin Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

3. Regimul general actual al exproprierii pentru cauză de utilitate publică

Reglementările în vigoare în materie consacră următoarele principii generale ale regimului exproprierii pentru cauză de utilitate publică:

- exproprierea este concepută ca un procedeu de achiziție (transfer) forțată a bunurilor imobile necesare pentru executarea unor lucrări de interes național sau de interes local;
- ea poate fi hotărâtă numai pentru o cauză de utilitate publică, declarată conform legii, și
- exproprierea se realizează conform unor proceduri speciale și numai după o dreaptă și prealabilă despăgubire, prin hotărâre judecătorească.

Cei interesați pot conveni atât asupra modalității de transfer al dreptului de proprietate, cât și asupra cuantumului și naturii despăgubirii, cu respectarea dispozițiilor legale privind condițiile de fond, de formă și de publicitate, fără a se declanșa procedura de expropriere prevăzută de lege.

3.1. Regimul general al exproprierii

Prin natura sa, exproprierea este un procedeu de achiziție forțată a bunurilor imobile, terenuri construite sau neconstruite. În cazul urbanismului reprezintă un mijloc radical de dobândire a terenurilor, în ciuda rezistenței proprietarului și în vederea efectuării unor amenajări publice.

În țările cu experiență în domeniu, precum Franța, natura dreptului de expropriere a fost modificată de urbanism, care îi dă o altă utilizare în raport cu exproprierea de tip clasic. Folosirea exproprierii în acest caz are loc la nivelul unei zone operaționale urbane.

În privința consecințelor exproprierii asupra terenurilor, acestea sunt limitate și circumscrise obiectivelor și mijloacelor de realizare.

Titularul dreptului de expropriere. În cazul exproprierii clasice, o colectivitate publică ia inițiativa de a dobândi un teren în vederea realizării unei lucrări care intră în competența sa. Ea are un caracter patrimonial legat de responsabilitatea care incumbă fiecărei entități publice.

În materie de urbanism situația este alta. Categoria de titulari direcți ai dreptului de expropriere se lărgeste în special prin cuprinderea unor societăți cu capital mixt sau a altor entități nepublice. Apare și o altă particularitate din

cauza diferenței dintre titularul și beneficiarul dreptului de expropriere, după realizarea operațiunilor de amenajare, terenurile fiind cedate utilizatorilor sau constructorilor.

Cadrul exproprierii clasice este rigid. Transferul de proprietate și utilitate a operației se afirmă din nevoia autorităților publice și pentru realizarea unei lucrări cu caracter public.

Perspectiva amenajării urbane este diferită, fiind vorba mai puțin de un transfer de proprietate și mai mult de o redistribuire a atribuțiilor legate de aceasta între expropriat și constructor. Expropriere este un mijloc de a atenua penuria de ofertă funciară.

Procedura de expropriere este larg folosită în materie de amenajare urbană, întrucât prezintă o eficacitate mărită în dobândirea unui teren și are un caracterul său relativ echitabil.

Pe lângă avantajele sale, procedura de expropriere prezintă și anumite dezavantaje:

- este o procedură care durează mult și este costisitoare;
- este o procedură rigidă, prea sistematică și constrângătoare pentru autoritatea care o declanșează.

Față de aceste elemente negative ale exproprierii, asistăm la extinderea dreptului de preempțiune.

Elementul central al exproprierii îl constituie conceptul de utilitate publică. Acest concept cunoaște o oarecare relativitate în urbanism, neținându-se seama de determinarea sa, de calitatea beneficiarului și nici de natura lucrării.

Este necesar un control judiciar mai sever pentru a aprecia utilitatea publică a operației față de care expropriere este un mijloc. Este vorba de criteriul proporționalității, conform căruia în fiecare caz trebuie să se pună în balanță toate elementele care formează „activul” operației și cele care formează „pasivul” (inconveniente de ordin social, economic, financiar etc., care ar rezulta din expropriere).

3.2. Expropriere pentru utilitate publică și regulile de urbanism

Atât instituția exproprierii pentru utilitate publică, cât și regulile de urbanism au apărut din nevoia satisfacerii unor interese generale care implică utilizarea unor bunuri imobiliare particulare.

