

EXPUNERE DE MOTIVE

la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor

Necesitatea și oportunitatea intervenției legislative

Prezenta propunere legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor, în scopul clarificării unor dispoziții care, prin conținutul lor actual, pot genera dificultăți de aplicare, sarcini administrative disproporționate, interpretări neunitare și efecte care nu corespund întotdeauna scopului urmărit de reglementarea în materia amenajării teritoriului, urbanismului și autorizării executării lucrărilor de construcții.

Necesitatea intervenției legislative rezultă atât din analiza soluțiilor normative cuprinse în Cod, cât și din problemele susceptibile să apară în aplicarea practică a acestora, în special în ceea ce privește determinarea indicatorilor urbanistici, regimul contravențional și al răspunderii, reglementarea așezărilor informale, procedurile de regenerare urbană și autorizare, precum și circuitul administrativ al actelor și avizelor.

Modificările propuse urmăresc instituirea unui cadru normativ mai clar și mai predictibil, în care procedurile administrative să fie proporționale cu obiectul concret al solicitării, răspunderea să fie individualizată în raport cu atribuțiile efectiv exercitate, iar instrumentele de urbanism să nu genereze sarcini suplimentare atunci când acestea nu sunt necesare pentru atingerea obiectivelor reglementării.

În acest context, intervenția legislativă nu urmărește diminuarea controlului urbanistic sau eliminarea răspunderii persoanelor implicate în activitățile reglementate de Cod, ci asigurarea unui raport adecvat între obiectivul urmărit de reglementare și mijloacele administrative utilizate pentru atingerea acestuia.

Clarificarea definiției procentului de ocupare a terenului (POT)

Modificarea urmărește revenirea la principiul consacrat de Legea nr. 350/2001 în materia determinării procentului de ocupare a terenului (POT), potrivit căruia acest indicator se determină prin raportarea suprafeței construite, respectiv a amprente la sol a clădirii, la suprafața parcelei. Reglementarea anterioară avea ca element central al definiției POT amprenta la sol a clădirii, iar nu totalitatea suprafețelor amenajate de proprietar în interiorul parcelei. În cadrul reglementării referitoare la CUT, Legea nr. 350/2001 prevedea distinct excluderea unor elemente precum aleile de acces pietonal sau carosabil, scările exterioare și trotuarele de protecție.

Reglementarea actuală extinde însă calculul POT asupra unor amenajări exterioare ale terenului, precum alei de acces, trotuare de protecție, parcaje sau locuri de garare neacoperite, curți interioare, piscine exterioare neacoperite, terenuri de sport, locuri de joacă, mobilier urban și împrejurimi.

O asemenea soluție conduce la diminuarea artificială a suprafeței efectiv disponibile pentru edificarea construcției și poate face ca o parcelă care respectă indicatorii urbanistici referitori la ocuparea terenului prin construcții să devină neconstruibilă sau excesiv de restrictivă ca urmare a amenajărilor necesare utilizării normale a proprietății. O alee de acces, un trotuar de protecție, un parcaj sau loc de garare neacoperit, o piscină exterioară neacoperită, un teren de sport, un loc de joacă, mobilierul urban sau o împrejurime nu reprezintă, prin natura lor, amprenta construită a clădirii și nu trebuie să consume indicatorul urbanistic destinat măsurării ocupării terenului prin construcții.

Modificarea urmărește astfel restabilirea delimitării dintre suprafața construită a clădirii și amenajările exterioare ale terenului, în concordanță cu concepția reglementării anterioare și cu tratamentul distinct al acestor amenajări în cadrul indicatorului CUT. Prin soluția propusă se asigură, totodată, predictibilitatea reglementării urbanistice și se evită situațiile în care proprietarul este împiedicat să utilizeze în mod rezonabil terenul pe care îl deține din cauza includerii în POT a unor amenajări care nu constituie construcția propriu-zisă. În esență, procentul de ocupare a terenului trebuie să măsoare ocuparea terenului prin construcții, nu modul în care proprietarul își amenajează curtea.

