



str. Pictor Arthur Verona,
nr. 19, 010312 București,
Romania

T: + 40 (0) 21 317 26 34
F: + 40 (0) 21 317 26 35
E: office@oar.org.ro

CĂTRE:

**PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
COMISIA PENTRU ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ȘI AMENAJAREA
TERITORIULUI**

**REFERITOR LA: Pl-x nr. 442/2009 - Propunere legislativă pentru
modificarea și completarea art. 7 din Legea 50/1991 privind autorizarea
executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și
completările ulterioare**

În atenția dlui **Dobre Victor Paul**, Președintele Comisiei pentru administrație publică și
amenajarea teritoriului

Stimate Doamnă Președinte,

Ne permitem să vă supunem atenției câteva aprecieri și recomandări legate de
proiectul de lege Pl-x nr. 442/2009 - Propunere legislativă pentru modificarea
și completarea art. 7 din Legea 50/1991 privind autorizarea executării
lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare
(în continuare "Legea 50/1991"), astfel cum acesta a fost înregistrat la Camera
Deputaților în calitate de cameră decizională (în continuare „Pl-x 442/2009”).

Astfel:

Stadiul actual: Având în vedere dispozițiile Regulamentului Camerei
Deputaților, republicat, cu modificările și completările ulterioare, Pl-x nr.
442/2009 urmează a fi examinat de Comisia pentru Administrație Publică și
Amenajarea Teritoriului, în calitate de comisie permanentă sesizată în fond
pentru elaborarea raportului.



Aprecierile noastre:

1. În procesul de elaborare și fundamentare a proiectului de lege menționat, nu s-au luat în considerare aspectele privind:

1.1. Tehnica privind elaborarea actelor normative:

- **Jurisprudența și doctrina juridică**
Încă de la elaborarea proiectului de act normativ în discuție și până în prezent, putem observa lipsa atenției acordate opiniilor exprimate în domeniu. Încă de la apariția Ordonanței de urgență nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite (în continuare "OUG 27/2003") s-a pus în discuție corelarea și aplicarea procedurii de aprobare tacită și în materia autorizațiilor de construire. Această problemă, cauzată în mare de practica neunitară a instanțelor, a dus la promovarea în anul 2013 a unui recurs în interesul legii¹ de către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Recursul a fost admis de Înalta Curte iar ulterior OUG 27/2003 a fost modificată tocmai pentru a exclude din aria sa de reglementare cazul autorizațiilor de construire din Legea 50/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În acest sens au fost exprimate și părerile în doctrină, subliniindu-se faptul că „prin extensia actelor și operațiunilor ce intră în sfera reglementării aprobării tacite operată prin dispozițiile OUG 27/2003 s-a trecut din aria actelor ce vizează autorizarea unei activități și în aria celor care vizează exercițiul unui **drept fundamental**, cum ar fi dreptul de proprietate (autorizația de construire, de demolare, etc.), acte care

¹ Decizia nr. 13 din 16 septembrie 2013 privind examinarea recursului în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, referitor la autorizațiile de construire, certificatele de urbanism și documentațiile de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului, cu modificările și completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 674 din 01 noiembrie 2013 (decizie pe care vă rugăm să o găsiți în atașament punctului de vedere)



sunt anterioare sau posteroare autorizării desfășurării unei activități, profesii sau prestări de servicii².”

Menționăm faptul că recursul în interesul legii amintit a fost promovat tocmai pentru unificarea interpretării legislației și a practicii neunitare în materie: noțiunea de autorizație, astfel cum aceasta este conceptualizată de lege prin art. 3 alin. (1) lit. a) din OUG 27/2003 conform căruia, autorizația se emite solicitantului pentru a i se permite acestuia desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii (văzută ca procedură de simplificare a înființării de noi întreprinderi, în vederea îmbunătățirii mediului de afaceri), restrânge sfera de aplicare la actele eliberate de către autoritățile administrației publice care permit comercianților desfășurarea unor activități permanente, ca profesie (și deci nu privesc edificarea unei construcții în baza autorizației de construire).

