

# REGIMUL JURIDIC AL ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN MATERIA URBANISMULUI (REZUMAT)

**Elena – Cătălina ZARĂ**

*Cuvinte cheie: urbanism, amenajarea teritoriului, acte administrative de autoritate cu caracter normativ, acte administrative de autoritate cu caracter individual, plan urbanistic general, plan urbanistic zonal, plan urbanistic de detaliu, plan de mobilitate urbană, certificat de urbanism, aviz, regim de urgență, intrare în legalitate, suspendare, revocare.*

Odată cu trecerea la economia de piață, după 1989, prioritar în legislația românească și ca răspuns la cerințele socio-istorice ale vremii, a fost legiferată reconstituirea dreptului de proprietate pentru foștii proprietari sau moștenitorii lor deposedați abuziv de regimul comunist. Dintre toate actele normative care alcătuiesc acest pachet legislativ, un act normativ cu impact asupra domeniului urbanismului a fost și este legea fondului funciar. El prevede o serie de dispoziții cu privire la execuția în teren a lucrărilor de amenajare dar și punerea în valoare a terenurilor degradate prin anumite lucrări care se execută în vederea consolidării terenului. Dintre aceste lucrări, legea enumeră următoarele: terasări, modelări, fixări de soluri, înierbări, nivelări, împăduriri, corectări de torenți și împrejmuiri, drumuri, podețe cu caracter permanent, poduri. O prevedere importantă este aceea conform căreia ” *amplasarea unor construcții noi, de orice fel, se poate face doar în intravilanul localităților*”. Totodată, se stipulează că doar ” *prin excepție, construcțiile care, prin natura lor, provoacă*

*efecte de poluare a factorilor de mediu pot fi amplasate în extravilan. Amplasamentele, în acest caz, vor fi stabilite pe baza unor studii ecologice, care vor fi avizate de organele de specialitate privind protecția mediului înconjurător”.*

Mediul uman este obiectul principal de studiu al urbanismului. Amenajarea teritoriului și urbanismul sunt domenii înrudite cu domeniul de referință - spațiul. Sunt ramuri ale aceluiași trunchi.

În marea majoritate a studiilor, a cursurilor, a monografiilor, cele două sintagme – urbanismul și amenajarea teritoriului sunt considerate prin alăturarea lor, una și aceeași disciplină, nefăcându-se clar deosebirea dintre ele (de altfel și legislația le folosește în cea mai mare parte, în aceeași frază fără să facă distincție clară între acestea) poate și pentru faptul că obiectul de studiu este același pentru ambele noțiuni.

Nu putem discuta de cele două discipline fără a începe cu actul care le reglementează. Acesta este materializat de Legea nr. 350/2001-privind amenajarea teritoriului și urbanismul.

Amenajarea teritoriului are ca obiect de studiu suprafețe vaste de teren, în care mediul natural domină. Urbanismul are ca obiect de studiu așezările umane, în care spațiul construit, artificial, este cel care predomină. Dacă în amenajarea teritoriului localitățile, ca ansamblu de așezări umane, sunt privite ca elemente ale sistemului, în urbanism și reprezintă însuși sistemul de care acesta se ocupă. Activitatea de amenajare a teritoriului este exercitată pe întreg teritoriul României. Activitatea de urbanism înglobează toate localitățile țării, organizate într-o rețea, pe baza unei ierarhizări și a distribuției echilibrate în teritoriu a acestora.

Legislația română nu prezintă o definiție a urbanismului și nici a amenajării teritoriului, iar în multe studii dedicate domeniului, specialiștii nu fac o distincție clară între cele două sfere de activitate,

motivată poate de complexa interdependență dintre acestea. Legislația în domeniu din țara noastră le tratează împreună, precizând pentru ambele domenii deodată, conținutul acestora, trăsăturile specifice, obiectivele lor și modalitățile de realizare. Chiar dacă există o linie de demarcație foarte fină, ea totuși a fost scoasă în evidență în cadrul acestei teme de cercetare, pentru o mai bună înțelegere a fenomenului și a celor două domenii de studiu.

Pentru o mai bună imagine a ceea ce reprezintă activitatea de urbanism, au fost stabilite, analizate și comentate principiile activității de urbanism: *principiul autonomiei locale, al deconcentrării serviciilor publice, principiul parteneriatului, al transparenței, al descentralizării serviciilor publice, al participării populației în procesul de luare a deciziilor, al dezvoltării durabile, al ierarhizării, coeziunii și integrării spațiale.*

Formele concrete prin care administrația publică își îndeplinește misiunea de organizare a aplicării și de aplicare în concret a legii, precum și de prestare, respectiv organizare a prestării serviciilor publice reprezintă mijloacele de acțiune ale autorităților administrației publice. În dreptul administrativ, actele juridice, faptele administrative și operațiunile administrative sunt considerate formele de activitate ale administrației publice.

În materia urbanismului, actele care se înscriu în tiparele actului administrativ de autoritate sunt Planul urbanistic general și regulamentul local de urbanism aferent acestuia, Planul urbanistic zonal cu regulamentul local aferent și Planul urbanistic de detaliu, conform reglementărilor imperative ale legii, la care noi am adăugat Planul de mobilitate urbană, după ultimele reglementări adoptate în materie, pe care l-am dezbătut separat, el nefiind până la această dată tratat ca atare în categoria actelor administrative de autoritate cu caracter normativ din domeniul urbanismului. Acestora li se alătură autorizația de construire și de demolare și, după unii autori, certificatul

de urbanism. Discuția despre caracterul de act administrativ al certificatului de urbanism, a necesitat dezbateri pe care le-am dezvoltat în secțiune specială, întrucât suntem în situația în care instanțele de judecată dau o altă interpretare normelor juridice față de doctrină. Toate aceste acte prezintă condițiile de valabilitate ale actului administrativ de autoritate. Ele sunt emise cu respectarea competenței materiale, dar și a competenței teritoriale a entității emitente; îmbracă forma scrisă (ca o garanție a respectării legalității, cât și ca o condiție necesară publicării acestor acte); îndeplinesc formalitățile anterioare, concomitente sau posterioare actului, după caz; conținutul lor este în conformitate cu ipoteza, dispoziția și sancțiunea normelor juridice și sunt legale și oportune, fiind îndeplinită astfel și ultima condiție de valabilitate a actului administrativ – să fie conform cu scopul legii.

Aceste acte sunt adoptate, respectiv emise de autoritățile administrației publice competente și cuprind reglementări de principiu cu caracter obligatoriu.

În categoria actelor de autoritate cu caracter individual, regăsim autorizația de construire și autorizația de desființare. În categoria *actelor administrative asimilate* sunt cuprinse: refuzul nejustificat de soluționare a cererii de autorizare, lipsa oricărui răspuns de soluționare a cererii privind autorizarea unei construcții precum și soluționarea cu tardivitate a cererii privind eliberarea autorizației de construire și, de ce nu, și a certificatului de urbanism, care, datorită divergențelor din doctrină, dar și naturii sale hibride, poate fi încadrat într-o astfel de categorie.

