

## EXPUNERE DE MOTIVE

### I. Introducere

În prezent, în lipsa unui Cod al Urbanismului care să reglementeze actele de urbanism (atât cu privire la procedura și condițiile aferente emiterii lor, cât și cu privire la modul de realizare a controlului de legalitate asupra acestor acte), se constată că **legislația actuală este învechită**, iar modificările subsecvente realizate de-a lungul timpului la actele normative în vigoare (în diferite conjuncturi economice și politice) au condus către **incoerențe și viduri legislative**, care au potențialul să **pună în pericol proprietatea privată și siguranța circuitului civil**, precum și să descurajeze investițiile în sectorul imobiliar, generându-se un climat dezechilibrat și predominant nesigur.

Dreptul de a construi este unul dintre atributele esențiale ale dreptului de proprietate. Limitările dreptului de a construi se realizează prin aprobarea documentațiilor de urbanism (planuri urbanistice generale - **PUG** sau planuri urbanistice zonale - **PUZ**), care stabilesc condițiile pe care viitoarea construcție trebuie să le îndeplinească. Prin emiterea certificatului de urbanism (**CU**) autoritatea publică informează proprietarul terenului care sunt condițiile, limitările urbanistice și avizele necesare pentru obținerea autorizației de construire (**AC**). Pentru intabularea construcției nou realizate este necesar procesul verbal de recepție la terminarea lucrărilor și certificatul de edificare, acte care se întocmesc verificând respectarea prevederilor AC. Astfel, succesiunea "documentații de urbanism – CU – AC – recepție – intabulare" conduce către o **interdependență între actele urbanistice și actele de proprietate**. Așa cum pentru un teren, pentru dovedirea dreptului de proprietate, prezintă relevanță întregul istoric al actelor translativ de proprietate anterioare, pentru o construcție istoricul de proprietate începe cu succesiunea de acte urbanistice mai sus menționate, iar atacarea acestora și eventual anularea acestora are potențialul să conducă la anularea tuturor actelor subsecvente.

Actele de urbanism, cu relevanță în prezenta expunere, sunt următoarele: PUG, PUZ (reglementate de legea **350/2001**), CU și AC (reglementate de legea **50/1991**). Controlul de legalitate asupra actelor de urbanism se realizează în contenciosul administrativ, conform reglementărilor prevăzute de legea **554/2004**.

În prezent, conform deciziei ICCJ<sup>1</sup>, orice asociație înființată în conformitate cu OG 26/2000, care are în statut obiective referitoare la "mediu" sau "urbanism", este

---

<sup>1</sup> A se vedea decizia ICCJ recurs în interesul legii nr. 8/2020

**prezumată** ca având **calitate procesuală activă și interes** în orice litigiu de mediu sau de urbanism. Această situație, coroborată cu prevederi legale neclare, învechite sau divergente, apărute ca urmare a unor modificări legislative subsecvente necoerente, generează un **dezechilibru major în sectorul imobiliar**, generându-se situații în care proiecte imobiliare cu valoare de piață colosale (sute de milioane de euro) sunt atacate în mod neîntemeiat în contencios administrativ de astfel de "organisme sociale interesate", care pentru introducerea acțiunii trebuie numai să achite taxe de timbru modice (de ordinul zecilor de lei). De cele mai multe ori, astfel de asociații (ONG) sunt controlate de indivizi care acționează cu rea-credință, care urmăresc cu totul alte scopuri decât cele declarate oficial în cadrul statutelor sau actelor constitutive înregistrate la judecătoria și care **profită de neclaritatea prevederilor legale pentru a le deturna de la scopul inițial avut în vedere de legiuitor**.

La momentul actual, în contextul reglementărilor legale în vigoare, se generează astfel un **dezechilibru major între ONG-uri și investitori**. ONG-urilor li se conferă calitate procesuală activă, li se prezumă interes, li se stabilesc taxe de timbru modice, li se stabilesc termene foarte permissive în care să atace actele vizate (practic le pot ataca oricând), câștigă capital de imagine și/sau politic (în funcție de identitatea fondatorilor) și, în cazul în care, până la urmă acțiunile neîntemeiate le sunt într-un final respinse în mod definitiv, instanțele cenzurează și cheltuielile de judecată solicitate și dovedite de investitori. Pe de alta parte, **investitorii** trebuie să dovedească în cadrul acelor litigii legalitatea tuturor și fiecăruia dintre actele și avizele care fac parte din documentațiile actelor administrative obținute, trebuie să suporte toate costurile privind achiziția terenului, autorizarea și edificarea propriu-zisă a construcției, trebuie să suporte consecințele existenței litigiului (fiindu-i afectată imaginea, pierzând vânzări, investiții, finanțări), indiferent de deznodământul respectivului litigiu.

