

EXPUNERE DE MOTIVE

Lege pentru modificarea Legii nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor

Legea nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor realizează unificarea și sistematizarea cadrului normativ aplicabil în domeniile amenajării teritoriului, urbanismului, autorizării executării lucrărilor de construcții și disciplinei în construcții, având ca obiectiv crearea unui sistem de planificare teritorială și urbană modern, coerent, predictibil, digitalizat și adaptat nevoilor actuale de dezvoltare.

Codul constituie, totodată, actul normativ esențial pentru realizarea Reformei 5 - „Dezvoltarea sistemului de planificare - Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor”, aferentă Componentei 10 - Fondul Local din Planul național de redresare și reziliență al României, respectiv pentru îndeplinirea jalonului 315.

Complexitatea domeniului reglementat, diversitatea situațiilor juridice și urbanistice existente la nivelul unităților administrativ-teritoriale, precum și necesitatea asigurării continuității activității administrative impun însă clarificarea și completarea punctuală a unor dispoziții ale Codului, astfel încât aplicarea acestuia să nu genereze blocaje administrative, viduri de reglementare sau interpretări neunitare.

Prezenta inițiativă legislativă nu urmărește reconsiderarea principiilor sau a arhitecturii instituite prin Legea nr. 169/2026, ci corectarea și clarificarea unor situații punctuale, în scopul asigurării aplicării efective a Codului, al creșterii securității juridice și al menținerii continuității proceselor de planificare urbană și autorizare a investițiilor.

Intervenția legislativă are în vedere, în același timp, necesitatea menținerii rezultatului reformei asumate prin PNRR și a cerințelor care au stat la baza jalonului 315.

I. Principalele soluții legislative propuse

Una dintre situațiile care necesită clarificare este cea a terenurilor pentru care nu există reglementări urbanistice în vigoare, inclusiv ca urmare a încetării valabilității unor planuri urbanistice generale anterior aprobate.

A fost semnalat de unele unități administrativ-teritoriale că la acest moment există și interpretarea că potrivit noii legi, planul urbanistic zonal poate doar să modifice sau detalieze o documentație existentă de tip PUG sau PUZ și nu poate fi realizat pentru reglementarea unor terenuri care nu mai beneficiază de reglementări urbanistice, fie nefiind niciodată reglementate, fie fiind pe teritorii ale căror reglementări au fost anulate de instanță sau au ieșit din perioada de valabilitate stabilită conform legii 350/2001 și care nu au mai fost prelungite de consiliile locale, fapt ce ar conduce la blocaje investiționale nedorite.

În lipsa unei soluții legislative explicite, astfel de situații pot determina imposibilitatea stabilirii regimului urbanistic aplicabil și, implicit, blocarea procedurilor administrative și a investițiilor. În acest scop, se propune completarea art. 66 cu o nouă situație în care certificatul de urbanism poate fi solicitat, cu aplicarea corespunzătoare a mecanismelor prevăzute de art. 361 și art. 573.

O altă categorie de modificări urmărește clarificarea dreptului de execuție a lucrărilor de construcții.

Problema textului actual din alineatul (3) constă în redactarea care creează confuzii administrative. Autoritățile tind să interpreteze că doar drepturile reale derivate din proprietatea *publică* (ex. administrare, concesiune, folosință gratuită) conferă dreptul de a construi, excluzând sau îngreunând nejustificat poziția titularilor de dezmembrăminte ale proprietății *private* (superficie, uzufruct, uz, servitute), formularea exemplificativă din Cod fiind interpretată ca limitativă. O interpretare sistemică a normei prin raportare la Codul civil conduce la ideea că enumerarea legală ar putea fi privită ca nefiind strict restrictivă, având în vedere că suprafața este reglementată tocmai în scopul edificării de construcții pe terenul altcuiva.

În acest sens, sunt corelate dispozițiile art. 245 cu definiția corespunzătoare din Anexa nr. 1, în scopul determinării fără echivoc a categoriilor de titulari de drepturi reale care pot solicita și obține autorizarea executării lucrărilor, precum și a situațiilor particulare în care anumite drepturi de creanță permit autorizarea în condițiile expres stabilite de lege.