Acte care emană de la autoritățile publice, în regim de putere publică, reprezintă manifestarea de voință a autorității publice competente prin care se creează, se modifică, sau se sting drepturi și obligații, în beneficiul sau în sarcina unei persoane determinate.

Atât **actele de autoritate cu caracter normativ** cât și cele **cu caracter individual** pe care le-am enumerat anterior, constituie sfera actelor juridice administrative – cea mai importantă formă de activitate a administrației publice din domeniul urbanismului.

Documentațiile de urbanism, astfel cum sunt ele numite în lege, sunt acte administrative de autoritate cu caracter normativ, întrucât ele „*au caracter de reglementare specifică și stabilesc reguli*” ce se aplică direct asupra localităților (PUG-urile) și părților din acestea (PUZ-urile) până la nivelul parcelor cadastrale (PUD-urile). Chiar dacă nu îl regăsim în această clasică delimitare, planul de mobilitate urbană (PMU), așa cum am arătat anterior, se încadrează în categoria actelor administrative de autoritate cu caracter normativ, autoritățile publice locale municipale, orașenești și comunale fiind obligate să adopte o astfel de documentație care are ca rol primordial detensionarea traficului existent și găsirea soluțiilor în vederea fluidizării acestuia, avându-se în vedere caracteristicile unității administrativ-teritoriale adoptatoare. La fel ca în cazul celorlalte planuri urbanistice și acesta îmbracă forma concretă de hotărâre care urmează a fi supusă dezbaterii plenului autorității autonome deliberative și care va obține ulterior votării sale, forma concretă de act administrativ de autoritate.

În materia urbanismului, din categoria actelor administrative individuale, enumeram anterior ca făcând parte autorizația de construire și autorizația de desființare.

Autorizația de construire dă naștere unor drepturi sau obligații în favoarea, respectiv în sarcina unor persoane determinate, având astfel caracterul unui act administrativ de autoritate cu caracter individual.

Autorizației de desființare i se aplică același regim juridic, fiind eliberată la solicitarea titularului unui drept real asupra imobilului-construcție ce urmează a face obiectul demolării.

Refuzul nejustificat de soluționare a cererii de autorizare, lipsa oricărui răspuns de soluționare a cererii privind autorizarea sau desființarea unei construcții, precum și soluționarea cu tardivitate a cererii privind eliberarea autorizației de construire/desființare sunt acte administrative asimilate, așa cum am mai arătat, și au semnificația unor acte administrative supuse controlului judecătoresc potrivit legii contenciosului administrativ, astfel cum rezultă din interpretarea logică a principiului legalității, care guvernează activitatea autorităților publice. De aici și raționamentul încadrării în categoria actelor administrative asimilate a certificatului de urbanism, ca act premergător emiterii autorizației de construire/desființare. Astfel, dacă autorizația nu va fi emisă pe motivul că documentația solicitată prin certificatul de urbanism de către autoritatea emitentă este incompletă sau neconformă, acest fapt conduce la refuzul autorității de a emite actul final de urbanism, sau la nesoluționarea în termenul legal de 30 de zile stipulat în legea specială. Această situație îndreptățește pe solicitant să își obțină pe cale judecătorească dreptul, ”eveniment” care încadrează certificatul de urbanism în categoria actelor administrative asimilate, întrucât el este actul ce constituie izvor al refuzului sau nesoluționării solicitării obținerii autorizației în termenul legal.

Certificatul de urbanism este incontestabil un act cu caracter individual, dar nu la fel de sigur are caracterul unui act administrativ. După unii autori el are natura juridică a unui aviz conform, după alții, are caracterul unui act administrativ. Noi l-am încadrat cu ușurință în categoria **operațiunilor administrative complexe**, găsind argumente și în favoarea încadrării acestuia în aceea a **actelor administrative asimilate**.

Toate actele administrative trebuie să îndeplinească anumite condiții de formă. Una dintre acestea este reprezentată de semnarea acestor categorii de acte. Documentațiile de urbanism sunt semnate de

către specialiști cu drept de semnătură, existând, în acest sens un Regulament care reglementează acest drept și stabilește procedurile de dobândire cât și de exercitare a acestuia. Prin reglementarea dreptului de semnătură se urmărește asigurarea calității documentațiilor de urbanism, iar prin stabilirea responsabilităților se asigură respectarea reglementărilor legale în procesul de elaborare al acestor documentații. Dreptul de semnătură este pus în practică atât prin semnarea documentațiilor de urbanism, cât și aplicând ștampila pe aceste documentații.

Am abordat în cuprinsul tezei și legislația prin care se instituie o serie de **reguli generale, de prescripții sau simple recomandări necesare**, ce stau la baza elaborării și adoptării oricărui act administrativ din domeniul urbanismului, de către autoritățile administrației publice locale cu atribuții în acest domeniu. A fost analizat, în acest sens, Regulamentul General de Urbanism, actul care stabilește reguli de bază în aplicarea prescripțiilor de urbanism, chiar dacă apariția sa este destul de mult întârziată față de actul principal cu aplicații practice, concrete, în domeniul autorizării construcțiilor pe teritoriul României – Legea nr. 50/1991, republicată. Acesta a fost analizat împreună cu Ghidul privind elaborarea și aprobarea regulamentelor locale de urbanism, aprobat prin Ordin al Ministrului Lucrărilor Publice și Amenajarea Teritoriului care, prin modul de redactare și detaliere al fiecărui articol din cuprinsul regulamentului, se constituie în veritabile Norme metodologice de aplicare a Regulamentului General de Urbanism, chiar dacă ele au fost elaborate la patru ani de la publicarea acestuia, fenomen care, din nefericire, a constituit o regulă în adoptarea legislației în materia urbanismului la noi în țară.

Regulamentul General de Urbanism este, așa cum prevede actul normativ care-l reglementează, „un sistem unitar de norme tehnice și juridice” care trebuie să stea la baza tuturor actelor de

autoritate normative ale administrațiilor centrale și locale, adoptate atât în domeniul amenajării teritoriului (este vorba despre planurile de amenajare a teritoriului) cât și în cel al urbanismului (planurile urbanistice, precum și regulamentele locale de urbanism). Asta înseamnă că normele acestui regulament au aplicabilitate finală în însăși documentațiile care au stat la baza emiterii autorizațiilor de construire care se eliberează de către autoritățile publice în exercitarea atribuțiilor privitoare la urbanism.

