



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

Nr. 113 /DPSS
DATA 16.06.2016

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
366/28.06.2016

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*, inițiată de domnul deputat PSD Andrei-Valentin Sava (**Bp. 180/2016**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul exceptării de la obligația obținerii autorizației de construire/desființare pentru lucrările de construcții cu suprafețe de până la 10 metri pătrați.

Potrivit inițiatorilor, „*Autoritățile au un termen de 30 de zile să elibereze autorizația, de la momentul înregistrării dosarului complet*”, însă, „*În practică, aceste autorizații ajung să fie eliberate chiar și în termen de 2-3 luni de la data depunerii documentelor necesare în acest sens. Astfel, din cauza termenelor întârziate, dar și a birocrăției excesive și a documentelor care trebuie furnizate, sunt cazuri în care este necesar mai mult de un an, chiar și pentru ridicarea unor construcții de suprafețe foarte mici, chiar și de până la 10 metri pătrați (...)*”. Drept urmare, potrivit *Expunerii de motive*, „*Acest cadru legal rigid afectează în primul rând micile gospodării care doresc să își construiască magazine sau alte diverse anexe destinate uzului gospodăresc*”.

II. Observații

1. În *Expunerea de motive* se susține că, prin propunerea legislativă, se au în vedere „micile magazine sau alte diverse anexe destinate uzului gospodăresc” în vreme ce, în textul inițiativei legislative, prin modificările preconizate la art. 1 și art. 3 alin. (1) din *Legea nr. 50/1991*, sunt vizate toate construcțiile, respectiv „Construcțiile civile, industriale, agricole (...)”, existând, astfel, neconcordanță între conținutul propunerii legislative și motivarea acesteia.

În ceea ce privește „micile magazine sau alte diverse anexe destinate uzului gospodăresc”, mai învederăm că, în măsura în care acestea fac parte din „lucrările de construcții cu caracter provizoriu” prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. h) din *Legea nr. 50/1991*, care includ și anexe gospodărești, pentru acestea legiuitorul a prevăzut, în mod expres și distinct, procedura de autorizare simplificată.

Astfel, potrivit art. 3 alin. (2) din *Legea nr. 50/1991*, „În vederea simplificării procedurii de autorizare a executării lucrărilor de construcții provizorii prevăzute la alin. (1) lit. d), g) și h), autorizația de construire se emite în baza documentațiilor tehnice - D.T. cu conținut simplificat în raport cu conținutul-cadru prevăzut în anexa nr. 1”.

Așadar, în privința unor astfel de construcții nu există vid legislativ și nu se pot susține soluțiile legislative propuse de inițiator.

2. Semnalăm că autorizația de construire este necesară pentru executarea lucrărilor de construcții, indiferent de suprafața acestora, pentru obținerea unor construcții de calitate, în scopul protejării vieții oamenilor, a bunurilor acestora, a societății, a mediului înconjurător și pentru respectarea cerințelor fundamentale prevăzute de *Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările ulterioare*.

Soluția propusă de inițiator ar permite executarea lucrărilor de construcții pe suprafețe de până la 10 metri pătrați fără autorizație de construire, ceea ce ar conduce la executarea unor construcții fără a ține seama de prevederile urbanistice ale zonei și de regimul tehnic, economic și juridic al imobilului.

Eventualele probleme privind întârzierile la emiterea autorizațiilor de construire/desființare nu sunt de natură a fi soluționate prin includerea exceptării preconizate, iar, pe de altă parte, un astfel de criteriu, respectiv de emitere a autorizației de construire/desființare doar pentru lucrările de construcții „cu suprafață de peste 10 metri”, apare ca fiind în dezacord cu legislația privind calitatea, disciplina și siguranța în construcții.

