

## Capitolul I

### *Considerații preliminare. Reglementări în materia amenajării teritoriului, urbanismului și autorizării lucrărilor de construcții*

#### Secțiunea 1. Considerații generale. Reglementare

Amenajarea teritoriului și urbanismul, ca discipline teoretice, dar și ca domenii de activitate practică, reprezintă pârgii de bază și instrumente de investigare și cunoaștere a mediului uman, deosebindu-se de toate celelalte discipline prin complexitatea și multitudinea problemelor analizate, impuse de evoluția și dinamica societății și a mediului uman<sup>1</sup>.

Teritoriul României, potrivit art. 1 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul<sup>2</sup>, este parte a avuției naționale de care beneficiază toți cetățenii țării, inclusiv prin gestionarea proceselor de dezvoltare prin activitățile de amenajare a teritoriului, urbanism sau de dezvoltare urbană durabilă ale autorităților publice centrale și locale. Statul, prin intermediul autorităților publice, are dreptul și datoria de a asigura, prin activitatea de urbanism și de amenajare a teritoriului, condițiile de dezvoltare durabilă și respectarea interesului general, potrivit legii.

Gestionarea spațială a teritoriului țării constituie o activitate obligatorie, continuă și cu perspective, desfășurată în interesul colectivităților care îl folosesc, în concordanță cu valorile și aspirațiile societății și cu cerințele integrării în spațiul european.

---

<sup>1</sup> A se vedea, pentru dezvoltări, E.M. Minea, *Amenajarea teritoriului. Urbanism*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2003, *passim*.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 373 din 10 iulie 2001, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 350/2001 a fost modificată prin: Legea nr. 302/2015 pentru modificarea alin. (3) al art. 56 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul (publicată în M. Of. nr. 898 din 3 decembrie 2015); Legea nr. 303/2015 pentru modificarea alin. (1<sup>3</sup>) al art. 46 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și art. II din O.U.G. nr. 85/2012 pentru modificarea alin. (1<sup>3</sup>) al art. 46 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul (publicată în M. Of. nr. 898 din 3 decembrie 2015), Legea nr. 324/2015 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul (publicată în M. Of. nr. 937 din 18 decembrie 2015); O.U.G. nr. 7/2016 privind unele măsuri pentru accelerarea implementării proiectelor de infrastructură transeuropeană de transport, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (publicată în M. Of. nr. 204 din 18 martie 2016), aprobată prin Legea nr. 241/2016 (publicată în M. Of. nr. 974 din 6 decembrie 2016); O.U.G. nr. 49/2017 (publicată în M. Of. nr. 507 din 30 iunie 2017), aprobată prin Legea nr. 240/2017 (publicată în M. Of. nr. 971 din 7 decembrie 2017); O.U.G. nr. 51/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și pentru prorogarea unor termene (publicată în M. Of. nr. 520 din 25 iunie 2018), aprobată prin Legea nr. 277/2018 (publicată în M. Of. nr. 1006 din 28 noiembrie 2018); Legea nr. 151/2019 pentru completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul (publicată în M. Of. nr. 623 din 26 iulie 2019); O.U.G. nr. 79/2021 pentru modificarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul (publicată în M. Of. nr. 646 din 30 iunie 2021). În aplicarea Legii nr. 350/2001 a fost adoptată H.G. nr. 525/1996 pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism (republicată în M. Of. nr. 856 din 27 noiembrie 2002, fiind modificată și completată prin: H.G. nr. 273/2010 pentru modificarea Normelor metodologice privind finanțarea elaborării și/sau actualizării planurilor urbanistice generale ale localităților și a regulamentelor locale de urbanism prevăzute în anexa nr. 2 la H.G. nr. 525/1996 pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism (publicată în M. Of. nr. 242 din 15 aprilie 2010); H.G. nr. 490/2011 privind completarea Regulamentului general de urbanism aprobat prin H.G. nr. 525/1996 (publicată în M. Of. nr. 361 din 24 mai 2011); H.G. nr. 1180/2014 privind completarea Regulamentului general de urbanism aprobat prin H.G. nr. 525/1996 (publicată în M. Of. nr. 965 din 30 decembrie 2014).

Această gestionare se realizează prin intermediul amenajării teritoriului și urbanismului, care constituie ansamblul de activități complexe de interes general ce contribuie la dezvoltarea spațială echilibrată, la protecția patrimoniului natural și construit, la îmbunătățirea condițiilor de viață în localitățile urbane și rurale, precum și la asigurarea concesiunii teritoriale la nivel regional, natural și european.