În ceea ce privește procedura de autorizare, completarea art. 257 alin. (9) urmărește evitarea elaborării unei documentații suplimentare de planificare sau proiectare urbană în acele situații strict determinate în care caracteristicile frontului construit existent permit stabilirea regimului de înălțime fără o etapă suplimentară de planificare.

Soluția se aplică în cazul construirii, supraetajării sau extinderii unei clădiri existente pe o parcelă situată într-un front preexistent, atunci când clădirile de pe parcelele adiacente au același regim de înălțime cu cel solicitat.

Măsura are caracter de simplificare procedurală și nu înlătură obligația respectării celorlalte reglementări urbanistice, tehnice și juridice aplicabile investiției.

În materia protejării patrimoniului cultural, modificările art. 284 și art. 294 urmăresc clarificarea procedurii aplicabile anumitor categorii de lucrări asupra monumentelor istorice, construcțiilor cu valoare arhitecturală sau istorică și construcțiilor amplasate în zone de protecție a monumentelor ori în zone construite protejate.

Soluția legislativă păstrează controlul autorității competente în domeniul patrimoniului cultural. Executarea lucrărilor vizate este condiționată de notificarea prealabilă și de acordul scris al serviciului deconcentrat competent, acesta putând stabili condițiile și termenele de executare sau, după caz, necesitatea parcurgerii procedurii de autorizare.

De asemenea, sunt clarificate unele atribuții privind realizarea, verificarea și controlul obiectivelor de investiții finanțate prin programele naționale de investiții.

Un obiectiv important al prezentei inițiative îl constituie clarificarea mecanismului juridic funcțional pentru situațiile în care un Plan urbanistic general a fost anulat în integralitate printr-o hotărâre judecătorească definitivă anterior intrării în vigoare a legii 169/2026.

Anularea unei asemenea documentații poate determina apariția imediată a unui vid de reglementare urbanistică, cu consecința imposibilității sau dificultății emiterii certificatelor de urbanism și autorizațiilor de construire/desființare și, implicit, a blocării unor investiții publice sau private.

Pentru evitarea unei asemenea situații, a fost introdusă în legislație prevederea prevăzută la art. 361 care instituie un mecanism tranzitoriu prin care, în cazul anulării în integralitate a PUG sau PUGZM, redevine aplicabilă documentația care a fost în vigoare anterior celei anulate, fără reluarea

procedurii de avizare. Deși prevederea legală a fost introdusă explicit pentru a soluționa anumite probleme din teritoriu, se constată că există interpretări diferite cum că nu ar fi cu certitudine aplicabilă și UAT-urilor unde planurile urbanistice generale au fost anulate de către instanță anterior intrării în vigoare a Legii nr. 169/2026 .

Soluția este însoțită de obligația inițierii demersurilor pentru elaborarea unei noi documentații de urbanism. În situația particulară în care nu a existat un PUG aprobat anterior celui anulat, (existând din păcate situații unde documentația anterioară este reprezentată de schița de sistematizare din perioada comunistă) până la aprobarea unei noi documentații se aplică Regulamentul General de Urbanism, în condițiile stabilite de Cod, raportat la limita intravilanului existent la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, cu luarea în considerare a extinderilor de intravilan realizate prin planuri urbanistice zonale legal aprobate. Caracterul tranzitoriu al mecanismului este garantat prin limitarea aplicării sale la maximum 24 de luni.

Soluția propusă urmărește realizarea unui echilibru între, pe de o parte, efectele hotărârii judecătorești definitive de anulare și, pe de altă parte, necesitatea evitării paralizării activității administrative și limitarea dreptului de a realiza investiții publice sau private până la elaborarea și aprobarea unei noi documentații de urbanism.

Totodată, se propune realuarea în cadrul legii a unor prevederi care fuseseră incluse în legea 10/1995 privind calitatea în construcții în anul 2026 dar care nu au mai fost codificate , privitoare la programele de investiții derulate de MDLPA .

De asemenea, întrucât eliminarea completă a aplicabilității O.G. nr.2/2001 lasă fără proceduri legale pentru comunicarea proceselor-verbale (poștă, afișare pe ușa imobilului, refuz de primire), pentru trimiterea amenzilor la executare silită la organele fiscale sau pentru calcularea termenelor de prescripție, se impune precizarea că acest act normativ se aplică atunci când prevederile sale nu contravin Codului.