Din cuprinsul actului normativ și din însăși titulatura sa și a principiilor generale care guvernează acest regulament, rezultă importanța lui și faptul că ar fi trebuit să constituie fundamentul tuturor regulilor de urbanism și, pe cale de consecință, să contribuie la stabilirea în mod adecvat al statutului juridic al acestora. Se ridică cel puțin un semn de întrebare vis-a-vis de caracterul prevederilor acestui regulament general de urbanism. În timp ce regulamentul stabilește ”regulile de ocupare a terenurilor și de amplasare a construcțiilor și amenajărilor”, documentațiile de urbanism, prin planurile urbanistice și regulamentele locale de urbanism, ”stabilesc reguli ce se aplică direct asupra teritoriilor localităților și părților din acestea” (până la nivelul parcelelor cadastrale, în cazul Planului urbanistic de detaliu) și constituie elemente de fundamentare obligatorii în vederea eliberării certificatelor de urbanism. Rezultă clar, din cele expuse anterior, caracterul general al dispozițiilor regulamentului, foarte explicit în privința acestui aspect fiind textul precizărilor prevăzute în ***”Ghidul privind elaborarea și aprobarea regulamentelor locale de urbanism.”*** Conform acestora, dispozițiile cuprinse în regulament „au caracter de largă generalitate”, prin aplicarea lor asigurându-se „concilierea intereselor cetățeanului cu cele ale colectivităților, respectiv protecția proprietății private și apărarea interesului public”. Regulamentul fundamentează documentațiile de urbanism care, la rândul lor, vor detalia articolele



din regulament prin aplicarea diferențiată în funcție de condițiile specifice ale localităților sau a unor zone ale acestora. Foarte importantă este aplicarea corelată a regulilor generale de urbanism de către autoritățile abilitate. Această aplicare diferențiată cade în responsabilitatea administrației publice locale care are și competența elaborării, avizării și aprobării documentației de urbanism, răspunzând de conținutul reglementărilor adoptate.

După unii autori ar fi necesară revizuirea actului normativ care aprobă regulamentul și punerea acestuia în concordanță cu dispozițiile noului ansamblu legislativ de urbanism și chiar conferirea de către legiuitor a valorii juridice a unei legi. Cu această din urmă opinie suntem și noi de acord, practica demonstrând necesitatea instituirii unui cadru legislativ cât mai stabil care să asigure aplicarea unitară a unor dispoziții din materia urbanismului. Din acesta trebuie să se reflecte în mod evident creerea unui cadru urbanistic cât mai echilibrat. În privința „aducerii la zi” a regulamentului, ținându-se seama că această legislație este supusă continuu modificărilor impuse în primul rând de schimbările de conținut și formă a realității urbanistice, Ghidul privind elaborarea și aprobarea regulamentelor locale de urbanism dispune că prevederile acestuia ”vor fi permanent corelate cu evoluția legislației cu caracter general, precum și cu cea de specialitate, care sunt relevante pentru activitatea de urbanism”. Problema care se pune însă, este câtă ”greutate” pot avea pentru domeniul urbanismului reglementările dispuse prin niște ghiduri, știută fiind relevanța juridică a unor astfel de acte. Cu atât mai mult am pledat pentru necesitatea încorporării unor astfel de dispoziții într-un act normativ a cărui relevanță și acuratețe juridică să nu poată fi contestate. În cuprinsul tezei am dezvoltat regulile de urbanism, astfel cum sunt ele dispuse în Regulamentul general de urbanism, pe care le-am abordat în coroborare cu dispozițiile Ghidului privind elaborarea și aprobarea regulamentelor locale de urbanism, fiind

dezbătut fiecare articol din acesta, dezvoltat și comentat conform legislației conexe în domeniu, dar cu păstrarea rezervelor de rigoare față de consecințele juridice ale unor norme juridice dispuse printr-un ghid.

**Regulile generale de urbanism** sunt, din punctul nostru de vedere, acele norme impuse de legislația specială în materie, opozabile atât administrației publice care este obligată să le însereze într-un act administrativ, cât și beneficiarilor care sunt ținuți a le respecta. Aceste norme sunt fie imperative, fie permissive, după caz, indicând cu rigurozitate anumite decizii care trebuie luate sau permițând o anumită lejeritate a aprecierii de a fi eliberată sau nu autorizația de construire. Nerespectarea acestor norme poate antrena aplicarea unor tipuri de sancțiuni, care, după părerea noastră, ar trebui revizuite și chiar înăsprite, raportat la numărul ridicat de cazuri de încălcare ale acestora, tocmai în detrimentul caracterului lor de generalitate, văzut ca principiu de aplicare unitară la nivelul întregii țări. Aceste norme comportă, pe de o parte, asupra modului de ocupare *a terenurilor*, iar pe de alta, asupra modului de amplasare și conformare *a construcțiilor*.

Dincolo de cadrul normativ asupra căruia am făcut comentarii și observații, am fost preocupați în a scoate în evidență importanța practică a cunoașterii regulilor generale de urbanism. Acest obiectiv trebuie să stea la baza adoptării oricăror acte administrative de autoritate cu caracter normativ sau individual, care să conducă la întocmirea unei documentații tehnice riguroase și la o vigilență verificare a acestora din partea celor îndrituiți de lege. Chiar dacă Ghidul privind elaborarea și aprobarea regulamentelor locale de urbanism nu are greutatea unei legi, sperăm că am reușit să conturăm explicit aceste reguli urbanistice a căror cunoaștere trebuie avută în vedere la elaborarea, adoptarea sau emiterea, după caz, a oricărui act normativ din domeniul urbanismului.

Actele normative prin care se reglementează documentațiile de urbanism, au o importanță covârșitoare în plan practic, întrucât tot ce se construiește în țară, conform legii, se face după reguli precise, cu respectarea condițiilor impuse prin aceste documentații, care, la rândul lor, se întocmesc cu respectarea anumitor volumetrii, atât a teritoriului cât și a edificiilor în sine, a anumitor caracteristici tehnici, de arhitectură și de rezistență, care prin impunere, conduc la garantarea unui mediu social propice traiului într-o societate echilibrată și armonioasă. Nerespectarea unora dintre normele din domeniu conduc, indubitabil, la atingerea acestui echilibru, unei armonii, cu consecințe directe asupra vieții sociale a cetățeanului. Nu sunt concluzii goale de conținut, ci sutele de dosare înaintate în instanță de-a lungul timpului, care au ca obiect anularea, suspendarea, sau modificarea unor acte administrative de autoritate cu caracter normativ adoptate în domeniul urbanismului, sunt dovezi clare că beneficiarii finali direcți sau indirecti ai unor astfel de acte încep să-și cunoască din ce în ce mai bine drepturile rezultate din legile speciale în domeniu și acționează atunci când un astfel de drept le este, într-un fel sau altul, încălcat.

Un astfel de pachet legislativ, cu o așa de mare importanță practică, trebuie să fie caracterizat prin stabilitate, ușoară aplicabilitate, transparență și nu în ultimul rând coerență.