Întreaga activitate de amenajare a teritoriului și de urbanism trebuie să se desfășoare cu respectarea principiului autonomiei locale, pe baza principiului parteneriatului, transparenței (Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică), descentralizării serviciilor publice, participării populației la procesul de elaborare a deciziilor, precum și a dezvoltării durabile, conform cărora deciziile generației prezente trebuie să asigure dezvoltarea, fără a compromite dreptul generațiilor viitoare la existență și dezvoltare proprie.

Scopul de bază al amenajării teritoriului îl constituie, potrivit art. 7 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, armonizarea la nivelul întregului teritoriu al României a politicilor economice, sociale, ecologice și culturale, stabilite la nivel național și local pentru asigurarea echilibrului în dezvoltarea diferitelor zone ale țării, urmărindu-se creșterea coeziunii și eficienței relațiilor economice și sociale dintre acestea.

Urbanismul, potrivit art. 10 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, are ca scop principal stimularea evoluției complexe a localităților, prin elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare spațială, durabilă și integrată, pe termen scurt, mediu și lung. De asemenea, potrivit art. 12 din Legea nr. 350/2001, urbanismul urmărește stabilirea direcțiilor dezvoltării spațiale a localităților urbane și rurale, în acord cu potențialul economic, social, cultural și teritorial al acestora și cu aspirațiile locuitorilor.

În materia urbanismului și cu precădere în materia construirii, principalul act normativ este reprezentat de Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții<sup>3</sup>, act

<sup>3</sup> Republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004, cu modificările și completările ulterioare. Ultimele modificări și completări aduse Legii nr. 50/1991 sunt aduse prin: O.U.G. nr. 7/2016 privind unele măsuri pentru accelerarea implementării proiectelor de infrastructură transeuropeană de transport, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (publicată în M. Of. nr. 204 din 18 martie 2016), care a fost modificată, la rândul ei, prin art. VIII din O.U.G. nr. 83/2016 privind unele măsuri de eficientizare a implementării proiectelor de infrastructură de transport, unele măsuri în domeniul transporturilor, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (publicată în M. Of. nr. 964 din 29 noiembrie 2016), după care a fost aprobată cu modificări prin Legea nr. 241/2016 (publicată în M. Of. nr. 974 din 6 decembrie 2016); Legea nr. 53/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 245 din 1 aprilie 2016); Legea nr. 148/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 534 din 15 iulie 2016); Legea nr. 159/2016 privind regimul infrastructurii fizice a rețelelor de comunicații electronice, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru reducerea costului instalării rețelelor de comunicații electronice (publicată în M. Of. nr. 559 din 25 iulie 2016); Legea nr. 197/2016 pentru aprobarea O.U.G. nr. 22/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 874 din 1 noiembrie 2016). Prin Legea nr. 197/2016, titlul O.U.G. nr. 22/2014 a devenit „Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul”; O.U.G. nr. 100/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, precum și a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 1052 din 27 decembrie 2015, în vigoare până la 4 mai 2017) Această ordonanță de urgență a fost respinsă prin Legea nr. 86/2017 (publicată în M. Of. nr. 313 din 2 mai 2017); O.U.G. nr. 40/2017 pentru modificarea art. 4 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 50/1991 (publicată în M. Of. nr. 440 din 14 iunie 2017), prin aceste modificări stabilindu-se noi atribuții și competențe primarului general al municipiului București și primarilor sectoarelor municipiului București în emiterea autorizațiilor de construire; O.U.G. nr. 84/2018 pentru completarea unor acte normative din domeniul construcțiilor (publicată în M. Of. nr. 795 din 18 septembrie 2018); Legea nr. 193/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 873 din 30 octombrie 2019); Legea nr. 7/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcții și pentru modificarea și

normativ de importanță majoră care reprezintă legea-cadru în materia construirii, reglementând procedura de autorizare a lucrărilor de construcții, actele administrative emise în vederea autorizării lucrărilor de construcții, sancțiuni care se aplică pentru nerespectarea dispozițiilor legale în materia construirii.

## **Secțiunea 2. Legătura și interferența dreptului amenajării teritoriului, urbanismului și autorizării executării lucrărilor de construire cu alte ramuri de drept**

Dar reglementările juridice din materia urbanismului și amenajării teritoriului sunt corelate și completate cu reglementările juridice din domeniul protecției mediului, deși, după cum s-a remarcat<sup>4</sup>, obiectul dreptului mediului este mult mai vast, el intersectându-se nu numai cu protecția spațiilor, ci și cu lupta împotriva poluărilor și conservarea calității factorilor de mediu, independent de localizarea lor. Totodată, reglementările juridice din materia urbanismului și amenajării teritoriului, deși sunt reglementări de drept public, prin care se instituie anumite constrângeri de interes general în materia urbanismului, sunt strâns legate de unele reglementări care aparțin dreptului privat, cum sunt, spre exemplu, servituțile legale sau contractuale ale Codului civil<sup>5</sup>.