Reglementarea unitară a contravențiilor, sancțiunilor și răspunderii

În forma actuală, regimul contravențional este dispersat între art. 144, art. 357 și art. 570, ceea ce obligă destinatarii normei să consulte mai multe dispoziții pentru a identifica faptele sancționabile, persoana responsabilă și sancțiunea aplicabilă. O asemenea arhitectură reduce previzibilitatea normei, îngreunează aplicarea ei uniform și contravine normelor de tehnica legislative.

Astfel, se propune abrogarea art. 144 și art. 357 și rescrierea art. 570, astfel încât regimul contravențional să fie concentrat într-un singur articol, într-o structură coerentă și predictibilă. Faptele sunt grupate în două categorii principale: pe de o parte, contravențiile săvârșite de personalul de specialitate din autorități și instituții publice competente în materia amenajării teritoriului, urbanismului, autorizării și disciplinei în construcții; pe de altă parte, contravențiile săvârșite de celelalte persoane implicate în realizarea, modificarea, exploatarea, verificarea, proiectarea, executarea sau desființarea construcțiilor, inclusiv investitori, beneficiari, proprietari, dezvoltatori, proiectanți, verificatori, executanți și ceilalți specialiști sau participanți la procesul de construire.

În ceea ce privește răspunderea contravențională, acesta trebuie să urmeze atribuția efectivă. În cazul autorităților administrației publice, activitățile tehnice de verificare, întocmire, avizare și soluționare sunt realizate de personalul de specialitate și de persoanele competente potrivit legii și fișei postului. Amendamentul urmărește ca sancțiunea să fie aplicată persoanei care a avut efectiv obligația legală sau profesională încălcată.

Nu este justificat ca simpla calitate de primar sau președinte al consiliului județean să atragă automat răspunderea pentru o faptă tehnică săvârșită de o altă persoană. Conducătorul autorității nu poate fi transformat într-un răspunzător automat pentru fiecare act tehnic sau termen procedural gestionat de aparatul de specialitate. În același timp, răspunderea contravențională trebuie să fie raportată la atribuțiile efectiv exercitate, întrucât, potrivit competențelor legale și administrative, primarul sau președintele consiliului județean nu are atribuții de întocmire și verificare tehnică a documentațiilor, acestea revenind personalului de specialitate competent, în timp ce conducătorului autorității îi revine, după caz, competența de emitere și formalizare a actului administrativ.

Referitor la quantumul amenzilor, actualul art. 570 prevede, pentru fapte grupate la lit. a)-m), amenzi de 50.000–100.000 lei, iar pentru celelalte două categorii 20.000–50.000 lei și 10.000–20.000 lei.

Urmare a propunerii de modificare, quantumul sancțiunilor contravenționale prevăzute la alin. (3) și (4), a fost reevaluat prin raportare la necesitatea asigurării unui raport rezonabil și proporțional între gravitatea faptelor sancționate, scopul preventiv și coercitiv al amenzii și capacitatea economică reală a persoanelor cărora le este aplicată. Analiza quantumurilor la nivelul ansamblului reglementării relevă faptul că nivelurile de sancționare prevăzute în forma propusă inițial pot avea, în anumite situații, un caracter excesiv de împovărător în raport cu veniturile și situația economică concretă a persoanelor sancționate.

În cazul persoanelor care exercită atribuții de specialitate în cadrul autorităților administrației publice sau al instituțiilor publice, sancțiunile trebuie raportate și la realitatea nivelului veniturilor salariale din administrația publică. O amendă contravențională care poate reprezenta un număr foarte mare de venituri salariale lunare poate depăși în mod evident ceea ce este necesar pentru atingerea scopului preventiv al sancțiunii și poate dobândi un caracter disproporționat față de gravitatea concretă a faptei. Faptul că persoana sancționată exercită o funcție publică sau o funcție de specialitate nu justifică, prin el însuși, aplicarea unor sancțiuni care depășesc în mod semnificativ capacitatea sa economică și nivelul veniturilor aferente funcției exercitate.