- Raportul cu legislația europeană și cu tratatele internaționale Amintim exemplificativ, legislația relevantă în materia abordării integrate a politicilor de dezvoltare urbană și a reglementării responsabile și corelate:
 - Carta de la Leipzig pentru orașe europene durabile adoptată cu ocazia reuniunii ministeriale informale, 24-25 mai 2007, Leipzig;
 - Declarația de la Toledo privind dezvoltarea urbană, 22 iunie 2010, Toledo;
 - Acordul Internațional privind o mai bună legiferare publicat în JO C nr. 321/1 din 31 decembrie 2003 capitolul 01, volumul 007 pp. 3-8;
 - Comunicarea Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor nr. 543 din 8 octombrie 2010, Bruxelles, privind "Reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană";
 - Comunicarea Comisiei Europene nr. 215 din 19 mai 2015, Strasbourg, privind "O mai bună legiferare pentru rezultate mai bune - O agendă UE";
 - cadrul legislativ național prin care a fost statuat principiul mai bune reglementări în Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020

2. Neclaritatea textului și necoordonarea cu restul actelor normative:

² Judecător Rozalia-Ana Lazăr, "Pasivitatea administrației. Aspecte de ordin substanțial și procedural. Procedura aprobării tacite", Curierul Judiciar, nr. 11-12/2004, pag. 183



- 2.1. Absența **normelor de complinire**, în sensul trimiterii la dispozițiile OUG 27/2003 (cum, spre exemplu se prevede în cuprinsul Legii 255 din 14 decembrie 2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare: "(5) În conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, certificatele de urbanism, avizele, acordurile, permisele și autorizațiile se consideră acordate, cu excepția acordului de mediu, dacă acestea nu au fost transmise către expropriator în termenele prevăzute la alin. (2) - (4)") va crea confuzie în rândul persoanelor interesate privind legile incidente (554/2004 privind contenciosul administrativ și procedura prevăzută de OUG 27/2003).
- 2.2. Textul sumar al proiectului de lege nu realizează o coordonare atât a prevederilor sale cât și cu prevederile altor acte normative incidente, lucru care poate duce la consecințe nedorite și litigii în fața instanțelor judecătorești

str. Pictor Arthur Verona,
nr. 19, 010312 București,
România

T: + 40 (0) 21 317 26 34
F: + 40 (0) 21 317 26 35
E: office.oar@gmail.com

(i) **Sancțiuni:**

Nu există corelarea între procedura aprobării tacite în cazul nesoluționării cererii în termen de 30 de zile și prevederile art. 7 alin. (3.2) din Legea 50/1991, în sensul în care persoanele fizice cu atribuții în verificarea documentațiilor și elaborarea/emiterea autorizațiilor de construire răspund material, contravențional, civil și penal, după caz, pentru nerespectarea termenelor prevăzute la alin. (1) și (3), OUG 27/2003 venind și ea cu sancțiuni specifice impuse funcționarilor publici sau personalului contractual din vina căruia autoritatea administrației publice nu a răspuns în termenul prevăzut de lege. În acest sens vă rugăm să luați act de Avizul Consiliului Legislativ nr. 342/14.04.2009 (negativ), precum și de Nota la Avizul Consiliului Legislativ nr. 342/14.04.2009, ambele documente amintind de necorelările legislative pe care acest proiect de lege le antamează.

(ii) **Sintactica formulării:**

Din analiza prevederilor proiectului de lege nu se înțelege cu claritate ce anume se va considera ca fiind aprobată tacit, textul fiind ambiguu în acest sens: „*Dacă în termen de 30 de zile de la data depunerii*



documentației complete, în conformitate cu anexa nr. 1, autorizația nu a fost emisă de către autoritățile prevăzute la art. 4, aceasta va fi considerată aprobată tacit."

str. Pictor Arthur Verona,
nr. 19, 010312 București,
Romania

T: + 40 (0) 21 317 26 34
F: + 40 (0) 21 317 26 35
E: office.oar@gmail.com

(iii) Termenul de 30 de zile și momentul de la care curge:

Menționăm faptul că, pentru claritatea exprimării și logica elaborării actului normativ, momentul "**depunerii documentației complete**" sau cel al "**completării documentației**" ar trebui să fie definit și marcat explicit. De asemenea, termenul de 30 de zile, este general pentru toate categoriile de construcții, inclusiv pentru cererea de emitere a autorizațiilor pentru anexe gospodărești ale exploatațiilor agricole (care, conform art. 7 alin. (1.1) din Legea 50/1991 se soluționează în termen de 15 zile de la data înregistrării cererii).