Deși legislația de mediu se intersectează cu legislația de urbanism, cele două legislații sunt independente, legislația de mediu fiind independentă de cea de urbanism, în sensul că măsurile

---

completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 8 din 8 ianuarie 2020); Legea nr. 171/2020 pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 730 din 12 august 2020); O.U.G. nr. 101/2020 privind măsuri pentru implementarea proiectelor cu finanțare din fonduri europene în vederea evitării riscului de dezangajare pentru perioada de programare 2014-2020 (publicată în M. Of. nr. 559 din 26 iunie 2020); Legea nr. 121/2020 pentru modificarea art. 11 alin. (3) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 610 din 10 iulie 2020); Legea nr. 149/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 658 din 24 iulie 2020); Legea nr. 303/2021 privind completarea art. 23 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 1198 din 17 decembrie 2021); O.U.G. nr. 26/2022 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul investițiilor publice (publicată în M. Of. nr. 272 din 21 martie 2022); Legea nr. 159/2022 pentru modificarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 527 din 27 mai 2022); Legea nr. 176/2022 pentru aprobarea O.U.G. nr. 93/2021 privind instituirea unor măsuri pentru derularea Programului național de dezvoltare locală etapa a II-a și pentru modificarea art. IV alin. (1) din O.U.G. nr. 6/2017 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru stabilirea unor măsuri privind realizarea investițiilor finanțate din fonduri publice, pentru reglementarea unor măsuri referitoare la Programul național de dezvoltare locală, precum și pentru modificarea unor acte normative (publicată în M. Of. nr. 560 din 8 iunie 2022). Legea nr. 198/2022 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice (publicată în M. Of. nr. 681 din 7 iulie 2022); Legea nr. 262/2022 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 și de completare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (publicată în M. Of. nr. 744 din 25 iulie 2022). În aplicarea Legii nr. 50/1991 au fost emise Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și locuinței nr. 839/2009 (publicat în M. Of. nr. 797 și 797 bis din 23 noiembrie 2009), ultimele modificări și completări fiind aduse acestui ordin prin Ordinul ministrului lucrărilor publice, dezvoltării și administrației nr. 3454/2019 (publicat în M. Of. nr. 4 din 6 ianuarie 2020).

<sup>4</sup> A se vedea M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ed. a 5-a, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 75.

<sup>5</sup> A se vedea, pe larg, cu privire la contenciosul administrativ al urbanismului și amenajării teritoriului, O. Puie, *Reglementări juridice în materia urbanismului. Dreptul de proprietate și contenciosul administrativ în materie*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pp. 400-734.

specifice pentru protecția mediului vor fi avute în vedere la elaborarea documentației tehnice – DT – și nu pot fi modificate prin procedura de autorizare sau prin autorizația de construire<sup>6</sup>.

Totodată, reglementările juridice din materia amenajării teritoriului și a urbanismului se intersectează și se completează cu legislația fiscală, respectiv cu noul Cod fiscal, aprobat prin Legea nr. 227/2015, și cu noul Cod de procedură fiscală, aprobat prin Legea nr. 207/2015.

Astfel, noul Cod fiscal consacră Titlul IX impozitelor și taxelor locale, iar în aplicarea acestui titlu, Normele metodologice de aplicare a noului Cod fiscal, aprobate prin H.G. nr. 1/2016, *supra cit.*, prevăd la pct. 54 că „structurile de specialitate cu atribuții în domeniul urbanismului, amenajării teritoriului și autorizării executării lucrărilor de construcții din aparatul de specialitate al autorităților administrației publice locale, denumite în continuare structuri de specialitate, întocmesc procesele-verbale prevăzute la art. 461 alin. (3) C. fisc., care servesc la înregistrarea în evidențele fiscale, în registrele agricole sau în orice alte evidențe cadastrale, după caz, precum și la determinarea impozitului pe clădiri”.

Reglementările juridice în materia urbanismului și a amenajării teritoriului, ce se constituie într-un drept al urbanismului<sup>7</sup> și al amenajării teritoriului, aparțin dreptului public, în special prin faptul că prin aceste reglementări sunt prescrise constrângeri de ordin general, dintre care un număr important aparțin măsurilor de poliție administrativă.

În acest context, actele adoptate/emise în aplicarea prevederilor legale din acest complex domeniu al urbanismului și amenajării teritoriului sunt calificate expres de către legiuitor ca fiind acte administrative care vizează și protejează interesul public, pe care le-am denumi „acte administrative de urbanism”, adoptate/emise de către autorități ale administrației publice locale sau centrale.

De remarcat este că dreptul administrativ constituie dreptul comun și în domeniul dreptului mediului, astfel că, în măsura în care dispozițiile legale speciale din domeniul mediului nu dispun, se aplică regulile regimului administrativ.