Complementar, prin completarea art. 573 se instituie regula potrivit căreia, în absența unui Plan urbanistic general în vigoare, investițiile în construcții, lucrările tehnico-edilitare și celelalte investiții se realizează în baza unui plan urbanistic zonal aprobat potrivit legii și cu respectarea Regulamentului General de Urbanism, sub rezerva excepțiilor prevăzute de lege.

Prezenta inițiativă clarifică și regimul juridic aplicabil procedurilor începute anterior intrării în vigoare a Codului. Principiul propus este acela al menținerii legii aplicabile la data inițierii procedurii, soluție necesară pentru asigurarea securității juridice și pentru evitarea reluării unor etape administrative deja parcurse.

Modificarea transformă o normă tranzitorie incompletă într-un mecanism juridic predictibil, protejând drepturile câștigate ale solicitanților și oferind autorităților publice un temei clar pentru soluționarea cererilor aflate în curs la data schimbării legislative.

De asemenea, proiectul cuprinde prevederi care urmăresc clarificarea regimului contravențional aplicabil lucrărilor executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea autorizației de construire și terminate în fapt anterior intrării în vigoare a Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor, în situația în care acestea fac obiectul unei proceduri de regularizare ulterior intrării în vigoare a Codului sau dacă fac obiectul unei proceduri de control.

Necesitatea reglementării rezultă din faptul că momentul inițierii procedurii de regularizare sau momentul constatării existenței unei construcții nu trebuie confundat cu momentul săvârșirii faptei contravenționale.

Potrivit art. 15 alin. (2) din Constituția României, legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

Reglementarea propusă nu instituie o amnistie contravențională și nu înlătură răspunderea pentru lucrările executate fără autorizație. Aceasta clarifică exclusiv legea contravențională aplicabilă faptelor săvârșite anterior intrării în vigoare a Codului și împiedică aplicarea retroactivă a unui regim sancționator mai sever.

Cu privire la determinarea datei săvârșirii faptei, amendamentul are în vedere jurisprudența obligatorie a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Prin Decizia nr. 16 din 20 iulie 2020, pronunțată în recurs în interesul legii, Înalta Curte a stabilit că, în cazul edificării fără autorizație a unei construcții terminate în fapt, termenul de prescripție a răspunderii contravenționale curge de la data terminării în fapt a construcției.

În considerentele deciziei, Înalta Curte a arătat că fapta de construire fără autorizație se consumă la momentul primei acțiuni de executare și se epuizează odată cu ultimul act care conduce la terminarea în fapt a construcției. Prin urmare, momentul constatării faptei de către autoritatea competentă nu poate fi asimilat momentului săvârșirii acesteia.

Pentru asigurarea unei aplicări unitare, amendamentul precizează că data terminării în fapt poate fi stabilită prin orice mijloc de probă admis de lege. Enumerarea mijloacelor de probă are caracter exemplificativ, iar autoritatea competentă urmează să aprecieze și să coroboreze probele administrate în fiecare situație concretă.

Această soluție permite, spre exemplu, utilizarea evidențelor cadastrale și fiscale, a documentelor privind furnizarea sau consumul de utilități, a imaginilor aeriene ori satelitare, a fotografiilor date, a documentațiilor și expertizelor tehnice sau a altor elemente obiective din care poate rezulta perioada în care lucrările au fost executate și data terminării lor în fapt.

Reglementarea evită astfel situația în care o construcție terminată în fapt sub imperiul legislației anterioare ar fi supusă unui regim sancționator ulterior și mai sever exclusiv pentru motivul că proprietarul solicită regularizarea sau autoritatea constată existența acesteia după intrarea în vigoare a Codului.

Scopul procedurii de regularizare trebuie să fie acela de a aduce în circuitul legal construcțiile care îndeplinesc condițiile urbanistice și tehnice prevăzute de lege, iar nu de a transforma această procedură într-un mecanism prin care unor fapte săvârșite sub imperiul legislației anterioare să le fie aplicat retroactiv un regim sancționator mai sever.

Persoanele care au săvârșit contravenții anterior intrării în vigoare a Codului nu sunt exonerate de răspundere, însă răspunderea acestora trebuie stabilită potrivit regimului juridic aplicabil la momentul săvârșirii faptei, cu respectarea legii contravenționale mai favorabile și, după caz, a normelor privind prescripția răspunderii contravenționale.