În acest sens, menționăm, de exemplu, că și în cazul construirii unui foisor ori a unui coș industrial „în suprafață” de 2-3 metri (dar cu înălțimi depășind normativele tehnice aferente), precum și în situația amplasării acestora în alte zone decât cele autorizate, executarea lucrărilor de construcție

menționate fără respectarea legislației în domeniu avută în vedere la emiterea autorizației de construire, respectiv, fără solicitarea/obținerea și respectarea autorizației de construcții în condițiile *Legii nr. 50/1991*, poate pune în pericol atât siguranța construcției respective, cât și a vieții, precum și a construcțiilor din vecinătate (și/sau a altor bunuri), cu toate consecințele aferente.

Așadar, un astfel de criteriu privind (doar) „suprafața” construcției, mai mică ori mai mare de 10 metri, nu apare ca fiind de natură să asigure respectarea valorilor sociale protejate prin legislația privind calitatea, disciplina și siguranța în construcții. În caz contrar, prevederile preconizate ar putea fi vulnerabile inclusiv prin raportare la art. 44 (*Dreptul de proprietate privată*) și art. 136 (*Proprietatea*) din *Constituția României, republicată*.

3. Precizăm că *Legea nr. 50/1991*, *Legea nr. 10/1995* și *Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare*, fac parte din legislația privind calitatea, disciplina și siguranța în construcții, iar nerespectarea acestora atrage răspunderea juridică aferentă (inclusiv răspunderea penală, potrivit art. 24 din *Legea nr. 50/1991* și art. 35 din *Legea nr. 10/1995*).

De asemenea, menționăm că, potrivit art. 29 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 50/1991*: „(1) Controlul statului în amenajarea teritoriului, urbanism și autorizarea executării lucrărilor de construcții se exercită de Inspectoratul de Stat în Construcții, pe întregul teritoriu al țării, și de inspectoratele teritoriale ale acestuia, care dispun măsurile și sancțiunile prevăzute de prezenta lege.

(2) Inspectoratul de Stat în Construcții și inspectoratele teritoriale pot dispune oprirea executării lucrărilor de construire sau de desființare, după caz, atunci când constată că acestea se realizează cu încălcarea dispozițiilor legale, a cerințelor privind asigurarea calității în construcții, fără proiect tehnic ori pe baza unor autorizații nelegal emise”.

Totodată, subliniem că obținerea autorizației de construire în urma depunerii documentelor aferente nu constituie o formalitate. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 50/1991*, „Autorizația de construire constituie 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”, iar această autorizație „se emite în baza documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, elaborată în condițiile prezentei legi, în temeiul și cu respectarea documentațiilor de urbanism, avizate și aprobate potrivit legii”.

De asemenea, potrivit alin. (2¹) al art. 2 din *Legea nr. 50/1991*, „Procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții începe odată cu depunerea cererii pentru emiterea certificatului de urbanism în scopul obținerii, ca act

final, a autorizației de construire” și cuprinde etapele enumerate la lit. a)-g) ale aceluiași alineat.

Referitor la obținerea certificatului de urbanism, conform primei etape de autorizare [lit. a) a alin.(2¹) al art. 2 din *Legea nr. 50/1991*], mai învedereăm că, potrivit art. 28 și art. 29 alin. (1) din *Legea nr. 350/2001 „Aplicarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate se asigură prin eliberarea certificatului de urbanism”, iar ”Certificatul de urbanism este actul de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administrației publice județene sau locale face cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții (...), potrivit legii.”.*

Excepțiile cu privire la executarea unor lucrări fără autorizație de construire sunt strict și limitativ prevăzute la art. 11 din *Legea nr. 50/1991*. Așadar, exceptarea unor construcții civile/industriale etc. de la obligația obținerii autorizației de construire/desființare (doar) pentru faptul că acestea ar putea avea „suprafața de 10 metri” ori mai puțin, ar conduce inclusiv la inaplicabilitatea prevederilor documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, precum și la afectarea regimului juridic, economic și tehnic atât al imobilelor în cauză, cât și al celor din vecinătate și, pe cale de consecință, inclusiv a dreptului de proprietate publică [de ex., în cazul zonelor speciale/protejate (în domeniile apărării, monumentelor istorice, ariilor protejate) și al zonelor de siguranță/protecție (în cazul infrastructurii din transporturi) etc], potrivit legilor speciale în vigoare, cu implicațiile/urmările aferente.