Dar, cu toate acestea, după cum s-a remarcat de către regretatul profesor Antonie Iorgovan<sup>8</sup>, în lipsa unui cod de procedură administrativă, care nu a fost adoptat nici până în prezent, deși Tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă au fost aprobate prin H.G. nr. 1360/2008<sup>9</sup> publicată în M. Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008, necorelările dintre dreptul comun al autorizării (Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare) și Legea mediului (în prezent O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului) sunt departe de a fi realizate.

Dar, după cum apreciază același autor<sup>10</sup>, considerat fondatorul dreptului urbanismului în România, la stadiul actual de dezvoltare a reglementărilor juridice în materie de urbanism, există în România o legislație (legi, hotărâri guvernamentale, ordine ministeriale, acte ale administrației publice locale ș.a.) relativ diversă și numeroasă, dar mai puțin drept al urbanismului (care să cuprindă și concepte și noțiuni specifice, o jurisprudență creativă, o doctrină notabilă, o conștientizare și participare eficientă a publicului la dezbateră și soluționarea problemelor urbanismului ș.a.).

O problemă majoră a dreptului român al urbanismului o constituie insuficiența sa juridicizării, în sensul că natura obiectului său de reglementare – *lato sensu*, amenajarea urbană – și

<sup>6</sup> M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, op. cit., p. 229.

<sup>7</sup> M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, op. cit., passim.

<sup>8</sup> A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, *infra* nota 3, p. 17.

<sup>9</sup> Publicată în M. Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008.

<sup>10</sup> A se vedea M. Duțu, *Dreptul urbanismului reprezintă un vector major de modernizare și occidentalizare a dreptului român*, convorbire, în PR nr. 9/2013, p. 23.

caracterul interdisciplinar al problemelor abordate au generat o preponderență a aspectelor tehnico-urbanistice și, în consecință, au făcut mai ales obiectul preocupărilor arhitecților, determinând o neglijare a dimensiunilor juridice, cu consecințele aferente<sup>11</sup>.

Legislația de urbanism rămâne la noi una de comasare rezultată din alăturarea, mai mult sau mai puțin compatibilă, cu consecințele de rigoare, a unor fragmente pertinente din alte legi-cadru vizând major și definitiv altele materii, dar conexe și interdependente în diverse aspecte, ceea ce își pune din plin amprenta asupra gradului și modului de articulare interioară și manifestare ca sistem<sup>12</sup>.

Mai nou, prin H.G. nr. 298/2021<sup>13</sup> au fost aprobate tezele prealabile ale Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor, potrivit cărora cadrul legal în domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor necesită în prezent o adaptare la necesitățile și oportunitățile actuale de dezvoltare a populației, fiind necesar astfel o sistematizare a legislației. Printre condițiile care au generat nevoia realizării tezelor prealabile se numără și birocratizarea excesivă a proceselor, timp inadmisibil de lung la nivelul avizării și aprobării documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism, respectiv autorizării lucrărilor de construcții. De asemenea, se remarcă necesitatea înființării unor completuri de judecată specializate în domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor.

După adoptarea tezelor prealabile ale Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a lansat pentru dezbatere publică, în luna aprilie 2022, Proiectul de Lege pentru aprobarea Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor<sup>14</sup>.

În Nota de fundamentare a acestui Proiect de Lege se arată că, prin Planul Național de Redresare și Reziliență, Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor va corela, simplifica și codifica într-un singur act normativ cel puțin 10 acte normative din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor. Acest Cod reprezintă pilonul de bază al procesului de reformă a cadrului normativ și instituțional și are importanță majoră pentru accelerarea procesului de dezvoltare a României.

Prin Cod se propune înființarea Agențiilor de amenajare a teritoriului, urbanism și construcții, centre de resurse de expertiză la dispoziția autorităților administrației publice locale, cu atribuții în elaborarea anumitor documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism, strategii de dezvoltare etc.

De asemenea, se înființează, prin art. 130 din Proiectul de Lege, Observatorul Teritorial Național care reprezintă aplicația informatică interactivă care realizează analiza datelor în profil teritorial în documentațiile de amenajare a teritoriului, urbanism. Acest organism integrează informațiile cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului și în documentațiile de urbanism, punând la dispoziția autorităților administrației publice și instituțiilor publice seturi de date și informații pentru elaborarea studiilor de fundamentare în vederea realizării activității de planificare teritorială și dezvoltare regională și locală.

În cuprinsul prezentei lucrări, vom efectua o analiză comparativă între dispozițiile legislației în vigoare în materia amenajării teritoriului și urbanismului și dispozițiile relevante din Proiectul de Lege pentru aprobarea Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor.

<sup>11</sup> A se vedea M. Duțu, *Dreptul urbanismului...*, p. 175.

<sup>12</sup> A se vedea M. Duțu, *Noi modificări și completări ale Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul*, în PR nr. 9/2013, p. 33.