Așa cum am arătat deja, când vorbim de acte administrative de autoritate cu caracter normativ adoptate în domeniul urbanismului, legislația **de bază** este constituită din Legea nr. 350/2001 și din Ordinul nr. 233/2016 *"pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și de elaborare și actualizare a documentațiilor de urbanism"*. La acestea pot fi adăugate, cu rezerva cuvenită, ghidurile pentru fiecare documentație de urbanism în parte, veritabile norme metodologice ale legislației de profil. Tot la capitolul legislație de

bază, putem încadra și Legea nr. 50/1991, republicată, oarecum conexă legislației amintite până acum, dar totodată, destinație finală a tuturor normelor juridice adoptate în domeniu, întrucât în temeiul ei, se poate construi/desființa legal pe teritoriul acestei țări.

Din păcate, toată legislația elaborată în domeniu, este destul de greoaie și conține dispoziții contradictorii. La acestea se adaugă modificările importante care țin de esența actului administrativ, făcute des, într-un ritm căruia cu greu i se poate face față, indiferent de poziționarea față de actul normativ: beneficiar final, proiectant, elaborator, avizator autoritate publică chemată să respecte niște norme imperative, etc.

Sunt foarte greu de abordat, pur teoretic, documentațiile de urbanism, fără a mai lua în calcul și faptul că încercarea de a pune în practică dispozițiile din domeniu sunt, adeseori, bulversate de completările și modificările apărute prea des și prea brusc, peste o igienă și o obișnuință a aplicării dispozițiilor vechi, deja consacrate. Și modul de redactare al normelor, în cadrul aceluiași act normativ, este destul de deficitar la capitolul coerență, cele privind un anumit tip de documentație fiind ”împrăștiate” de-a lungul întregului act normativ și nu grupate și sistematizate, așa cum ar cere orice normă de redactare a unui act normativ, al cărui deziderat ar trebui să fie ușurința în aplicare și o înțelegere a sensului, fără ca aceasta să necesite un efort suplimentar.

În decursul anilor de studiu, în redactarea prezentei lucrări, am fost surprinși de mai multe modificări de esență ale normelor juridice adoptate în domeniul documentațiilor de urbanism, începând cu apariția, în cele din urmă, a ”*Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001*”, în luna martie 2016.

Destul de controversat este și Ordinul nr. 233/2016, care aduce completări și modificări modului de elaborare și actualizare a documentațiilor de urbanism, fără a face nicio mențiune cu privire la

mai vechile și îndelung aplicatele ghiduri adoptate pentru fiecare documentație de urbanism în parte. Din contră, adaugă acolo unde legiuitorul stabilise cu precizie anumite norme și unde practica a demonstrat că a făcut-o bine. Și face acest lucru trunchiat, diferențiat pe categorii de documentații, așa cum am arătat în cuprinsul părții din teză care este dedicată acestor categorii de acte. Au rămas aspecte neclarificate, neconcordanțele vechi nefiind îndreptate, ba chiar la acestea adăugându-se altele noi. Actele normative care reglementează actele administrative adoptate în domeniul urbanismului trebuie evidențiate, în primul rând, așa cum am mai spus-o, prin coerență, prin claritatea exprimării, prin eradicarea oricăror dubii de interpretare și nu printr-un slalom obositor de la un act normativ la altul, în urma parcurgerii cărora să persiste nedumerirea. Este necesară reglementarea printr-un singur act normativ a tuturor dispozițiilor cu și despre actele administrative de autoritate cu caracter normativ și nu împrăștiată prin diverse ghiduri, a căror forță juridică este incertă și ușor de demontat.

Suntem departe de a fi clarificat în totalitate aspectele legate de natura acestor acte administrative de autoritate, dar sperăm ca, după parcurgerea acestui studiu, să fi reușit să creionăm o imagine completă și corectă a ceea ce, la această dată, este reglementat. Am accentuat asupra dificultății așezării în șir logic a dispozițiilor din mai multe acte normative cu privire la aceeași categorie de acte administrative, precum și asupra stabilirii normei juridice aplicabile, în lipsa concretizării acestui lucru de legiuitorul însuși. Totodată este necesară reglementarea aspectului cu privire la avizele și acordurile necesare adoptării actelor administrative cu caracter normativ din domeniul urbanismului, la această dată fiind destul de evaziv reglementat și lăsat la latitudinea interpretărilor diverse ale celor chemați să pună în practică legislația de profil, insuficient și incoerent elaborată.

Când este abordat subiectul *"act administrativ de autoritate cu caracter individual"* știința administrației, prin distinși profesori de drept administrativ, oferă o varietate de definiții. Autorizația de construire este, conform legislației speciale adoptate în materie, *"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."* Pornind de la definiția consacrată de lege, am arătat că regimul juridic al autorizației de construire/desființare este acela de act administrativ **de autoritate cu caracter individual** (întrucât produce efecte asupra unui număr restrâns și determinat de subiecți de drept), **simplu** (presupune un singur act de voință de la o singură autoritate administrativă), **subiectiv** (autorizația de construire/desființare creează o situație juridică individuală), **extern** (prin acest act este vizat direct un particular, străin de structura organizatorică internă a autorității emitente, actul producând efecte directe asupra acestuia), **expres** (manifestarea de voință este conținută într-un înscris, fiind deci expres exteriorizată), **reglementar** (naște vocații noi), **care creează un avantaj** (este un act creator de drepturi subiective) **și al cărui efect se epuizează** (conținutul autorizației se epuizează în timp, chiar dacă executarea lucrărilor necesită o oarecare curgere de timp și în condițiile în care valabilitatea acestui act, conform legii, poate fi prelungită). Am conturat noțiunea de autorizație de construire pe schema unei clasificări a actului administrativ având la bază doctrina franceză, unanim acceptată și dezbătută în dreptul român pentru importanța sa practică. Mai trebuie făcută mențiunea că, deși autorizația de construire se mulează pe tiparul: particularul cere, administrația aprobă prin act administrativ de autoritate, există tentația de a crede că este un act bilateral, care include două voințe – atât cea a particularului cât și cea a administrației. În fapt, autorizația

de construire este un act unilateral, în procesul de naștere a actului fiind inclusă o singură voință - cea a administrației publice care este sau nu este de acord cu cererea particularului- și îmbracă forma unui act administrativ: în speță, a unei autorizații de construire, când cele două voințe se întâlnesc, sau, a unei dispoziții de respingere a cererii, în cazul în care voința autorității nu concordă cu cea a solicitantului.

Nu puteam ca odată cu studiul autorizației de construire să nu îl abordăm și pe cel al certificatului de urbanism, act de informare, obligatoriu, eliberat de către autoritățile emitente ale autorizației de construire, anterior emiterii acesteia. Prin certificatul de urbanism, autoritățile abilitate *”fac cunoscute solicitantului informațiile privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării, 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”*. Totodată, prin acest act este stabilită lista cu avizele, respectiv acordurile necesare autorizării. Este menționată și obligația de a fi cerut punctul de vedere al autorității competente pentru protecția mediului. Față de acest act de informare, cum îl numește legiuitorul, doctrina, prin vocile sale importante în domeniu, nu a căzut de acord în privința naturii sale juridice. Despre aceste dispute, cât și menționarea punctului nostru de vedere argumentat, am dezbătut în secțiune specială, pentru a contura o imagine cât mai exactă a certificatului de urbanism.