Acest situație profund nedreaptă trebuie reechilibrată prin **responsabilizarea acestor ONG-uri și a membrilor lor fondatori**, prin stabilirea unor formalități de publicitate eficiente și clare și prin stabilirea unor termene ferme în care acțiunile privind atacarea actelor administrative să poată fi inițiate.

## II. Situația actelor administrative normative

În prezent, hotărârile prin care se aprobă PUG și PUZ<sup>2</sup> sunt **acte administrative normative și pot fi atacate oricând**, în conformitate cu prevederile art. 7 alin. (1<sup>1</sup>) și art. 11 alin. (4) din legea 554/2004. Faptul că aceste acte de urbanism pot fi atacate oricând

---

<sup>2</sup> A se vedea decizia ICCJ recurs în interesul legii nr. 12/2021

cu plângere prealabilă (în temeiul art. 7) și cu acțiuni în justiție (în temeiul art. 8, 14 și 15) creează nesiguranță în circuitul civil și pune în pericol proprietatea privată.

*Spre exemplu, un investitor poate să ia decizia comercială de a achiziționa în anul 2018 un teren, tocmai pentru că știe că acel teren este reglementat de un PUZ aprobat în anul 2010 și neatacat/ neanulat care îi permite să construiască o clădire de apartamente S+P+10 Etaje, iar edificarea acelei clădiri i-ar permite să obțină un profit, conform unui plan de afaceri întocmit înainte de momentul achiziției. După momentul achiziției, deci după ce a achitat prețul pe teren, pe baza PUZ, investitorul obține CU și după îndeplinirea tuturor condițiilor și obținerea tuturor avizelor și acordurilor solicitate prin CU, obține AC. În baza AC începe edificarea clădirii. După finalizarea structurii de rezistență pentru întreaga clădire S+P+10, deci după achitarea tuturor costurilor privind proiectarea, autorizarea și edificarea clădirii până la acel nivel, în anul 2020, un ONG atacă PUZ-ul din anul 2010 în contencios administrativ și solicită instanței să constate că, în lipsa PUZ-ului respectiv, regimul de înălțime pe terenul respectiv ar fi fost P+2. Or, investitorul a achiziționat terenul tocmai în considerarea PUZ-ului (act administrativ normativ) și nu ar fi achiziționat niciodată terenul dacă regimul de înălțime ar fi fost numai P+2. În acesta situație, simpla existență a litigiului are potențialul să genereze prejudicii colosale pentru investitor, indiferent de deznodământul său (indiferent dacă se dovedește că a fost întemeiat sau nu).*

Singura prevedere legală care menționează o limitare în timp a dreptului de a ataca PUG și PUZ este reprezentată de art. 64 alin. (3) din legea 350/2001, care a fost introdus abia la data de 29 iulie 2019 în baza legii 151/2019 și care a reglementat un **termen de prescripție de 5 ani pentru introducerea acțiunii**, care se calculează de la data hotărârii de aprobare a PUG sau PUZ. Din păcate, soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești cu privire la aplicabilitatea acestui text de lege **nu sunt unitare**, nici măcar la nivelul aceleiași instanțe. Spre exemplu, Curtea de Apel București a emis și hotărâri definitive prin care s-a admis excepția prescripției<sup>3</sup>, și hotărâri definitive prin care excepția a fost respinsă<sup>4</sup>. Mai mult, în legătură cu verificarea constituționalității acestui text de lege a fost sesizată și Curtea Constituțională<sup>5</sup>.

Siguranța circuitului civil se îmbunătățește prin faptul ca un cetățean sau investitor privat care cumpără un teren reglementat de un PUZ poate vedea dacă a trecut 1 an de la data aprobării și că acesta nu poate fi atacat de către ONG-uri. El poate fi in

<sup>3</sup> A se vedea în acest sens decizia CAB nr. 2178/2020 pronunțată în dosarul 8656/3/2020

<sup>4</sup> A se vedea în acest sens decizia CAB nr. 2724/2021 pronunțată în dosarul 20735/3/2020\*

<sup>5</sup> A se vedea în acest sens dosarul CCR nr. 2801D/2021 aflat în faza de raport

continuare atacat oricând de proprietarii fondurilor învecinate, sau de alți titulari de drepturi sau interese legitime.