<sup>13</sup> Publicată în M. Of. nr. 320 din 30 martie 2021.

<sup>14</sup> Sursa <http://www.mdpla.ro>, consultat la 24 iulie 2022.

### **Secțiunea 3. Norme internaționale incidente în materia urbanismului și amenajării teritoriului**

În privința normelor internaționale din materia urbanismului au incidență Convenția de la Aarhus din 25 iunie 1998, relativă la accesul la informație, participarea publicului la procesul de luare a deciziei și accesul la justiție în materie de mediu, ratificată de către România prin Legea nr. 86/2002, precum și Carta Europeană a autonomiei locale, ratificată de către România prin Legea nr. 199/1997.

La nivel regional, se remarcă, în primul rând, contribuția Consiliului Europei la problematica urbanistică, prin proclamarea unei Carte urbane europene, în 1993, revizuită la 27 mai 2004, și aplicarea drepturilor prevăzute în Convenția europeană asupra drepturilor omului (1950) pe calea jurisprudenței CEDO, îmbogățindu-se astfel dreptul intervenționismului funciar, în special în materia dreptului de proprietate și a garanțiilor sale<sup>15</sup>.

În anul 1983, Consiliul Europei a adoptat Carta Europeană a Amenajării Teritoriului, la care se adaugă Rezoluția nr. 7330 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei privind terminologia zonelor protejate, precum și Declarația finală a Conferinței ONU pentru mediu și dezvoltare de la Rio de Janeiro din 1982 și Recomandările UNESCO pentru aplicarea Convenției patrimoniului mondial din februarie 1994.

### **Secțiunea 4. Norme unionale incidente în materia urbanismului și amenajării teritoriului**

În ceea ce privește normele unionale europene<sup>16</sup>, întrucât Uniunea Europeană nu a dezvoltat o politică de urbanism, probleme relative la afectarea terenurilor supunându-se regulii unanimității, prin aplicarea principiului subsidiarității, domeniul urbanismului aparține statelor membre ale UE.

Pe calea amenajării teritoriului și preocupărilor de mediu urban, UE permite să se asocieze problemele spațiale, urbane ori rurale cu cele ecologice. Astfel, Directiva 2001/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 privind evaluarea incidențelor anumitor planuri și programe asupra mediului se referă și la documentele de urbanism.

Un alt document este Carta de la Aalborg (adoptată la 27 mai 1994), intitulată Carta orașelor europene pentru durabilitate, prin care s-a instaurat un proces comunitar de coordonare, în special prin crearea unei rețele europene a orașelor durabile, angajate în derularea procesului de Agende 21 locale.

Unul dintre documentele de cea mai mare importanță, prin care se reflectă unul dintre obiectivele Tratatului de la Roma, respectiv calitatea vieții, este Carta verde privind mediul urban, adoptată de către Consiliul European în 1991, în scopul de a crea ori recrea orașe și aglomerații al căror mediu să fie atrăgător pentru locuitorii lor și să reducă aportul urban la poluarea globală.

În ceea ce privește Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, care cuprinde Tratatul privind Uniunea Europeană (T.U.E.) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.), cu referire la problematica de mediu, după cum s-a remarcat în literatura de specialitate<sup>17</sup>, acesta marchează unele modificări și în materie de mediu, în sensul continuării „înverzirii” valorilor fundamentale ale UE, aducerii unei serii de

<sup>15</sup> M. Duțu, *op. cit.*, p. 107.

<sup>16</sup> M. Duțu, *Dreptul urbanismului...*, pp. 108-110.

<sup>17</sup> A se vedea M. Duțu, *Tratatul de la Lisabona și problematica mediului*, în *Dreptul* nr. 3/2010, pp. 189-190.

ajustări în planul politicii și reglementărilor mediului înconjurător, înregistrării anumitor evoluții procedurale și în privința celorlalte politici sectoriale, conexe protecției mediului.

Astfel, în Preambulul Tratatului găsim referiri la protecția mediului și principiul dezvoltării durabile, iar prin art. 33 din T.U.E., este enunțat unul dintre obiectivele Uniunii, respectiv acela de a asigura „un nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului” și „dezvoltarea durabilă a Europei”.

Potrivit art. 3 alin. (3) din versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană: „Uniunea instituie o piață internă. Aceasta acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului. Aceasta promovează progresul științific și tehnic”.

Art. 37 din Cartă, consacrat protecției mediului, prevede că „un nivel ridicat al protecției mediului și ameliorarea calității sale trebuie să fie integrate în politicile Uniunii și asigurate conform principiului dezvoltării durabile”.

Se poate concluziona faptul că, după integrarea României în Uniunea Europeană, dreptul comunitar derivat (directive, regulamente) condiționează din ce în ce mai mult politicile urbane naționale, făcând astfel să evolueze dreptul urbanismului<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> M. Duțu, *Dreptul urbanismului...*, p. 109.