Au apărut opinii conform cărora certificatele de urbanism îndeplinesc condițiile unui act administrativ, putând face, pe cale de consecință, obiectul contenciosului în anulare. Conform acestor opinii, certificatul de urbanism poate face atât obiectul contenciosului administrativ obiectiv în anulare, pentru exces de putere, cât și obiectul unui contencios administrativ subiectiv, de plină jurisdicție, în despăgubiri, motivat de faptul că neemiterea lui, sau emiterea cu

date eronate sau incomplete poate duce la răspunderea patrimonială a autorității publice, în solidar cu funcționarul public care a verificat și dispus asupra emiterii, în forma contestată. Această teorie este bazată în studiul pe care l-am indicat deja, pe motivul că certificatele de urbanism, la fel ca și autorizațiile de construire, sunt supuse principiului publicității actelor administrative, legea prevăzând obligativitatea afișării acestor două categorii de acte la sediul emitentului. Posibilitatea de aducere la cunoștința publică a certificatului de urbanism și a contestării sale pe calea unei acțiuni directe în contencios, este privită de unii autori și ca o modalitate de a preveni emiterea unei autorizații de construire nelegale. Din punctul nostru de vedere cele două argumente nu sunt suficiente pentru a pleda în favoarea teoriei conform căreia certificatul de urbanism este un act administrativ cu toate consecințele ce decurg din aceasta.

Cealaltă opinie, diametral opusă, susține că certificatul de urbanism are valoarea unui aviz conform pentru emiterea autorizației de construire, potrivit Legii nr. 50/1991, acesta neputând fi contestat pe cale separată în contencios administrativ ci, în baza caracterului său, doar odată cu autorizația de construire.

Nu am împărtășit în totalitate niciunul din cele două puncte de vedere. Certificatul de urbanism poate fi calificat ca o operațiune administrativă de urbanism, obligatorie, complexă, care nu produce efecte juridice, dar care este angrenată în ”construirea” autorizației de construcție/desființare ca act final, emis de autoritățile și organismele publice cărora legea le recunoaște acest atribut, și care are un caracter special. Se poate face o multiplă calificare a actului, dar asupra aceleia conform căreia certificatul este un act premergător emiterii autorizației avem serioase rezerve, neputând fi de acord în totalitate cu ea. Un certificat de urbanism prin care se soluționează defavorabil cererea de a construi, nu va putea fi calificat drept un act premergător obținerii autorizației de construire, neputând fi folosit în scopul acesta



niciodată. Ba, din contra, acest fapt constituie în mod cert modalitatea concretă de a pune capăt procedurii de autorizare, dreptul material în favoarea titularului final al autorizării nemaiputându-se naște.

Chiar dacă teoria este vehementă și într-o opinie și în cealaltă, instanțele sunt cele care aplică diferit cele două teorii consacrate. Sunt, astfel, suficiente instanțe care consideră certificatul de urbanism obiect al controlului judecătoresc pe cale directă, reținând că acesta este producător de efecte juridice și că are caracter executoriu și altele care resping o acțiune directă în contenciosul administrativ, ca inadmisibilă.

Suntem de acord că nu toate certificatele produc efecte juridice, tocmai de aceea și legiuitorul a prevăzut situațiile concrete de eliberare a acestora, iar doctrina a simțit nevoia unei clasificări a actului în funcție tocmai de aceste situații reglementate. Nu ne-am grăbit să clasificăm certificatul de urbanism ca având caracterul unui aviz conform, al cărei obligativitate de solicitare este evidentă și conformarea la conținutul acestuia, de asemenea. Avizele consultative aduc trebuință mai ales autorităților publice ținute să emită acte asupra cărora, datorită specificului lor, nu dețin întregul control, fiind necesară avizarea suplimentară din partea organismului acreditat în problema specifică respectivă. Or, certificatul de urbanism este un act solicitat de persoana care justifică un interes față de un imobil, fie de a cumpăra, fie de a concesiona, fie de a construi, de a demola, sau de a modifica un imobil deja construit. La eliberarea lui se prevede, așa cum am arătat deja și cum am dezvoltat la momentul oportun în cuprinsul cercetării, obținerea obligatorie a altor avize care au un caracter conform.

Certificatul de urbanism mai poate fi cu ușurință calificat, atunci când cererea pentru emiterea sa nu a fost soluționată în termen, sau suntem în prezența unui refuz nejustificat de soluționare a cererii privind eliberarea sa, ca fiind un act asimilat.

În încercarea noastră de a găsi argumente pentru a înclina balanța în favoarea teoriei conform căreia certificatul de urbanism poate fi contestat în contenciosul administrativ pe cale directă, stă și situația concretă, foarte des întâlnită în practică, când acest act de urbanism prezintă vicii serioase în privința legalității sale, dând naștere unor consecințe juridice proprii, diferite față de reglementările de urbanism existente în vigoare la data eliberării sale. Față de această situație, am arătat că suntem în prezența a două ipoteze, ambele pledând pentru necesitatea contestării certificatului de urbanism: prima este cea în care un astfel de certificat dă la rândul său posibilitatea emiterii unei autorizații de construire care va prelua aceste vicii de legalitate; a doua este cea în care autorizația de construire, deși posibil a fi emisă, conform reglementărilor urbanistice existente, nu mai poate fi eliberată întrucât certificatul de urbanism este unul negativ, de respingere a cererii, pentru motive de ilegalitate. Cum se poate susține contestarea certificatului de urbanism odată cu emiterea autorizației de construire, în cazul în care aceasta, pentru considerente vădit nelegale, nici nu mai este posibilă? Sau cum se rezolvă cazul în care, printr-un certificat de urbanism, se solicită un aviz, conform căruia, autorizarea executării lucrărilor solicitate nu este permisă, iar solicitarea avizului este nelegală? Sunt întrebări retorice în contextul acesta, dar cărora doctrina nu le-a furnizat încă un răspuns.

Un alt argument în favoarea contestării pe cale directă în contenciosul administrativ a certificatului de urbanism stă și situația terților față de acest act. Nu i se poate îngădi unui terț care demonstrează că a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu, ca o consecință a emiterii unui certificat de urbanism, sau că i-a fost încălcat un drept legitim prin emiterea certificatului, contestarea acestuia pentru motive de nelegalitate. Orice individ, conform jurisprudenței europene, are posibilitatea concretă de a contesta un act

care constituie o ingerință în drepturile sale, existând chiar obligația statelor membre ale Uniunii Europene de a asigura concret posibilitatea ca orice persoană să își poată susține cauza în fața judecătorilor. Acest fapt are și o importanță practică deosebită, întrucât contestarea certificatului și anularea lui în contenciosul administrativ contracarează și nașterea unui act administrativ de autoritate cu caracter individual nelegal.