(iv) Lipsa formularelor anexate autorizației:

Nu se corelează/precizează situația documentelor anexate autorizației de construire cu situația aprobării tacite.

(v) Instituirea aprobării tacite pentru toate categoriile de construcții: Amintim faptul că neexceptarea niciunei categorii de construcții de la prevederile legale (spre exemplu: zone construite protejate, monumente istorice, zone naturale protejate, etc) va conduce la practici abuzive și practici și interpretări neuniforme în teritoriu.

(vi) Necesitatea prevederii în noul proiect de lege a obligativității emiterii documentului oficial din partea autorității administrației publice, în termenul specificat, cu sancțiunile aferente.

2.3. Imposibilitatea intabulării dreptului de proprietate asupra construcției Conform art. 37 (1) din Legea 7/1996 privind cadastrul și publicitatea imobiliară, republicată, cu modificările și completările ulterioare "**Dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare eliberat de autoritatea locală emitentă a autorizației de construire, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat conform autorizației de construire și că există proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, precum și a celorlalte dispoziții legale în materie și a unei documentații cadastrale**".

3. Nesusținerea respectării prevederilor legale



Deși în dreptul românesc prevalează principiul *nemo censetur ignorare legem* - prin procedura aprobării tacite nu se va mai crea cadrul necesar informării beneficiarului autorizației de construire cu prevederile care trebuie respectate prin autorizația de construire (conform art. 14 alin. (1) din Normele Metodologice din 12 octombrie 2009 de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții "*realizarea/edificarea construcțiilor civile, industriale, agricole sau de orice natură, inclusiv a instalațiilor aferente acestora, așa cum sunt menționate la art. 3 alin. (1) din Lege, se poate efectua numai în baza și cu respectarea prevederilor unei autorizații de construire, emisă în temeiul Legii și în conformitate cu prevederile documentațiilor de urbanism și de amenajare a teritoriului aprobate*"), lucru de care va depinde siguranța altor acte administrative în circuitul civil.

str. Pictor Arthur Verona,
nr. 19, 010312 București,
Romania

T: + 40 (0) 21 317 26 34
F: + 40 (0) 21 317 26 35
E: office.oar@gmail.com

4. Implicații cu privire la siguranța construcțiilor împotriva acțiunilor distructive ale mișcărilor seismice, calitatea în construcții
5. Asigurarea transparenței procedurii de aprobare tacită – în forma actuală a legii se asigură (cel puțin teoretic) caracterul public al autorizațiilor (art. 5 din Legea 50/1991 și art. 55 din Normele Metodologice) prin asigurarea dreptului publicului de a fi informat. În acest sens, în cadrul actualului proiect de lege, considerăm oportună întrebarea cum se va realiza această publicitate în cazul unei aprobări tacite a cererii pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții sau a emiterii documentului oficial al autorității administrației publice.
6. Studiul Băncii Mondiale³ (pe care vă rugăm să îl accesați [aici](https://www.wbginvestmentclimate.org/publications/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=3396)) privind modurile de autorizare în diferite țări europene relevă o serie de practici prin care se poate fluidiza procesul de autorizare, printre care aprobarea tacită a autorizației de construire doar la anumite categorii de intervenții, susținut de un sistem performant de monitorizare, gestiune și control în teritoriu, personal specializat și performant în cadrul instituțiilor, suport și consiliere din partea autorităților, cât și prin suport tehnologic al monitorizării online al traseului documentației și capacitatea de a completa și îmbunătăți dosarul online, performanța serviciilor de eliberare a avizelor, și nu în ultimul rând, claritatea și coerența legislativă.