## Capitolul II

### *Atribuții cu caracter general ale administrației publice și ale altor autorități și organisme în materia amenajării teritoriului și a urbanismului*

#### **Secțiunea 1. Atribuții cu caracter general ale administrației publice centrale și locale în materia amenajării teritoriului și a urbanismului**

Atribuțiile autorităților administrației publice în materia amenajării teritoriului și a urbanismului sunt reglementate prin norme cu caracter general prevăzute de Codul administrativ, urmând ca prin actele normative cu caracter special să fie detaliate atribuțiile autorităților administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și a urbanismului.

Dar, pe lângă atribuțiile autorităților administrației locale privitoare la avizarea sau aprobarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, în urma elaborării acestor care vor fi analizate distinct în cuprinsul lucrării, autoritățile administrației publice au competențe legale în materia amenajării teritoriului și a urbanismului anterioare elaborării acestor documentații, după cum urmează:

**a) la nivel național**, potrivit art. 18 din Legea nr. 350/2001, activitatea de amenajare a teritoriului și urbanism este coordonată de către Guvern, având drept organ specializat, în contextul legislativ actual, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației [conform art. 61 alin. (2) din O.U.G. nr. 212/2020] care, în realizarea atribuțiilor sale stabilite prin art. 18 din Legea nr. 350/2001, utilizează informații de sinteză la nivel național din toate domeniile de activitate economică și socială, furnizate de către ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale.

Astfel, potrivit art. 18 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației are drept atribuții principale: elaborarea, sub coordonarea primului-ministru a Strategiei de dezvoltare teritorială a României și a politicilor publice în conformitate cu obiectivele acesteia, elaborarea secțiunilor Planului de amenajare a teritoriului național, care sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice locale; elaborarea Planului de amenajare a teritoriului zonal regional, structurat în secțiuni pentru fiecare regiune de dezvoltare, care fundamentează planurile de dezvoltare regională; inițierea și coordonarea elaborării sau actualizării documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism pentru zonele care cuprind monumente istorice înscrise în lista patrimoniului mondial; elaborarea Regulamentului general de urbanism; avizarea proiectelor de acte normative referitoare la activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism.

**b) la nivel județean**, potrivit art. 21 din Legea nr. 350/2001 și art. 33 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001 aprobate prin Ordinul nr. 233/2016, această activitate este coordonată de către consiliul județean, prin instituția arhitectului-șef al județului. Această autoritate publică deliberativă, pe lângă atribuțiile sale de aprobare, prevăzute de Codul administrativ al Planului de amenajare a teritoriului județean și al planurilor zonale de amenajare a teritoriului, care sunt de interes județean, mai are atribuția de a stabili orientările generale privind amenajarea teritoriului și organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților, pe baza planurilor de amenajare a teritoriului și urbanism, sens în care coordonează activitatea consiliilor locale și le acordă asistență tehnică de specialitate.

Consiliul județean asigură preluarea, în condițiile legii, în documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism elaborate la nivel local, a prevederilor cuprinse în planul de amenajare



a teritoriului național, regional și/sau zonal, după caz, cu privire la amplasarea investițiilor prioritare de interes național, regional sau județean.

În această activitate, consiliile județene sunt sprijinite de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuinței, precum și de alte ministere și organe ale administrației publice centrale.

c) **la nivel local**, potrivit art. 25 din Legea nr. 350/2001 și art. 36 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001 aprobate prin Ordinul nr. 233/2016, Consiliul local coordonează și răspunde de întreaga activitate de urbanism desfășurată pe teritoriul unității administrativ-teritoriale și asigură respectarea prevederilor cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, pentru realizarea programului de dezvoltare urbanistică a localităților componente ale comunei și orașului.

La nivel local sunt stabilite atât atribuții exprese ale primarului/primarului municipiului București, cât și atribuții ale structurilor de specialitate din cadrul autorităților administrației publice locale în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului.

Astfel, printre atribuțiile principale ale primarilor se numără: asigurarea elaborării planurilor urbanistice aflate în competența autorităților administrației publice locale și supunerea spre aprobarea consiliului local, în baza referatului tehnic al arhitectului-șef, a documentațiilor de urbanism, indiferent de inițiator; acționează pentru respectarea și punerea în practică a documentațiilor de urbanism aprobate.

În ceea ce privește atribuțiile structurilor de specialitate din cadrul autorităților administrației publice locale în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului, acestea sunt enumerate prin dispozițiile art. 36 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001, respectiv aceste structuri au obligația să verifice: conformitatea documentației depuse cu conținutul specific stabilit în prevederile art. 32 alin. (6) din Lege, când se solicită avizul de oportunitate; conformitatea documentației depuse cu prevederile legii și ale Normelor metodologice, precum și a actelor normative în vigoare, la solicitarea avizului arhitectului-șef; depunerea documentației de către beneficiar spre aprobare prin hotărâre de consiliu județean/local și conformitatea documentației cu cele menționate în cuprinsul acestui text legal.