Pe lângă certificatul de urbanism au fost analizate și avizele necesare, conform legii, pentru obținerea autorizației de construire, ocazie cu care am dezbătut regimul juridic al acestora, arătând că legiuitorul ar trebui să stabilească în mod tranșant caracterul lor în cuprinsul actelor normative care le reglementează. În acest sens, am pledat pentru o intervenție a legiuitorului asupra legislației de profil prin folosirea unor termeni explițiți a normei juridice privind avizele în general și a avizului primarului în special, altfel, născându-se probleme cărora practica nu le poate găsi soluții. La acestea se pot adăuga multe altele, cărora, prin cercetări adecvate, trebuie să li se aducă într-un final dezlegări corespunzătoare. Acestea pot fi posibile prin mobilizarea și altei cunoașteri decât cea tehnică, asupra unui domeniu complex și interdisciplinar cum este cel al urbanismului.

În teză au fost abordate și modalitățile de încetare a efectelor unui act administrativ de autoritate cu caracter individual emis în domeniul urbanismului. O autorizație de construire își pierde valabilitatea fie ca urmare a unui act juridic emis strict în acest sens, cu scopul de a-i înceta efectele, fie prin împlinirea termenului pentru care a fost emisă, fie ca rezultat al producerii unor fapte materiale prevăzute de lege. Modalitățile juridice concrete de încetare a efectelor unei autorizații de construire sunt: suspendarea, revocarea, anularea și, așa cum am arătat în debutul acestui capitol, chiar inexistența autorizației.

**Suspendarea** este o stare tranzitorie, un incident în aplicarea normală a unui act administrativ, doctrina numind-o foarte plastic ”un soi de purgatoriu care tranșează situația incertă a unui act administrativ catalogat ca ”dubios” din punctul de vedere al legalității sale”. Unii autori o privesc ca un soi de **compromis**, pe care autoritatea îl face atunci când se află în incertitudine și ca pe o soluție de moment salvatoare. Pornind de la această definiție, am văzut ca imperioasă dispunerea de către legiuitor, în mod evident și imperativ, a faptului că autorizația de construire poate să facă obiectul cererii de suspendare pe cale administrativă. Acest aspect, odată reglementat, conduce la degrevarea instanțelor de judecată dar mai ales la posibilitatea eficientă ca o autoritate publică să poată îndrepta ceea ce din eroare a interpretat greșit. Considerăm că instituția suspendării este una de importanță majoră în teoria generală a actului administrativ, meritând a fi legiferată și nu lăsată la latitudinea unui dicton (*qui potest plus, potest minus*) față de care practicienii au o mare reticență, oricât de bine sună el în teorie. Pe rolul instanțelor de judecată nu am găsit nicio acțiune care să aibă ca obiect obligarea unei autorități publice la suspendare a unei autorizații de construire/desființare considerată nelegală. Nici din discuțiile cu structurile de specialitate din țară nu am întâlnit un caz de suspendare a unei autorizații de construire/desființare, pe cale administrativă.

**Revocarea** este o operațiune prin care administrația retrage din ordinea juridică un act pe care l-a emis anterior, reprezentând totodată un act cu natură juridică contrară, ca efecte, celui inițial. După alți autori, revocarea reprezintă „o operațiune juridică ce determină încetarea definitivă, totală sau parțială, a efectelor juridice ale actelor administrative, ca urmare a ilegalității sau a inoportunității acestor acte”. După profesorul Pantelimon Manta, revocarea este un caz de scoatere din vigoare a actelor administrative pentru cauze de inoportunitate. Cu această ultimă definiție am atins unul din suficient

de multe aspecte controversate care se regăsesc în teorie cu privire la revocare: motivele pentru care ea poate interveni.

Revocabilitatea actului administrativ apare ca un efect firesc al trăsăturilor administrației publice, al rațiunii însăși de a fi a actelor administrative, un principiu totodată al structurii funcționale a administrației publice și își găsește aplicabilitatea datorită tocmai dinamicii activității administrației publice.

Autorizația de construire/desființare este, în principiu, revocabilă, cu câteva excepții, printre care se regăsește și aceea a executării materiale a actului administrativ de autoritate cu caracter individual. Așa cum am arătat și în studiile de caz prezentate în cuprinsul temei de cercetare, autorizația poate fi revocată dacă beneficiarul acesteia nu a început efectiv lucrările pentru care a obținut autorizarea de la autoritatea administrativă competentă. Odată începute aceste lucrări, autorizația de construire devine irevocabilă, singura variantă ca autoritatea să îndrepte o eventuală greșeală, este aceea de a solicita instanței anularea propriului act administrativ de autoritate pe care îl consideră ilegal, oferind instanței de judecată motive întemeiate în acest sens.

Sunt și opinii care susțin că autorizația de construire nu poate fi revocată pentru motive de inoportunitate, pentru că aceasta este un act administrativ individual care dă naștere unor drepturi și obligații, (cel mai relevant fiind dreptul de a construi) care nu pot fi desființate decât pentru motive de nelegalitate și că, inoportunitatea este un motiv de revocare, specific actelor administrative normative.

Subiectul revocării unei autorizații de construire deslușește motive pertinente de necesitate a aplecării cu mai multă responsabilitate și acuratețe asupra unor texte de lege care au mari curențe în expunerea normei de drept aplicabile. Am insistat în crearea cu ajutorul lexicului a unor dispoziții fără marje mari de interpretare care pot duce la punerea administrației publice în situații deloc

comode, situând-o la bunul plac al interpretărilor subiective ale acestor dispoziții de către terți, fie ei beneficiari direcți ai actului administrativ, fie putere judecătorească exercitată neunitar la nivelul țării.

Despre **anularea** unei autorizații de construire am demonstrat că cel mai bine vorbesc sentințele judecătorești care au fost pronunțate în cauze care au făcut obiectul contenciosului administrativ și care au avut ca obiect anularea, totală sau parțială, a unei autorizații de construire pe motive de ilegalitate.

Anularea unei autorizații poate fi solicitată în contenciosul administrativ fie de beneficiarul actului administrativ de autoritate cu caracter individual, fie de un terț față de actul administrativ, căruia i-au fost încălcate niște drepturi prin emiterea acelei autorizații de construire, sau care, prin producerea de efecte juridice, încalcă anumite drepturi și libertăți ale altor persoane (vecini, investitori, autorități publice, etc.).

Dacă revocarea unei autorizații de construire, așa cum am arătat deja, este o operațiune juridică administrativă, suspendarea și anularea sunt exclusiv operațiuni jurisdicționale. Actul de anulare a unei autorizații de construire nu poate fi altul decât o hotărâre judecătorească pronunțată în acest sens. În doctrină, s-au cristalizat și păreri conform cărora administrația publică își poate anula propriile acte atunci când acestea constată că au adoptat sau emis un act administrativ de autoritate ilegal. Toate argumentele aduse în acest sens, conduc la părerea că, de fapt, este vorba tot despre revocare. Milităm și noi pentru menținerea unor termeni fără echivoc atunci când vorbim despre încetarea efectelor actelor administrative de autoritate. Revocarea este o operațiune la îndemâna doar a autorității emitente care, convinsă că a greșit, are un anumit termen și anumite condiții de respectat pentru a-și revoca actul, iar anularea este o

operațiune care poate fi exercitată doar de către instanța de judecată competentă să anuleze un act administrativ total sau parțial.