### III. Situația actelor administrative individuale

AC este **act administrativ individual**. CU este de cele mai multe ori o operațiune administrativă, însă uneori poate avea și caracter de act administrativ individual<sup>6</sup>.

În primul rând, ICCJ a stabilit că anularea în contenciosul administrativ a PUG sau PUZ (acte administrative normative) conduce în mod automat la anularea CU și AC emise în baza lor (acte administrative individuale subsecvente), dacă acestea din urmă sunt atacate în instanță<sup>7</sup>.

*Astfel, în exemplul nostru de mai sus, deși CU emis de autoritatea publică reflecta întocmai prevederile PUZ (neatacat nici la data achiziției și nici la data emiterii CU) și deși AC a fost emisă în baza unei documentații care respecta toate condițiile și cerințele impuse prin CU, este suficientă înregistrarea unei acțiuni formale, în care să se susțină că AC e nelegală pentru că a fost emisă în baza unui PUZ care e nelegal. Dosarul privind anularea AC va fi suspendat până la soluționarea dosarului privind PUZ, iar în situația anulării definitive a PUZ, AC va fi și ea anulată în mod automat, chiar dacă era perfect legală și nu avea niciun motiv intrinsec de nelegalitate.*

În al doilea rând, pe lângă nelegalitatea atrasă de nelegalitatea PUZ, se poate solicita anulare AC pentru motive intrinseci autorizației sau pentru motive care țin de nelegalitatea actelor sau operațiunilor care compun documentația care a stat la baza emiterii AC.

Într-o formă inițială a legii 554/2004, actele administrative individuale puteau fi atacate în maxim 6 luni de la data emiterii (inclusiv de către terți – ONG-uri). Această formă a legii, art. 7 alin. (7) mai precis, a fost declarată neconstituțională<sup>8</sup>.

În forma actuală a legii 554/2004, în conformitate cu prevederile art. 7 alin. (3), ONG-urile trebuie să atace actele individuale în termen de 30 de zile de la data la care au luat "cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului". Cererea de anulare sau suspendare a

<sup>6</sup> A se vedea decizia ICCJ recurs în interesul legii nr. 25/2017

<sup>7</sup> A se vedea decizia ICCJ dezlegare chestiuni de drept nr. 10/2015

<sup>8</sup> A se vedea în acest sens decizia CCR nr. 797/2007

actului (în temeiul art. 8, 14 sau 15) trebuie introdusă, în conformitate cu prevederile art. 11, într-un termen care se calculează exclusiv în funcție de momentul plângerii prealabile. Cu toate acestea, conform art. 7 alin. (5), în cazul în care actul a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, plângerea prealabilă nu mai este obligatorie.

*În exemplul nostru de mai sus, PUZ a produs efecte prin emiterea CU și AC a produs efecte prin începerea lucrărilor, așadar plângerea prealabilă nu mai este necesară.*

**Nu există nicio prevedere legală care să precizeze care este termenul în care un ONG trebuie să introducă o cerere de anulare (în temeiul art. 8) sau o cerere de suspendare (în temeiul art. 14 sau 15) dacă plângerea prealabilă nu mai este necesară (conform prevederilor art. 7 alin. (5)).** În această situație, realitatea reieșită din practică este că **ONG-urile pot ataca oricând și acte administrative individuale care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice.** Astfel, prin această succesiune nefericită de modificări legislative necoerente s-a ajuns la o situație în care intrarea în circuitul civil și producerea de efecte juridice vulnerabilizează actul administrativ, în loc să-l întărească.

În situația în care actul **nu** a intrat în circuitul civil și **nu** a ajuns să producă efecte juridice, iar plângerea prealabilă este în continuare obligatorie, sintagma prevăzută de art. 7 alin. (3): **"a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului"** este neclară și lasă loc de interpretări care din nou, în practică favorizează ONG-urile. Deși sunt respectate formalitățile de publicitate ale AC prevăzute de legea 50/1991 (prin afișarea autorizației pe pagina de internet a emitentului, prin asigurarea posibilității consultării acesteia la sediul emitentului și prin amplasarea panoului investiției la loc vizibil în șantier de către investitor), ONG-urile nu au nicio obligație concretă în acest sens.