Așadar, elementul comun al celor două instituții este faptul că ambele urmăresc același scop: satisfacerea unor nevoi de interes general. Apoi, ambele măsuri se dispun prin lege și se realizează în condițiile legii.

Prima diferență este mai ales de grad, în sensul că expropriere este un mijloc mult mai energic, dând posibilitatea transferului proprietății imobilului din patrimoniul particular în cel public, în timp ce servitutea de urbanism lasă bunul în patrimoniul în care se găsește, grevându-l doar cu o sarcină.

În al doilea rând, servitutea de urbanism poate fi constituită și asupra unor

bunuri imobile aparținând domeniului public (cu condiția ca bunurile asupra cărora poate să aibă o afectare compatibilă cu exercițiul lor), lucru care nu se întâmplă în cazul exproprierii.

4. Categoriile de lucrări de utilitate publică

Legea nr. 33/1994 nu reflectă asemenea evoluții și particularizări. Ea reglementează exproprierea numai pentru imobile (art. 1).

Pot fi expropriate lucrările imobile, proprietatea persoanelor fizice sau persoanelor juridice cu sau fără scop lucrativ, precum și cele aflate în proprietatea privată a comunelor, orașelor, municipiilor și județelor (art. 2).

Exproprierea poate fi hotărâtă în instanțele judecătorești numai după ce utilitatea publică a fost declarată, conform legii, după caz, de către Guvern (pentru lucrările de interes național) sau de către consiliile județene și, respectiv, de Consiliul General al Municipiului București (pentru lucrările de interes local).

După cum se poate observa, Legea nr. 33/1994 nu recunoaște o atare competență în favoarea unor entități private sau persoane fizice, chiar dacă acestea gereză un serviciu public (precum se întâmplă în statul francez, după cum am arătat mai sus).

Exproprierea de imobile, în tot sau în parte, se poate face numai pentru lucrările de utilitate publică de interes național sau local.

Potrivit art. 6 din Legea nr. 33/1994, sunt considerate de utilitate publică, printre altele, și o serie de lucrări care urmăresc obiective de urbanism și amenajare a teritoriului: căile de comunicație, deschiderea și alinierea străzilor, clădirile și terenurile necesare construcțiilor de locuințe sociale și altor obiective sociale de învățământ, sănătate, cultură, sport, protecție și asistență socială, precum și de administrație publică și autoritățile judecătorești; salvarea, protejarea și punerea în valoare a monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice, precum și a parcurilor naționale, rezervațiilor naturale și a monumentelor naturii.

Prin lege se poate declara utilitatea publică în situații excepționale, în cazul în care – indiferent de natura lucrărilor – sunt supuse exproprierii lăcașuri de cult, monumente, ansambluri și situri istorice, alte așezăminte de valoare națională deosebită ori localități urbane sau rurale în întregime (art. 7 alin. ultim).

După adoptare, actul de declarare a utilității publice se aduce la cunoștința publică prin afișare la sediul consiliului local în a cărui rază se află imobilul și prin publicarea în Monitorul Oficial al României (pentru utilitate publică și interes național) sau în presa locală (pentru cea de interes local).

O a doua etapă a fazei administrative este constituită din „măsurile premergătoare exproprierii”.

Aceasta începe cu întocmirea de către expropriator (statul, prin organismele

desemnate de Guvern pentru lucrările de interes național în județele, municipiile, orașele și comunele, pentru lucrările de interes local) a planurilor imobilelor expropriabile și a ofertelor de despăgubire, care se depun la consiliul local al localității în care se află imobilele respective, în vederea consultării de către cei interesați; excepție de la această formă de publicitate face documentația lucrărilor privind apărarea țării, siguranța națională, caz în care se depune doar oferta de despăgubire (art. 12 alin. 1).

Propunerile de expropriere, împreună cu procesul-verbal care încheie cercetarea prealabilă declarării utilității publice, se vor notifica titularilor de drepturi reale asupra imobilelor (art. 13), care vor putea face împotriva acestora întâmpinare în 45 zile de la primirea notificării (art. 14 alin. 1).

Întâmpinarea se depune la primarul localității unde se află imobilul expropriabil și se soluționează în termen de 30 zile de către o comisie a cărei competență, mod de funcționare și procedură sunt prevăzute în art. 15-17 din Legea nr. 33/1994.