Ne-am pus întrebarea, ca și în cazul inexistenței actului administrativ, dacă o autorizație de construire poate deveni sau nu **caducă**. Răspunsul la întrebare l-am descoperit studiind un autor care, în dezvoltarea instituției caducității, arată că *”orice act administrativ are un obiect juridic – prestația prescrisă de act- și unul material – obiectul, bunul la care se referă actul.”*. Dacă obiectul juridic al actului administrativ dispare înainte de epuizarea efectelor pentru care actul a avut rațiunea de a se naște, suntem în prezența unui act caduc. Aplicând această teorie la situația concretă a unei autorizații de construire, am ajuns la concluzia că, dacă un astfel de act administrativ de autoritate cu caracter individual a fost emis în vederea demolării unui edificiu, iar acesta a pierit în urma unei calamități naturale (cutremur, alunecare de teren, inundație) sau, de ce nu, chiar prin voința proprietarului, este clar că acea autorizație de demolare a devenit caducă. Deci, în cazul autorizației de construire, dacă bunul asupra căruia se răsfrâng efectele juridice ale unui act administrativ dispare, odată cu dispariția fizică a aceluși bun, actul administrativ devine caduc, efectele acestuia nemaiavând asupra a ceea ce să se producă, să se exercite. Iată deci cum, o instituție rar întâlnită în doctrină și mai rar întâlnită în legislație, inexistentă ca reglementare în legislația specială pe care o analizăm, își găsește aplicabilitatea în cazul autorizației de construire/desființare.

**Inexistența** unui act administrativ de autoritate cu caracter individual este o instituție rar și destul de recent abordată în literatura de profil. Am vrut să vedem dacă o autorizație de construire poate fi, odată emisă, inexistentă. Ne-am răspuns afirmativ, regăsind în practică autorizații de construire emise de primari ai unor comune pentru executarea unor construcții care nu cad în sfera lor de competență atât materială cât și teritorială. În acest caz, autorizația

emisă cu încălcarea flagrantă a competențelor stipulate expres de legea specială, conduce la inexistența respectivului act administrativ de autoritate cu caracter individual emis în domeniul urbanismului.

Încetarea efectelor juridice ca urmare a intervenirii unor fapte juridice, este o instituție a dreptului administrativ valabilă doar în cazul actelor administrative de autoritate cu caracter individual, nu și în cel al actelor administrative de autoritate cu caracter normativ. Din categoria faptelor materiale care pot interveni în încetarea efectelor unor acte administrative individuale, doctrina a identificat: moartea subiectului de drept, prescripția, executarea actului administrativ și ajungerea la termen. În cuprinsul lucrării am abordat fiecare caz în parte.

Cu ocazia tratării actelor individuale de autoritate emise în domeniul urbanismului, am abordat și **procedura de urgență** care acționează în diverse domenii și este prevăzută în legislația română în mai multe acte normative. Regimul de urgență este o categorie descrisă pe baza unui ansamblu consistent de repere jurisprudențiale și legislative. Am descris noțiunea de regim de urgență recurgând la limbajul mai multor branșe ale sistemului dreptului intern și anume: dreptul constituțional, dreptul de procedură civilă, o serie de legi speciale, dreptul civil și, nu în ultimul rând, dreptul administrativ.

Regimul de urgență are caracter dual, el putând fi o obligație impusă imperativ de lege în sarcina autorității publice, ținută astfel să se conformeze și să respecte anumite termene raportat la condițiile concrete ce impun urgența emiterii actului, sau putând fi o obligație prevăzută de lege și impusă de solicitantul unui act administrativ.

Încercând să sintetizăm și să enumerăm concret lucrările care se încadrează în situația de a putea fi executate în regim de urgență și pentru care trebuie să se elibereze actul administrativ de autoritate cu caracter individual sub acest regim, am întâmpinat probleme serioase datorită modului alambicat, cu trimiteri multiple la alte articole și



alineate în cadrul aceluiași articol, cu lipsa definirii unor termeni la care se face trimitere în cuprinsul normei de drept și, nu în ultimul rând, cu divergențe între dispozițiile reglementate de lege și cele aferente, „lămuritoare”, reglementate de normele metodologice.

Pentru coerența și claritatea normei de drept, am arătat că se impune și lămurirea înțelesului sintagmei de „*pericol public*”, cu atât mai mult cu cât este des folosită în legislația de profil, cu trimitere concretă către aplicabilitatea regimului de urgență, motiv pentru care s-ar impune completarea anexei 2 din Legea nr. 50/1991, republicată „Definirea unor termeni de specialitate utilizați în cuprinsul legii”, cu definirea termenului de pericol public și exemplificarea prin enunțarea de cazuri concrete.

**Intrarea în legalitate**, este o altă instituție pe care am dezbătut-o. În aparență, ea reprezintă o majoră premisă la nivel legislativ dar și jurisprudențial a unei categorii juridice schizoide, a cărei semnificație diferă, după cum este abordată în lumina dreptului administrativ. În realitate, ea reprezintă o unică instituție, o singură noțiune și credem că am reușit să o descriem, folosind termeni bine legați dintr-o diversitate de limbaj și pachet ideatic, asumându-ne scopul de clarificare a sferei de cuprindere a noțiunii de intrare în legalitate, așa cum este ea reglementată în legislația de profil privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și în cea conexă, privind amenajarea teritoriului și urbanismul.

Intrarea în legalitate, conform dispozițiilor legale, intervine în următoarele cazuri:

- este obținută autorizația de construire/desființare dar lucrările nu se încadrează în prevederile autorizației;
- lucrările sunt executate fără obținerea în prealabil a unei autorizații în acest sens;

Diferendul apare, cum este de anticipat, în privința interpretării pe care autoritățile și chiar instanțele de judecată o dau în cazul în care

executarea lucrărilor a fost făcută fără obținerea în prealabil a autorizației de construire. În acest caz, autoritățile administrației publice abilitate să elibereze autorizația de construire, după aplicarea amenizii stabilite de lege, în interpretarea eronată a normei juridice, sau în mod părtinitor, adoptă în procesul-verbal de constatare a contravenției măsuri care nu sunt unitare la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale din țară. La rândul lor, instanțele de judecată investite cu judecarea unor litigii ce au ca obiect procesele-verbale de contravenții eliberate în cazuri similare, adoptă soluții care, așa cum vom vedea în cele ce urmează, sunt neunitare.