Având în vedere cele de mai sus și

- Luând în considerare **punctele de vedere al Guvernului din data de 19.05.2009 precum și cel din data de 26.08.2015**, în sensul în care

³<https://www.wbginvestmentclimate.org/publications/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=3396>

5



- *"prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 214/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea și executarea lucrărilor de construcții, cu modificările și completările ulterioare, s-au introdus simplificări procedurale la nivelul autorității administrației publice competente să emită autorizații de construire, creându-se astfel toate condițiile ca termenul de 30 de zile, prevăzut pentru autorizarea unor lucrări de construcții, să fie respectat" (Punctul de vedere al Guvernului, înregistrat la Biroul permanent al Senatului cu nr. 88 din data de 12.05.2009)*
- *"este în interesul autorității administrației publice locale/județene, să controleze și să gestioneze activitatea de construcții ca o componentă a dezvoltării durabile a unității administrativ – teritoriale, autorizația de construire/desființare constituind instrumentul de autoritate în acest domeniu" iar "în condițiile specifice domeniului construcțiilor, apare, în mod evident, faptul că aplicarea în mod mecanic a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2003 nu este de natură să aducă un beneficiu de fond cu privire la bunul mers al activității de autorizare în construcții (în sensul urgentării acesteia) și nici să constituie un instrument coercitiv adecvat specificului acesteia" (Punctul de vedere al Guvernului, înregistrat la Camera Deputaților, Secretar General, nr. 2/4723 din data de 26.08.2015),*
- Realizând faptul că prin proiectul de lege menționat nu se atinge scopul niciunui dintre actele normative incidente (prin Pl-x 442/2009 urmărindu-se evitarea întârzierilor și facilitarea demarării lucrărilor pe când prin Legea 50/1991 se urmărește întărirea disciplinei în autorizare și în execuția lucrărilor autorizate, simplificarea procedurii de autorizare având cu totul alt înțeles în legea 50/1991 decât în viziunea proiectului de lege),
- Deși cadrul legislativ în construcții a fost supus unui proces de restructurare după anul 2000, acesta s-a făcut haotic, la viteze diferite, necorelat cu alte inițiative legislative de modificare a altor legi cu incidență în domeniu și încercând să răspundă prea puțin adecvat diverselor nevoi reale de dezvoltare. Legea 50/1991 este un act normativ de bază, ale cărei prevederi sunt extrem de importante în stabilirea unui climat coerent de autorizare, adaptat tipurilor și amplitudinii intervențiilor, care să asigure un climat sănătos pentru investiții și dezvoltare durabilă și integrată, dar, în același timp, să oblige la protejarea, conservarea și punerea în valoare a fondului construit de valoare, să asigure respectarea prevederilor și reglementărilor

str. Pictor Arthur Verona,
nr. 19, 010312 București
Romania

T: + 40 (0) 21 317 26 34
F: + 40 (0) 21 317 26 35
E: office.oar@gmail.com



urbanistice, să creeze premisele unei construcții de calitate și a unui control adecvat și eficace al construcției.

str. Pictor Arthur Verona,
nr. 19, 010312 București,
Romania

T: + 40 (0) 21 317 26 34
F: + 40 (0) 21 317 26 35
E: office.oar@gmail.com

- O reglementare neadecvată poate duce la dereglementare, prin corupție sau ocolirea/nerespectarea legii și construirea ilegală. Axarea doar pe disfuncțiile procesului de autorizare pentru îmbunătățirea mediului de afaceri nu este suficientă, fiind necesar inițierea unui proces de reformare major al legii, care să permită a reconcepere/regândire a proceselor (pe direcții de intervenție), o identificare corectă a actorilor în proces, a rolului și responsabilităților acestora, astfel încât să se reușească o mai bună adaptare la nevoile de dezvoltare modernă a României și la complexitatea tehnică în creștere în domeniul construcțiilor.
- O astfel de reglementare nici nu poate conduce la întărirea direcțiilor de specialitate din cadrul autorităților administrației publice locale cu competențe în emiterea autorizațiilor de construire și nici nu poate înlătura pasivitatea manifestată de aceste autorități publice în destule cazuri.

Vă solicităm respectuos, domnule Președinte, să examinați aprecierile noastre cu privire la proiectul de lege Pl-x nr 442/2009 și să propuneți motivat prin raportul ce se va întocmi, **respingerea** acestuia.

Cu deosebită considerație,



Președinte,
Arh. Șerban Țigănaș