Aceeași necesitate de proporționalitate este incidentă și în cazul contravențiilor prevăzute la alin. (2), care pot avea ca subiecți investitori, dezvoltatori, beneficiari, proprietari, proiectanți, executanți și alți participanți la realizarea construcțiilor. Existența unei activități economice sau calitatea de investitor ori dezvoltator nu presupune, în mod automat, existența unei capacități financiare ridicate și nici nu justifică aplicarea unor amenzi care, în raport cu situația concretă a persoanei sancționate, pot deveni excesiv de împovărătoare. Regimul contravențional trebuie să țină seama de diversitatea persoanelor cărora li se aplică și să permită individualizarea efectivă a sancțiunii în funcție de gravitatea concretă a faptei și de circumstanțele acesteia.

În acest context, diminuarea cuantumurilor amenzilor prevăzute la alin. (3) și (4) este necesară pentru reșezarea regimului sancționator într-un cadru proporțional și realist, care să asigure în continuare caracterul efectiv, descurajator și coercitiv al sancțiunii, fără a transforma amenda contravențională într-o sarcină excesivă pentru persoana sancționată. Reducerea cuantumurilor a fost realizată în mod unitar și proporțional pentru categoriile de fapte prevăzute de cele două alineate, menținându-se diferențierea între gravitatea și natura faptelor sancționate.

Prin această soluție se urmărește ca sancțiunea contravențională să fie suficient de semnificativă pentru a preveni încălcarea obligațiilor legale, dar, în același timp, să fie ancorată în realitatea economică și socială în care urmează să fie aplicată. Un regim sancționator eficient nu este determinat exclusiv de valoarea nominală ridicată a amenzii, ci de caracterul acesteia de sancțiune efectivă, proporțională și individualizabilă în raport cu fapta și persoana responsabilă.

Eliminarea din Cod a regimului special privind așezările informale

Se propune eliminarea din Cod a mecanismului juridic special privind așezările informale, inclusiv a dispozițiilor conexe din art. 104, 117, 118, 120, 127, 145, 146 și 150, precum și a definiției din anexa nr. 1.

Reglementarea actuală depășește sfera tehnică și urbanistică și include elemente de politică socială, locuire, patrimoniu, cadastru, relocare și intervenție asupra unor situații cu implicații asupra dreptului de proprietate. Un asemenea mecanism nu trebuie confundat cu reglementarea urbanistică propriu-zisă.

Situațiile sociale de vulnerabilitate, lipsa locuirii adecvate, excluziunea socială și relocarea persoanelor vulnerabile reprezintă probleme reale și sensibile, dar soluționarea lor presupune politici publice integrate de locuire și asistență socială, cu reguli clare privind finanțarea, proprietatea, responsabilitatea autorităților și protecția drepturilor tuturor persoanelor afectate.

Reglementarea urbanistică nu poate transforma o situație de fapt într-un drept asupra unui imobil. Codul însuși precizează că persoanele care locuiesc în așezările informale nu au drept asupra imobilelor ocupate, iar art. 150 alin. (5) lit. c) vorbește despre identificarea situațiilor în care poate fi atribuit un drept real asupra imobilelor, potrivit cadrului juridic aplicabil. Tocmai această deschidere către o eventuală atribuire a unui drept real justifică necesitatea ca materia să fie tratată într-un cadru normativ special și complet, nu incidental în Codul urbanismului.

În cazul proprietății publice, regimul constituțional și legal al bunurilor din domeniul public trebuie respectat. Ocuparea de fapt a unui teren nu poate constitui, prin ea însăși, temei pentru dobândirea unui drept asupra acestuia și nu poate limita destinația pe care autoritatea competentă o stabilește pentru realizarea unui interes public.

În cazul proprietății private, statul are obligația de a păstra un echilibru între obiectivele de protecție socială și garantarea dreptului de proprietate. Proprietarul de bună-credință nu trebuie pus în situația de a suporta, printr-un mecanism urbanistic, consecințele unei ocupări fără titlu a terenului său. Orice restrângere a exercițiului dreptului de proprietate trebuie să aibă un temei legal clar, să urmărească un scop legitim și să respecte cerințele de necesitate și proporționalitate.

Reglementarea actuală instituie, totodată, obligații administrative și financiare semnificative pentru autoritățile administrației publice locale: identificare și cartografiere, cadastru, baze de date, consultare, planuri de acțiune, identificarea terenurilor pentru soluții alternative, relocare și, în anumite cazuri, echiparea edilitară a zonelor. Aceste obligații nu pot fi instituite în mod sustenabil fără un cadru financiar și social distinct, care să stabilească în mod transparent sursele de finanțare și responsabilitățile fiecărui nivel al administrației. Este necesară și evitarea creării unei aparențe de tratament juridic preferențial între persoanele care dobândesc și folosesc terenurile în condițiile legii și persoanele care ajung să ocupe, fără titlu, terenuri publice sau private.