Comisia poate accepta propunerea expropriatorului sau o poate respinge, caz în care expropriatorul poate formula noi propuneri, care vor urma aceeași procedură.

Expropriatorul și expropriatul se pot înțelege și, în această fază a procedurii de expropriere, comisia poate să ia act de învoiala lor.

În cazul în care și noile propuneri vor fi respinse, expropriatorul, precum și proprietarii sau celelalte persoane titulare de drepturi reale asupra imobilelor propuse spre expropriere pot contesta hotărârea comisiei la Curtea de Apel în raza căreia se află situat imobilul, în termen de 15 zile de la comunicare, potrivit contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Contestația este scutită de taxă și se soluționează de urgență și cu precădere (art. 20).

Față de caracterul excepțional conferit, prin Constituție și Codul civil, cedării dreptului de proprietate privată ca urmare a exproprierii pentru cauză de utilitate publică, toate măsurile premergătoare exproprierii instituite prin art. 12-18 din Legea nr. 33/1994 sunt imperative. Așa, fiind, bunăoară, cerința motivării hotărârii comisiei de analizare a întâmpinărilor ce au fost formulate față de propunerile de expropriere constituie o condiție sine qua non a legalității acesteia, prin care se garantează atât transparența pactului decizional, cât și posibilitatea cenzurării lui de către instanța de judecată, în conformitate cu dispozițiile art. 20 din aceeași lege.

În aceste condiții, obligativitatea motivării hotărârii amintite nu mai poate fi apreciată doar ca o condiție de formă; ea poate fi privită ca o condiție de legalitate ce vizează fondul actului administrativ, de a cărui îndeplinire depinde însăși validitatea sa”.⁷

⁷ ICCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 274/2006, în Dreptul nr. 12/2006, p. 260.

5. Procedura de expropriere pentru cauză de utilitate publică

În materialitatea sa, procedura de expropriere cunoaște două faze distincte atât prin obiectivele, cât și prin organele abilitate să le instrumenteze; prima, administrativă cu două subdiviziuni: a) declararea utilității publice, și b) cercetarea prealabilă, iar cea de-a doua, judiciară.

Părțile interesate pot conveni însă asupra modalității de transfer al dreptului de proprietate, al cuantumului și naturii despăgubirii, cu respectarea cerințelor legale, fără a declanșa procedura de expropriere propriu-zisă.

„Cesiunea amiabilă” poate interveni până în momentul soluționării cererii de expropriere de către tribunal și i se acordă o atare prioritate datorită caracterului său neconflictual.

În ipoteza în care convenția părților poartă numai asupra modalității de transfer al dreptului de proprietate, iar nu și în privința cuantumului și/sau naturii despăgubirii, instanțele judecătorești vor lua act de înțelegerea părților și vor stabili ele cuantumul și/sau natura despăgubirii, potrivit prevederilor capitolului IV din Legea nr. 33/1994.

5.1. Faza administrativă

Declarația de utilitate publică este precedată de efectuarea unei cercetări prealabile efectuate de către comisii numite de către Guvern pentru lucrări de interes național și de către delegația permanentă a Consiliului județean sau de către primarul general al Municipiului București, pentru lucrările de interes local.

5.2. Faza judiciară

Potrivit art. 21 din Legea nr. 33/1994, soluționarea cererilor de expropriere este de competența tribunalului județean sau de cel al Municipiului București în raza căruia este situat imobilul propus pentru expropriere.

Rolul instanței judecătorești este acela de a verifica dacă sunt îndeplinite toate cerințele legale pentru expropriere, precum și pentru a stabili cuantumul despăgubirilor convenite proprietarilor ori, după caz, posesorilor altor titulari de drepturi reale ori oricăror persoane cunoscute care pot justifica un interes legitim asupra imobilelor propuse a fi expropriate.

Ca atare, tribunalul are caracterul unei instanțe „de omologare” și de aprobare a lucrărilor făcute de administrație, sub raportul formalităților cerute de lege.

El nu va putea, de pildă, să cerceteze oportunitatea exproprierii sau calitatea și utilitatea bunurilor expropriate.