Am considerat intrarea în legalitate ca fiind acea procedură specială, la îndemâna investitorilor, de a se adresa autorităților publice competente pentru obținerea autorizației și a avizelor necesare conform legii, pentru construcțiile edificate deja, sau în curs de edificare fără obținerea prealabilă a autorizației de construire sau de desființare, după caz, așa cum prevede legea. Posibilitatea ca instanța de judecată să constate proprietatea în cazul edificării fără autorizație de construire, din punctul nostru de vedere, este inacceptabilă, pentru motivele pe care le-am dezvoltat în secțiunea special dedicată acestei problematici. O acțiune în constatarea proprietății, inițiată de o persoană care a edificat fără autorizație de construire, trebuie respinsă, ca inadmisibilă, cu respectarea principiului "*specialia generalibus derogant*" atât timp cât o lege specială dispune asupra modalității de intrare în legalitate în cu totul alt mod decât acela de a recurge la instanța de judecată. Atât timp cât există dispoziție legală imperativă conform căreia nu se consideră finalizate construcțiile executate în lipsa autorizației de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, iar dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară doar în baza unor certificate de atestare eliberate de autoritățile publice locale autonome competente, dreptul de proprietate asupra construcțiilor realizate fără autorizație de construire

sau fără respectarea întocmai a dispozițiilor sale, nu poate fi înscris în cartea funciară. Încercarea de a eluda astfel de dispoziții, trebuie descurajată prin pronunțarea de către instanțele de judecată a unor sentințe legale și temeinice, în sensul respingerii ca inadmisibile a unor astfel de acțiuni.

Suntem conștienți că, până la pronunțarea unor soluții unitare în cazurile care au ca obiect actele administrative de autoritate fie cu caracter normativ, fie individual, este un drum greu de parcurs și anevoios, pe care îl accentuează și dese modificări și completări legislative.

De la data la care am început studiul privind actele administrative de autoritate din domeniul urbanismului emise/adoptate de administrația publică- martie 2014, legislația specială – Legea nr. 50/1991, republicată, – *”privind autorizarea executării construcțiilor”* și Legea nr. 350/2001, cu modificări și completări ulterioare – *”privind amenajarea teritoriului și urbanismul”*, a suferit multe modificări, parcă prea multe, toate acestea răsfrângându-se atât asupra celor chemați să pună în aplicare actele normative, cât și asupra celor în favoarea cărora au fost adoptate – persoane fizice și juridice care vor să edifice o construcție ce cade sub incidența legislației amintite anterior.

Legea nr. 50/1990, republicată, a fost modificată de 15 ori în decursul a doi ani – din luna mai 2014, până în decembrie 2017, prin nouă legi (Legea nr. 82 din 24 iunie 2014; Legea nr. 53 din 30 martie 2016; Legea nr. 148 din 12 iulie 2016; Legea nr. 159 din 19 iulie 2016; Legea nr. 197 din 31 octombrie 2016; Legea nr. 241 din 29 noiembrie 2016; Legea nr. 86 din 28 aprilie 2017; Legea nr. 147 din 26 iunie 2017; Legea nr. 273 din 22 decembrie 2017) și șase ordonanțe de urgență a Guvernului (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22 din 6 mai 2014; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41 din 30 septembrie 2015; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7 din 16

martie 2016; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83 din 16 noiembrie 2016; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 100 din 15 decembrie 2016; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40 din 31 mai 2017), de multe ori modificările cele mai importante și de esență făcându-se prin cele din urmă tipuri de acte normative menționate. Considerăm important de menționat faptul că de la data primei apariții în Monitorul Oficial a legii și până în prezent aceasta a suferit 30 de modificări importante.

În tot acest timp, normelor metodologice ale legii, adoptate prin Ordinul nr. 839/2009, cu modificările și completările ulterioare, nu li s-au aplicat modificări, rămânând cumva în urma legii asupra căreia în mod logic și legal trebuia să dea lămurire. Și asta vine ca o critică în plus, la cea deja evidentă, cu privire la faptul că prin aceste norme, de la apariția lor în data de 23 noiembrie 2009, legiuitorul a adăugat la lege nepermis de mult și inoportun.

Legea nr. 350/2001 a fost modificată de șase ori în decursul aceleași perioade de referință, prin patru legi (Legea nr. 302 din 27 noiembrie 2015; Legea nr. 303 din 27 noiembrie 2015; Legea nr. 324 din 16 decembrie 2015; Legea nr. 197 din 31 octombrie 2016) și două ordonanțe de urgență (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7 din 16 martie 2016; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 100 din 15 decembrie 2016).

În luna martie 2017, imediat după apariția Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 100 din decembrie 2016, prin care se modificau substanțial cele două legi amintite, în urma vizitei doamnei viceprim-ministru prin județele din țară, s-a afirmat răspicat despre necesitatea modificării aceleași legislații, întrucât ordonanța de urgență are multe lacune și inadvertențe. La o lună de zile, aceasta a și fost respinsă prin Legea nr. 86 din 28 aprilie 2017.

Noi am redactat textul lucrării luând în considerare legislația valabilă la data întocmirii sale, ceea ce a condus la o multitudine de

modificări și reveniri asupra textului și a interpretărilor normei de drept.

Într-un stat de drept, al cărui scop principal este stabilitatea juridică, aceste modificări efectuate într-un domeniu care își are aplicabilitate concretă zi de zi, la nivelul fiecărei autorități administrative locale și nu numai, este aproape incalificabilă instabilitatea conferită acestei legislații prin modificările de substanță ce i-au fost aduse. Este la limita posibilului lucrul într-un domeniu în care regulile se schimbă de pe o zi pe alta, fără să existe posibilitatea de a modifica formulele de lucru. O situație concretă este cea de aplicarea pe o perioadă foarte limitată a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 100/2016, care modificase și denumirea documentațiilor care stau la baza emiterii unei autorizații de construire: D.T.A.C. a fost P.A.C., D.T.O.E. a fost P.O.E. și D.T.A.D. a fost P.A.D. și care sunt trecute în formularul tip al certificatului de urbanism. Această stare a lucrurilor s-a derulat fără a fi lăsate câteva zile până la aplicarea actului modificator, perioadă atât de necesară pentru a fi bine înțeles cine și pentru ce are competența de emiterie/adoptare a actelor administrative de autoritate din domeniul urbanismului și pentru a exista o acomodare cu normele modificate.

Am arătat pe parcursul temei de cercetare, că nici instanțele nu au soluții unitare asupra unor situații de fapt și de drept similare, deduse judecății.

Apare ca oportun și necesar a fi așezate într-un cod de urbanism toate actele normative cu aplicabilitate în domeniul autorizării executării construcțiilor, urbanismului și amenajării teritoriului. Ele sunt indisolubil legate, și trebuie cuprinse într-un singur sistem de norme, care să asigure coerență, siguranță în aplicare și, mai ales, o practică unitară la nivelul tuturor ariilor de competență.