În lipsa unei norme tranzitorii suficient de clare, există riscul apariției unei practici administrative neunitare, în care situații juridice identice să fie tratate diferit în funcție de momentul efectuării controlului sau al solicitării autorizației de regularizare. Cetățeanul nu trebuie să suporte o sancțiune mai severă numai pentru că existența unei lucrări realizate anterior a fost constatată de autoritate după intrarea în vigoare a noului Cod.

Reglementarea propusă prin noul articol urmărește, prin urmare, să ofere atât cetățenilor, cât și autorităților publice un criteriu clar și previzibil: pentru stabilirea regimului contravențional este relevant momentul săvârșirii faptei, iar nu momentul ulterior al constatării acesteia sau al inițierii procedurii de regularizare.

Inițiativa propune și clarificarea definiției procentului de ocupare a terenului - POT, prin stabilirea elementelor care intră în determinarea suprafeței construite și a celor care, prin natura și funcțiunea lor, nu sunt incluse în calcul.

Complexitatea dezbaterilor și numărul foarte mare de amendamente care au trebuit procesate într-un timp extrem de scurt pentru adoptarea legii au condus la un volum de lucru extraordinar de mare care a generat o neconcordanță de redactare în forma definiției Procentului de Ocupare a Terenului (POT), cauzată de omisiunea sintagmei de legătură „*cu excepția următoarelor*”. Deși în cadrul dezbaterilor parlamentare prin care structurile asociative ale autorităților locale au solicitat mai multă claritate cu privire la elementele exceptate de la calcul, față de definiția propusă în forma adoptată de guvern, dintr-o eroare de redactare, în prezent, formularea actuală încadrează elementele exterioare secundare (punctele 1-8: terase descoperite, scări de acces, alei, parcaje neacoperite, piscine etc.) în proiecția pe sol a clădirii principale, generând o interpretare diferită de practica tehnică unitară și de solicitările structurilor asociative din timpul dezbaterilor parlamentare.

Formularea actuală distorsionează modul de calcul al indicatorilor urbanistici: prin includerea amenajărilor de incintă în amprenta la sol, POT-ul maxim legal este atins prematur, fiind afectată suprafața utilă edificabilă, în special pe parcelele de dimensiuni reduse. Pentru a asigura respectarea exigențelor de claritate și precizie prevăzute de art. 36 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, este necesară alinierea textului la intenția de reglementare. Introducerea explicită a tezei de excludere va oferi un cadru juridic predictibil și va elimina riscul de blocaj administrativ în emiterea autorizațiilor de construire la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

II. Compatibilitatea cu Reforma 5 și jalonul 315 din PNRR

Având în vedere că Legea nr. 169/2026 reprezintă actul normativ prin care România asigură realizarea Reformei 5 - „Dezvoltarea sistemului de planificare - Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor”, aferentă Componentei 10 a PNRR, soluțiile cuprinse în prezenta propunere legislativă au fost analizate și din perspectiva menținerii cerințelor aferente jalonului 315.

Potrivit Deciziei de punere în aplicare a Consiliului și anexei aferente PNRR, Codul trebuie să mențină dispoziții referitoare, în principal, la:

- a) reducerea termenelor de emitere a actelor administrative și introducerea unor mecanisme care să asigure procese administrative digitalizate în domeniul construcțiilor;
- b) posibilitatea constituirii unor centre de expertiză la nivelul zonelor urbane funcționale;
- c) actualizarea și transpunerea documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism în sisteme informaționale geografice - GIS, precum și alinierea acestora la principiile Politicii Urbane a României referitoare la promovarea transportului și mobilității durabile și utilizarea soluțiilor bazate pe natură, respectiv a infrastructurii verzi și albastre, inclusiv la nivelul zonelor urbane și rurale funcționale;

d) includerea în documentațiile de urbanism actualizate a unor prevederi privind mobilitatea și accesibilitatea în zonele urbane și rurale funcționale.

Prezenta propunere legislativă nu abrogă, nu suspendă și nu restrânge dispozițiile Legii nr. 169/2026 prin care sunt asigurate aceste cerințe.