Urmărirea aplicării documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate se face potrivit art. 62 din Legea nr. 350/2001 de către compartimentele de specialitate din aparatul propriu al consiliilor județene, municipale, orașenești sau comunale, după caz, care vor urmări corelarea realizării programelor de dezvoltare cu prevederile documentațiilor aprobate, precum și de către Inspectoratul de Stat în Construcții.

Controlul în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului vizează, potrivit art. 39 din Ordinul nr. 233/2016, următoarele categorii de probleme: a) elaborarea, avizarea și aprobarea, în condițiile legii, a documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism; b) existența documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism prevăzute de lege, aflate în termen de valabilitate; c) aplicarea întocmai a prevederilor acestora în activitatea curentă; d) asigurarea condițiilor legale prin emiterea certificatelor de urbanism, avizelor și autorizațiilor de construire numai cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism legal aprobate.

Pe lângă prevederile Codului administrativ, obligația autorităților publice locale de a respecta prevederile legale și documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism este instituită prin acte normative speciale. O astfel de obligație este instituția în sarcina autorităților publice privitor la gospodărirea localităților urbane și rurale prin art. 8 lit. e) din O.G. nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale.

De asemenea, Consiliul local cooperează cu Consiliul județean și este sprijinit de acesta în activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism.

Prin modificările aduse Normelor metodologice privind finanțarea elaborării și/sau actualizării planurilor urbanistice generale ale localităților și regulamentelor locale de urbanism,

prevăzute în anexa nr. 2 la H.G. nr. 525/1996 pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism, prin Hotărârea Guvernului nr. 273/2010<sup>19</sup>, se prevede că recepția planurilor urbanistice generale și a regulamentelor locale de urbanism se realizează de către autoritatea contractantă, iar controlul și avizarea planurilor urbanistice generale și a regulamentelor locale de urbanism se realizează de către direcțiile de urbanism și amenajarea teritoriului județene, respectiv a municipiului București, în baza prevederilor art. 62 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, cu modificările și completările ulterioare, și ale anexei nr. 1 la această lege.

De asemenea, potrivit art. 5 alin. (2) astfel cum a fost modificat prin H.G. nr. 273/2010, primarii comunelor, orașelor și municipiilor și șefii compartimentelor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean vor deschide la trezoreriile statului, potrivit art. 59 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, contul de venituri „Planuri și regulamente de urbanism”; în cadrul subcapitolului „Subvenții de la bugetul de stat”, în baza sumelor aprobate în bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului, la titlul „Transferuri între unități ale administrației publice” articolul „Transferuri de capital” alineatul „Finanțarea elaborării și/sau actualizării planurilor urbanistice generale ale localităților și a regulamentelor locale de urbanism”.

În exercitarea competențelor și atribuțiilor ce le revin în sfera serviciilor de utilități publice, autoritățile administrației publice locale au, potrivit art. 8 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice (alimentare cu apă, energie termică, salubritatea localităților, iluminatul public, transportul public local) și actelor normative speciale adoptate în aplicarea acestei legi-cadru, respectiv Legea nr. 101/2006 a serviciului de salubritate a localităților, Legea nr. 241/2006 privind serviciul public de alimentare cu apă și canalizare, Legea nr. 230/2006 privind serviciul de iluminat public, competența de a adopta hotărâri privind coordonarea proiectării și execuției lucrărilor tehnico-edilitare, în scopul realizării acestora într-o concepție unitară și corelată cu programele de dezvoltare economico-socială a localităților, de amenajare a teritoriului, urbanism și mediu.

În acest sens, potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 51/2006, în vederea înregistrării, descrierii și reprezentării pe hărți și planuri cadastrale, precum și în documentațiile de urbanism și amenajare a teritoriului, sistemele de utilități publice se evidențiază și se inventariază în cadastrele imobiliar-edilitare organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale, operatorii furnizori de astfel de servicii având drept de servitute legală asupra sistemelor de utilități publice destinate realizării serviciilor.

Reglementări speciale referitoare la elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism și la obligații ale autorităților administrației publice locale regăsim și în dispozițiile O.U.G. nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere, care prin art. 60 alin. (1) statuează că la elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism se va ține seama de resursele de apă, de habitatul costier și marin, de posibilitățile reale de reciclare și depozitare a deșeurilor, de protecția zonelor vulnerabile și de protecția falezelor împotriva eroziunii. În planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism se prevăd căile de acces în zona costieră, de preferință pietonale sau pentru biciclete.