Protecția persoanelor vulnerabile trebuie realizată prin instrumente de politică socială și de locuire, pe criterii obiective și transparente, fără ca legislația urbanistică să creeze un regim patrimonial paralel.

Prin abrogarea dispozițiilor dedicate așezărilor informale nu se neagă existența sau gravitatea problemelor sociale pe care acestea le reflectă. Se propune însă ca eventualele măsuri de intervenție să fie reglementate printr-un act normativ special, care să poată trata împreună aspectele de locuire, incluziune socială, patrimoniu public și privat, cadastru, finanțare, relocare și protecția drepturilor persoanelor afectate.

În consecință, se propune eliminarea din Cod a întregului mecanism juridic special privind așezările informale, inclusiv a atribuțiilor instituționale, a comisiei de coordonare, a obligațiilor de identificare și relocare, a reglementării urbanistice speciale și a definiției din anexa nr. 1, precum și a tuturor trimiterilor care ar deveni lipsite de obiect.

Reglementarea proporțională a regenerării urbane

Se propune ca programul local de regenerare urbană, aprobat potrivit art. 226, să fie instrumentul principal pentru declanșarea și coordonarea operațiunilor de regenerare. Dacă intervențiile se încadrează în reglementările urbanistice deja aprobate și nu le modifică, nu se justifică elaborarea automată a unui nou PUZ.

O documentație de urbanism suplimentară devine necesară numai atunci când operațiunea modifică efectiv funcțiuni, indicatori urbanistici, configurația rețelei stradale, regimul de construire sau alte reglementări existente.

Soluția este importantă inclusiv pentru investițiile publice și private finanțate din fonduri europene, unde termenele de implementare sunt stricte. Introducerea unei etape urbanistice suplimentare atunci când reglementările existente sunt deja suficiente poate genera costuri și întârzieri, inclusiv riscul neutilizării sau pierderii unor finanțări. Amendamentul păstrează controlul urbanistic și obligativitatea documentației atunci când reglementările trebuie realmente modificate, dar evită o procedură suplimentară atunci când aceasta nu aduce o valoare urbanistică necesară.

Simplificarea autorizării în fronturile construite preexistente

Se propune completarea art. 257 alin. (9) pentru a permite întocmirea documentației tehnice pentru autorizarea construirii fără elaborarea unei documentații de urbanism în cazul unei parcele situate într-un front construit preexistent, atunci când clădirile de pe parcelele adiacente au același regim de înălțime cu cel solicitat.

De exemplu, pentru o parcelă liberă situată între două construcții P+1, solicitarea unei construcții P+1 nu justifică automat elaborarea unei noi documentații de urbanism dacă frontul construit existent oferă deja reperul urbanistic relevant. Soluția nu elimină certificatul de urbanism și documentația tehnică pentru autorizare și nu derogă de la reglementările urbanistice aplicabile; ea elimină doar o etapă suplimentară atunci când situația urbanistică este deja clară și verificabilă.

Semnarea certificatelor de urbanism prin împuterniciți

Modificările aduse art. 256 alin. (5), art. 257 alin. (6) și art. 258 urmăresc corelarea regimului de semnare a certificatelor de urbanism cu cel al autorizației de construire și asigurarea continuității activității administrative. Se introduce expres posibilitatea ca primarul sau președintele consiliului județean să își exercite competența prin împuternicit, fără schimbarea competenței autorității emitente.

Soluția evită blocarea procedurilor atunci când titularul competenței nu poate semna personal și creează un regim unitar pentru certificatele de urbanism aferente operațiunilor cadastrale, construirii/desființării clădirilor și lucrărilor ingineresti.

Exercitarea prin împuternicit a competenței privind avizul de inițiere a PUZ

Se propune completarea art. 69 alin. (2) astfel încât aprobarea avizului de inițiere a PUZ să poată fi exercitată și prin împuternicitul primarului, al primarului general sau al președintelui consiliului județean, după caz. Avizul continuă să fie întocmit de structura de specialitate și semnat de arhitectul-șef, iar modificarea privește numai modalitatea de exercitare a competenței de aprobare.