Hotărârea judecătorească este supusă căilor de atac prevăzute de lege. Efectul său principal îl constituie transferul dreptului de proprietate asupra imobilului expropriatorului și transformarea drepturilor reale care grevează

bunul respectiv în drepturi de creanță.

În baza hotărârii judecătorești, proprietatea asupra imobilului expropriat trece în patrimoniul expropriatorului, liberă de orice sarcină sau drepturi reale, cu excepția servituților stabilite prin fapta omului, ce se sting doar în măsura în care devin incompatibile cu situația naturală și juridică a obiectivului urmărit prin expropriere.

Drepturile reale principale (uzufructul, uzul, abitația, superficiala), dreptul de concesiune și de folosință se sting, titularii lor având dreptul la despăgubiri.

Dacă părțile se învoiesc asupra exproprierii și a cuantumului despăgubirii, instanța sesizată va consfinți această înțelegere printr-o hotărâre irevocabilă.

În situația în care părțile sau numai unele dintre ele convin doar cu privire la expropriere, iar nu și asupra despăgubirii, instanța va lua act de acest acord parțial și va stabili despăgubirea.

6. Stabilirea despăgubirilor

Calculul despăgubirii, compuse din valoarea reală a imobilului, precum și din prejudiciul cauzat proprietarului sau altor persoane îndreptățite, se face de către o comisie de experți constituită de instanță. În compunerea acestei comisii intră un expert numit de tribunal, unul desemnat de expropriator și un al treilea din partea persoanelor supuse exproprierii.

Despăgubirea acordată de instanță nu va putea fi mai mică decât cea oferită de expropriator și nici mai mare decât cea solicitată de expropriat sau de altă persoană interesată.

În cazul exproprierii parțiale, dacă partea de imobil rămasă neexpropriată dobândește un spor de valoare, ca o consecință a lucrărilor ce se vor executa, experții pot propune instanței o eventuală reducere a despăgubirilor, calculate separat pentru proprietari și, respectiv, pentru titularii altor drepturi reale.

7. Transferul dreptului de proprietate și punerea în posesie

Potrivit art. 28 din Lege, transferul dreptului de proprietate asupra bunurilor supuse exproprierii în patrimoniul expropriatorului se produce numai în momentul îndeplinirii obligațiilor stabilite prin hotărâre judecătorească.

În lipsa unui acord între părți, instanța stabilește modul și termenul de plată al despăgubirilor convenite, termen care nu poate depăși 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.

La aceeași dată, încetează de drept orice locațiune, dar pentru a realiza o ocrotire reală a persoanelor care ocupă imobilele expropriate în calitate de proprietari sau chiriași, legiuitorul a condiționat măsura evacuării acestora de asigurarea de către expropriator a unui spațiu locativ corespunzător și în modalitatea precizată de instanță în dispozitivul hotărârii.

Este vorba de chiriași al căror contract de închiriere a fost legal încheiat înainte de înscrierea lucrării în planurile urbanistice și de amenajare a

teritoriului, și de proprietarii care locuiesc în imobilele expropriate.

Între efectele plății despăgubirii și ale transferului de proprietate se numără și subrogația reală cu titlu particular care operează în sensul strămutării de drept a ipotecii și privilegiilor ce operau imobilul asupra despăgubirii oferite.

Eliberarea titlului executoriu și punerea în posesiune a expropriatorului se efectuează pe baza unei încheieri pronunțate de instanță, care constată îndeplinirea obligațiilor privind exproprierea, nu mai târziu de 30 de zile de la data plății acesteia.

Asupra terenurilor cultivate sau a celor cu plantații punerea în posesiune a expropriatorului se face numai după culegerea recoltei, cu excepția cazului în care valoarea despăgubirii a fost inclusă în valoarea estimativă a recoltei neculese.

8. Exproprierea de urgență

Exproprierea de urgență este admisă pentru executarea imediată a unor lucrări ce interesează apărarea țării, ordinea publică, siguranța, precum și în caz de calamități naturale. În toate aceste ipoteze prevăzute în mod limitativ, instanța judecătorească stabilită, dacă utilitatea publică a fost declarată, poate dispune prin hotărâre punerea de îndată în posesiune a expropriatorului cu obligația pentru acesta de a consemna în termenul de 30 de zile, pe numele expropriaților, sumele stabilite cu titlu de despăgubire (art. 32 din Legea nr. 33/1994).