4. Prin exceptarea preconizată prin modificarea art. 1 și art. 3 alin. (1) din *Legea nr. 50/1991* utilizând criteriul (unic) al „suprafeței de 10 metri”, indiferent de natura, importanța și regimul juridic al lucrărilor de construcții vizate s-ar ajunge inclusiv la dezincriminarea, în mod implicit, a unor fapte ce constituie infracțiuni potrivit art. 24 lit. a) și b) din *Legea nr. 50/1991*, respectiv, „*executarea fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g), cu excepțiile prevăzute de lege*” și „*continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii*”.

Or, o astfel de dezincriminare implicită a unor fapte, cum ar fi cazul construcțiilor în suprafețe de până la 10 metri executate de proprietari cu neasigurarea respectării legislației privind calitatea, disciplina și siguranța în construcții avută în vedere la emiterea autorizației de construire, ar fi în dezacord cu legislația în domeniul penal.

De altfel, din *Expunerea de motive* nu rezultă asigurarea fundamentării corespunzătoare a soluțiilor legislative astfel preconizate în conținutul inițiativei

legislative, în conformitate cu prevederile art. 6 (*Conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative*) și art. 7 (*Evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări*) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

5. Prin propunerile de modificare a art. 1 și art. 3 alin. (1) din *Legea nr. 50/1991*, care apar ca fiind neclare, în neconcordanță cu regimul juridic al lucrărilor de construcții civile, industriale etc. și în necorelare cu celelalte dispoziții privind obligațiile de obținere a autorizației de construire și de executare a lucrărilor potrivit acesteia, s-ar afecta caracterul unitar și previzibil al legislației privind calitatea, disciplina și siguranța în construcții și, pe cale de consecință, inclusiv *principiul constituțional al legalității* [art.1 alin.(5) din *Constituție*].

Referitor la lacunele, lipsa de claritate și precizie a normelor preconizate, care pot genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora, creându-se premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la *principiul legalității*¹, menționat mai sus, amintim că, acest principiu presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului².

6. Instituirea unor excepții de la regula efectuării lucrărilor numai în baza unei autorizații de construire valabile și emisă cu respectarea prevederilor legale în materie slăbește coerența și claritatea normei juridice (cu mai multe excepții decât reguli) și face ca înțelegerea, aplicarea și respectarea legii de către destinatarii acesteia să se realizeze cu dificultate.

De asemenea, considerăm prezenta inițiativă legislativă inacceptabilă din punct de vedere al protejării calității imaginii urbane, promovării funcționalității și calității la nivelul proiectării construcțiilor. Apreciem că o astfel de măsură ar conduce la deprecierea semnificativă a calității spațiului urban și ar putea constitui un punct de pornire în dezvoltarea speculei imobiliare.

7. Totodată, aplicarea prevederilor inițiativei legislative ar genera o diminuare a veniturilor bugetelor locale, iar, potrivit prevederilor art. 14

¹ ...în acest sens, menționăm, de ex., deciziile Curții Constituționale nr.26/2012 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012), nr.319/2013 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 4 iulie 2013), nr.1/2014 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014) și nr.637/2015 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.906 din 8 decembrie 2015), nr.31/2016 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.117 din 16 februarie 2016) și nr.172/2016 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.315 din 25 aprilie 2016).

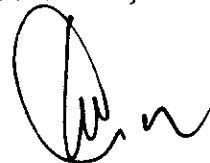
² ... de ex. *Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei*, *Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei*, *Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei*.

alin. (5) din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*, după aprobarea bugetelor locale, pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Dacian Julien CIOLOȘ

Domnului senator Călin-Constantin-Anton Popescu-Tăriceanu
Președintele Senatului