De asemenea, potrivit art. 17 din O.U.G. nr. 202/2002, autoritățile administrației publice locale au obligația să marcheze pe planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism suprafețele neconstruite de pe coasta mării, iar potrivit art. 28 din același act normativ, pentru localitățile riverane Mării Negre, planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism se avizează de către autoritatea publică centrală pentru turism.

---

<sup>19</sup> Publicată în M. Of. nr. 242 din 15 aprilie 2010.

## Secțiunea 2 . Inspectoratul de Stat în Construcții

În ceea ce privește controlul statului privind aplicarea prevederilor cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism, avizate și aprobate potrivit legii, acesta se realizează potrivit art. 35 din Legea nr. 350/2001 și art. 40 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001 aprobate prin Ordinul nr. 233/2016 de către instituția arhitectului-șef de la nivel județean, precum și de către Inspectoratul de Stat în Construcții, care în conformitate cu prevederile O.G. nr. 63/2001 privind înființarea Inspectoratului de Stat în Construcții<sup>20</sup> și ale Regulamentului de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat în Construcții aprobat prin Ordinul viceprim-ministrului, ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 2644/2016, exercită controlul statului în amenajarea teritoriului și urbanism pe întreg teritoriul țării. În exercitarea acestei atribuții pe întreg teritoriul țării, potrivit art. 1 alin. (3) din O.G. nr. 63/2001 modificat prin Legea nr. 201/2021, în cadrul ISC funcționează inspectorate județene în construcții și Inspectoratul în Construcții al Municipiului București, unități fără personalitate juridică.

Procedura de control al statului privind respectarea prevederilor legale în materia amenajării teritoriului și a urbanismului, exercitată de către ISC prin personalul cu atribuții de control, este reglementată prin Ordinul ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației nr. 310/2022 pentru aprobarea procedurilor de control al statului privind respectarea prevederilor legale la emiterea certificatelor de urbanism, autorizațiilor de construire/desființare și la avizarea și aprobarea documentațiilor de urbanism<sup>21</sup>.

În aplicarea O.G. nr. 63/2001 a fost emisă H.G. nr. 525/2013 pentru aprobarea atribuțiilor generale și specifice, a structurii organizatorice și a numărului maxim de posturi, precum și a normării parcului auto și a consumului de carburanți<sup>22</sup>, act normativ care prin art. 1 alin. (3) statuează că ISC este un organ tehnic care exercită potrivit legii atribuții în domeniile: a) calității în construcții; b) amenajării teritoriului și urbanismului; c) autorizării executării lucrărilor de construcții; d) supravegherii pieței produselor pentru construcții; e) avizarea, în condițiile legii, a documentațiilor tehnico-economice pentru investițiile finanțate din fonduri publice.

Se constată că dispozițiile art. 35 alin. (2) din Legea nr. 350/2001 stabilesc drept organe de control doar instituția arhitectului-șef care funcționează la nivel județean și Inspectoratul de Stat în Construcții, omițând să prevadă drept organe de control și organele de control proprii de control ale autorităților administrației publice.

O atare omisiune este suplinită printr-un act normativ cu forță juridică inferioară legii, respectiv prin dispozițiile art. 40 alin. (3) din Ordinul nr. 233/2016 care statuează că autoritățile administrației publice locale, prin organele proprii cu atribuții în acest scop, potrivit legii, au obligația de a organiza și de a efectua permanent acțiuni de monitorizare și control vizând disciplina în amenajarea teritoriului și urbanismul pe raza unității administrativ-teritoriale.

Inspectoratul de Stat în Construcții direct, sau prin Inspectoratele Județene în Construcții, după caz, potrivit prevederilor legale în vigoare și în conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat în Construcții – I.S.C., emite următoarele avize/acorduri:

– avizează din punct de vedere tehnic documentațiile tehnico-economice pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice, documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor de investiții noi, finanțate din fonduri publice sau din credite externe, contractate sau

<sup>20</sup> Publicată în M. Of. nr. 536 din 1 septembrie 2001. O.G. nr. 63/2001 a fost modificată prin Legea nr. 201/2021 (publicată în M. Of. nr. 714 din 20 iulie 2021). Regulamentul de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat în Construcții a fost prin Ordinul ministrului lucrărilor publice, transportului și locuinței nr. 1398/2001 (publicat în M. Of. nr. 681 din 29 octombrie 2001).

<sup>21</sup> Publicat în M. Of. nr. 337 și 337 bis din 6 aprilie 2022.

<sup>22</sup> Publicată în M. Of. nr. 487 din 2 august 2013. H.G. nr. 525/2013 a fost modificată prin H.G. nr. 135/2022 (publicată în M. Of. nr. 104 din 2 februarie 2022).