Modificările propuse nu afectează mecanismele de digitalizare instituite prin Cod, posibilitatea constituirii centrelor de expertiză la nivelul zonelor urbane funcționale, obligațiile privind elaborarea și actualizarea documentațiilor în format GIS și nici cerințele privind mobilitatea, accesibilitatea, transportul durabil, soluțiile bazate pe natură și infrastructura verde și albastră.

În ceea ce privește art. 257 alin. (9), soluția propusă reprezintă o simplificare procedurală aplicabilă unei situații determinate și nu înlătură aplicarea reglementărilor urbanistice și a cerințelor Codului.

În ceea ce privește art. 361 și art. 573, mecanismele introduse pentru situațiile în care documentația PUG/PUGZM a fost anulată sau nu există un PUG în vigoare sunt concepute ca mecanisme excepționale de continuitate administrativă și de evitare a vidului normativ. Acestea nu substituie obligația elaborării și aprobării unei noi documentații de urbanism în condițiile Codului.

Caracterul temporar al regimului instituit de art. 361 este asigurat inclusiv prin stabilirea unei perioade maxime de 24 de luni, concomitent cu obligația inițierii demersurilor pentru elaborarea unei noi documentații.

În ceea ce privește art. 582, regimul tranzitoriu urmărește exclusiv protejarea securității juridice a procedurilor inițiate anterior intrării în vigoare a Codului. Pentru documentațiile care urmează să fie elaborate în noul cadru legislativ sunt menținute cerințele privind formatul GIS și elementele suplimentare de conținut instituite prin Cod.

În consecință, soluțiile legislative propuse nu modifică elementele structurale prin care sunt îndeplinite cerințele jalonului 315 și nu determină o diminuare a rezultatului Reformei 5. Intervențiile au caracter punctual, urmăresc clarificarea și asigurarea aplicabilității Codului și sunt compatibile cu obiectivul general al reformei de creare a unui sistem de planificare simplificat, digitalizat, coerent și predictibil.

Prin urmare, prezenta inițiativă păstrează nivelul de ambiție și rezultatul urmărit prin Reforma 5 și jalonul 315 din PNRR, asigurând concomitent soluționarea unor situații concrete care pot apărea în aplicarea Legii nr. 169/2026.

Prin clarificarea normelor aplicabile, propunerea legislativă este de natură să reducă incertitudinea juridică și riscul apariției unor practici administrative neunitare.

Prevenirea blocajelor determinate de inexistența sau anularea documentațiilor de urbanism permite asigurarea continuității procedurilor administrative și oferă un cadru juridic predictibil pentru investițiile publice și private, fără a înlătura obligația respectării regulilor de urbanism și de autorizare.

Simplificarea punctuală a unor proceduri reduce sarcina administrativă atât pentru autoritățile publice, cât și pentru beneficiarii investițiilor, iar clarificarea normelor tranzitorii permite valorificarea etapelor procedurale deja parcurse.

Soluțiile legislative propuse au, în principal, caracter normativ, procedural și de clarificare a cadrului juridic existent.

Prin natura lor, acestea nu instituie în mod direct noi scheme de finanțare și nu presupun, prin ele însele, angajarea unor categorii noi de cheltuieli de la bugetul de stat.

Aplicarea măsurilor se realizează prin intermediul autorităților și instituțiilor competente potrivit atribuțiilor stabilite de legislația în vigoare.

III. Concluzii

Prezenta propunere legislativă răspunde necesității de a asigura aplicarea coerentă și efectivă a Legii nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor, prin eliminarea unor posibile blocaje, clarificarea regimului juridic al unor situații specifice și instituirea unor soluții tranzitorii necesare continuității activității administrative.

Soluțiile propuse nu modifică principiile fundamentale ale Codului și nu afectează elementele esențiale ale Reformei 5 și ale jalonului 315 din Planul național de redresare și reziliență.

Inițiativa urmărește realizarea unui echilibru între simplificarea și eficientizarea procedurilor administrative, securitatea raporturilor juridice, continuitatea investițiilor și menținerea exigențelor de planificare urbană, protecție a patrimoniului și disciplină în construcții.

Față de considerentele prezentate, supunem Parlamentului spre dezbateră și adoptare prezenta Propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor.

ECSEKE ARTILA secretar USMR