9. Alte situații

În cazul în care imobilul expropriat este oferit pentru închiriere anterior utilizării sale în scopul pentru care a fost expropriat, iar expropriatul se află în situația de a-l folosi, el beneficiază de un drept de preempțiune spre a obține închirierea în condițiile legii. Dacă bunurile expropriate nu au primit în termen de un an destinația prevăzută, respectiv atunci când lucrările nu au fost începute, foștii proprietari pot să solicite retrocedarea lor, cu condiția să nu fi intervenit o nouă declarație de utilitate publică.

Soluționarea cererii de retrocedare aparține tot tribunalului, ca instanță de drept comun în materie. După verificarea temeiurilor acesteia, tribunalul va putea dispune retrocedarea imobilului la un preț stabilit ca și în cazul exproprierii și care nu trebuie să fie superior cuantumului despăgubirii actualizate. În ipoteza în care lucrările pentru care s-a făcut exproprierea nu s-au realizat, iar expropriatorul își manifestă dorința de a înstrăina imobilul, fostul proprietar se bucură de un drept prioritar de dobândire, la un preț ce nu poate depăși cuantumului despăgubirii actualizate. Legea instituie, în acest scop, obligația expropriatorului de a comunica, în scris, voința sa de înstrăinare a vechiului proprietar și dacă acesta nu răspunde în termen de 60 de zile de la primirea notificării, cel dintâi poate dispune, neîngrădit, de imobil.

10. Exproprierea construcțiilor care nu mai pot fi finalizate

Un caz cu implicații directe în materie de urbanism este reglementat prin art. 38 din Legea nr. 50/1991, potrivit căruia sunt de utilitate publică lucrările privind construcțiile care nu mai pot fi finalizate conform prevederilor autorizației de construire, inclusiv terenurile aferente acestora. În vederea realizării acestora, autoritatea administrației publice locale pe teritoriul căreia se află construcțiile va aplica prevederile Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, iar imobilele pot fi trecute din proprietate publică în proprietate privată și valorificate în condițiile legii.

SUBIECTE DE EXAMEN

1. Elementele definiției ale dreptului urbanismului. Obiectul, scopul, tehnicile, câmpul de aplicare, indicii urbanistici. Caracteristicile dreptului urbanismului.

2. Principiile dreptului urbanismului.
3. Planificarea de urbanism.
4. Regulamentele de urbanism. Regulamentul general de urbanism. Regulamentele locale de urbanism.
5. Regimul general al regulilor de urbanism. Noțiune și caracteristici. Comparatie între servituțiile de drept privat și servituțiile de urbanism. Conținutul servituțiilor de urbanism. Stingerea servituțiilor de urbanism. Controlul legalității servituțiilor de urbanism. Clasificarea regulilor de urbanism. Opozabilitatea regulilor de urbanism. Efectivitatea regulilor de urbanism.
6. Regulile de bază cu privire la modul de ocupare a terenurilor.
7. Condiții de amplasare și conformare a construcțiilor.
8. Principiile autorizării de urbanism.
9. Certificatul de urbanism. Considerații generale. Obiectul certificatului de urbanism. Procedura de eliberare a certificatului de urbanism. Înregistrarea certificatului de urbanism. Eliberarea certificatului de urbanism. Valabilitatea certificatului de urbanism. Prelungirea termenului de valabilitate a certificatului de urbanism. Asigurarea caracterului public.
10. Autorizația de construire. Noțiune și caractere. Eliberarea autorizației de construire. Drepturile conferite. Autorizația de construire și drepturile terților. Valabilitatea autorizației de construire. Publicitatea autorizației de construire.
11. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică. Definiție. Sediul materiei. Regimul general actual al exproprierii pentru cauză de utilitate publică. Categoriile de lucrări de utilitate publică. Procedura de expropriere pentru cauză de utilitate publică. Stabilirea despăgubirilor. Transferul dreptului de proprietate și punerea în posesie. Exproprierea de urgență. Exproprierea construcțiilor care nu mai pot fi finalizate.