În primul rând, ce înseamnă ca un ONG (o ficțiune juridică) să **"ia cunoștință"** de ceva? Cum dovedește un investitor care este momentul la care un ONG a **"luat cunoștință"** de ceva? ONG-ul nu are nicio obligație să fie informat în legătură cu existența sau conținutul unui act administrativ, fiindcă deși i se conferă dreptul de a ataca în instanță acte administrative, nu i se stabilește în sarcină nicio obligație corelativă acestui drept. Deși i se prezumă calitatea procesuală activă și i se prezumă interesul, **nu i se prezumă și comunicarea actului**, odată cu îndeplinirea formalităților de publicitate prevăzute de lege.

Și chiar dacă investitorul ar fi diligent și, depășindu-și obligațiile legale, ar comunica din proprie inițiativă AC către toate ONG-urile interesate (ceea ce e practic imposibil), nimic nu ar împiedica persoane de rea-credință (membri ai ONG-urilor înștiințate) să înființeze noi ONG-uri special pentru a putea ataca respectivele acte după depășirea termenului legal.

În al doilea rând, ce înseamnă "conținutul actului"? Formularea este neclară pentru că legea 554/2004 se referă la toate categoriile de acte administrative, nu numai la actele de urbanism. Deși legea specială – legea 50/1991 prevede faptul că autorizația de construire are caracter public și că poate fi consultată la sediul autorității emittente, nu se instituie vreo obligație în sarcina ONG-urilor de a solicita și obține accesul la conținutul actului în vreun anumit termen. ICCJ ar fi putut tranșa această problemă, însă solicitarea Curții de Apel Cluj a fost respinsă ca inadmisibilă<sup>9</sup>, deci **reglementarea corectă este în continuare o necesitate.**

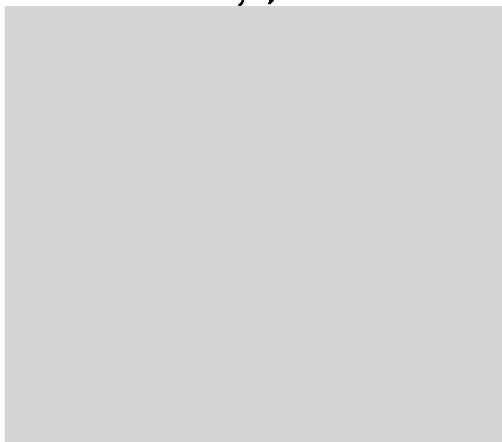
#### IV. Concluzii

Pentru rezolvarea tuturor acestor probleme se impune realizarea unui Cod al Urbanismului, care să reglementeze în mod coerent toate aspectele relevante privind limitările urbanistice, publicitatea reglementărilor urbanistice, elaborarea, emiterea și aprobarea actelor de urbanism, precum și modul în care se poate realiza controlul de legalitate în fața instanțelor de judecată.

Însă, temporar, până la elaborarea și aprobarea acestui Cod al Urbanismului, se impune adoptarea unor măsuri care să lămurească, pe cât posibil, cadrul legal existent și să readucă siguranța circuitului civil și echilibrul procesual în litigiile specifice de urbanism.

**Initiator,**

**Catalin-Daniel Fenechiu, senator PNL**



<sup>9</sup> A se vedea decizia ICCJ dezlegare chestiuni de drept nr. 74/2018

**Tabel de semnături pentru susținerea propunerii legislative de modificare și completare a**

**Legii nr.50/1991** privind autorizarea lucrărilor de construcții ,

**Legii nr.350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismului,

precum și a **Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.**

Nr. crt.	Nume și prenume	Grup parlamentar	Semnătură
1.	BICA DĂNUȚ	PNL	
2.	POTECA VASILESCĂ	PNL	
3	BURB ȘORIH	PNL	
4	BICA Iulian Mihail	PNL	
5.	GURAN VIRGIL	PNL	
6	Pandea Ciprian	PNL	
*	AUNA GORSTIU	PNL	
8	Pauline Nicoleta	PNL	
9.	ROBERTA ANASTASE	PNL	
10	CRISTIAN CHIRTES	PNL	
11	VLAD POPU	PNL	
12	NEAGU NICOLAE	PNL	
13	MUNTEAN LUCICA SINA	PNL	
14	CRISTINA IOHAN	P.N.L.	
15	Voiculescu Liviu	PNL	
16	Deacu Tome	PNL	