Soluția asigură continuitatea procedurii administrative, în același mod în care legislația permite exercitarea prin împuternicit a unor competențe în etapa autorizării executării lucrărilor, fără a modifica autoritatea competentă și fără a transfera competența în afara cadrului legal.

Aprobarea PUD prin împuternicit

Modificarea art. 85 alin. (1) urmărește aceeași logică de continuitate administrativă. Aprobarea PUD rămâne în competența primarului, a primarului general sau a președintelui consiliului județean, după caz, dar poate fi exercitată prin împuternicit. Regula privind termenul de 15 zile și condițiile de aprobare rămân neschimbate.

Prin această soluție se asigură coerența cu celelalte acte administrative din procedura de urbanism și autorizare și se evită blocarea aprobării unei documentații atunci când titularul competenței nu poate exercita personal atribuția.

Clarificarea procedurii pentru modificarea de temă

Se propune completarea art. 293 alin. (4) cu trei alineate noi pentru a introduce un filtru tehnic înaintea solicitării unor noi puncte de vedere, avize sau acorduri.

Reglementarea prevăzută la art. 293 referitoare la modificarea de temă necesită o clarificare procedurală, întrucât formularea actuală a alin. (4), prin raportare la punctele de

vedere, actele administrative, avizele și acordurile emise în vederea autorizării inițiale, este susceptibilă de interpretări care conduc, în practică, la solicitarea unor noi puncte de vedere, avize sau acorduri de la toate autoritățile și instituțiile care au emis astfel de documente pentru autorizarea inițială, indiferent dacă modificarea de temă afectează sau nu condițiile care au stat la baza emiterii acestora.

O asemenea interpretare generalizată conduce la blocaje administrative și întârzieri nejustificate în procedura de emitere a autorizației de modificare, atât la nivelul autorității administrației publice competente să emită autorizația, cât și la nivelul tuturor autorităților și instituțiilor care au emis avizele și acordurile inițiale.

În același timp, solicitantul, beneficiarul sau titularul autorizației este pus în situația de a relua demersuri administrative și de a obține documente de la o multitudine de avizatori, inclusiv în situații în care, din analiza documentației tehnice, rezultă în mod evident că modificarea de temă nu are nicio incidență asupra competenței sau condițiilor care au determinat emiterea avizului sau acordului inițial. Problema este cu atât mai relevantă în cazul investițiilor de amploare, în special al investițiilor publice, pentru care, în etapa autorizării inițiale, au fost solicitate și obținute numeroase avize și acorduri ca urmare a caracteristicilor amplasamentului și a relațiilor existente la acel moment între investiția propusă și obiectivele, rețelele, infrastructurile sau instituțiile din vecinătate.

Spre exemplu, în cazul unui amplasament de mari dimensiuni, un anumit aviz poate fi fost solicitat și emis deoarece, în raport cu soluția inițială, investiția se afla pe un anumit tronson în vecinătatea unui obiectiv sau a unei infrastructuri aflate în competența unei anumite autorități ori instituții. În situația unei modificări ulterioare de temă, analiza documentației tehnice actualizate, inclusiv a planului de situație și a celorlalte piese desenate relevante ale documentației, poate evidenția în mod obiectiv faptul că modificarea nu afectează elementele care au determinat emiterea acelui aviz și nu produce niciun efect asupra competenței sau condițiilor tehnice avute în vedere de emitent la autorizarea inițială. În astfel de situații, solicitarea automată a unui nou punct de vedere, aviz sau acord de la toate autoritățile și instituțiile care au participat la procedura inițială nu aduce o garanție suplimentară de legalitate sau de siguranță tehnică, ci conduce la reluarea unor demersuri administrative care nu sunt necesare în raport cu obiectul concret al modificării de temă.

Este necesară, prin urmare, instituirea unei analize de specialitate, efectuate de structura de specialitate a autorității administrației publice competente, prin care să fie determinat, în funcție de obiectul, natura și impactul modificării de temă, care dintre condițiile stabilite prin documentele emise la autorizarea inițială sunt efectiv afectate și care sunt autoritățile și instituțiile ale căror competențe sunt incidente în raport cu modificarea propusă.

Structurile de specialitate ale autorităților administrației publice competente dețin pregătirea tehnică și profesională necesară pentru efectuarea unei asemenea verificări, inclusiv prin raportare la documentația tehnică depusă, planurile de situație, piesele desenate și celelalte documente care permit identificarea efectelor concrete ale modificării de temă asupra condițiilor inițiale de autorizare.

Prin amendamentul propus se urmărește, astfel, instituirea unui mecanism clar și predictibil, în care autoritatea administrației publice competentă să emită autorizația de modificare face mai întâi filtrarea tehnică a documentelor relevante, iar solicitantului îi sunt comunicate în mod clar numai punctele de vedere, avizele și acordurile care trebuie obținute în raport cu modificarea de temă concret propusă.

Impactul socioeconomic și administrativ al propunerii

Ansamblul modificărilor propuse urmărește reducerea sarcinilor administrative care nu sunt necesare în raport cu situația concretă și creșterea predictibilității procedurilor.

În materia POT, se evită ca amenajări exterioare necesare utilizării normale a proprietății să consume artificial indicatorul urbanistic destinat ocupării terenului prin construcții.

În materia sancțiunilor, se urmărește ca răspunderea să fie individualizată în funcție de atribuția efectiv exercitată și ca sancțiunile să fie proporționale și efectiv aplicabile.

În materia regenerării urbane, se evită parcurgerea unei proceduri urbanistice suplimentare atunci când aceasta nu este necesară pentru modificarea reglementărilor existente.

În materia autorizării, se introduc soluții care permit continuarea procedurilor administrative prin împuterniciți și se simplifică autorizarea în situațiile în care construcția propusă se înscrie într-un front construit preexistent.

În materia modificărilor de temă, se evită reluarea nediferențiată a circuitului de avizare și se introduce obligația unei analize concrete a impactului modificării asupra avizelor și acordurilor inițiale.

Prin aceste măsuri se urmărește reducerea timpului și costurilor administrative pentru autorități, investitori, proprietari, proiectanți și ceilalți participanți la procesul de autorizare, fără diminuarea controlului exercitat de autoritățile competente.

Impactul financiar

Măsurile propuse nu instituie structuri administrative noi și nu presupun, prin ele însele, alocări bugetare.

Dimpotrivă, prin simplificarea procedurilor și evitarea reluării unor etape administrative atunci când acestea nu sunt necesare se urmărește utilizarea mai eficientă a resurselor existente ale administrației publice.

Efectele asupra legislației în vigoare

Propunerea legislativă modifică și completează punctual Legea nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor.

Intervențiile sunt concepute ca un ansamblu coerent, având ca finalitate clarificarea normelor, eliminarea unor sarcini administrative disproporționate, individualizarea răspunderii și asigurarea unei aplicări unitare și predictibile a procedurilor în domeniul urbanismului și autorizării construcțiilor.

Efectele urmărite

În ansamblu, propunerea urmărește o reglementare mai clară, proporțională și predictibilă, cu reducerea etapelor administrative care nu aduc valoare juridică sau tehnică suplimentară și cu delimitarea mai exactă a responsabilităților. Sunt păstrate controlul urbanistic, cerințele tehnice și responsabilitatea profesională, dar sunt evitate atât extinderea artificială a unor indicatori, cât și angajarea automată a răspunderii unor persoane care nu au avut atribuția efectivă asupra faptei.

Prin soluțiile propuse se urmărește, totodată, continuitatea activității autorităților publice, reducerea blocajelor procedurale, facilitarea investițiilor care se încadrează în reglementările existente și crearea unui cadru sancționator unic, proporțional și individualizabil.

Modificările nu urmăresc eliminarea controlului sau a răspunderii, ci aplicarea acestora într-o manieră clară, proporțională și raportată la competențele și situațiile concrete reglementate.

Față de cele prezentate mai sus, supunem atenției dumneavoastră, spre dezbateră și adoptare, prezenta inițiativă legislativă.

Inițiator:

Chirilă Virgil Alin, deputat PSD

