

## INCIDENȚA LEGISLAȚIEI DE URBANISM ÎN ACTIVITATEA NOTARIALĂ. ASPECTE PRACTICE PRIVIND SITUAȚIA CERTIFICATULUI DE URBANISM ÎN OPERAȚIUNILE NOTARIALE



*Lector univ. dr. Gabriel MANU*

### **Abstract**

*The rampant urbanization in the last decades makes urban planning, both as a scientific subject<sup>1</sup>, and as an activity of general interest, encumber the activity of a wide range of professional categories.*

*The legal professions, irrespective of their form of manifestation, are among those that have responsibilities established in relation to the integration of urban planning requirements and the activity of notaries public is no exception.*

*The application of urban planning legislation in notarial practice, characterized by prudence, and the notary public's responsibilities must be analysed by taking into account defining aspects such as the public interest that characterizes both the urban planning law and the notary public's activity, the public service that the notary performs and the global phenomenon of the "privatization" of public services, the content and quality of the applicable urban planning norms.*

**Keywords:** *urban planning, notarial activity, notary public, notarial operation, urban planning certificate, public interest, public service, clarity, predictability, real estate transaction, sale-purchase, nullity.*

Urbanizarea galopantă ce caracterizează ultimele decenii, cu forme particulare precum întrepătrunderea de spații urbane și rurale, a condus la configurarea urbanismului atât ca disciplină științifică<sup>2</sup>, dar și ca activitate de interes general, care grevează activitatea unei sfere largi de categorii profesionale.

---

<sup>1</sup> Mircea Duțu, *Dreptul urbanismului*, 5th edition, Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2010, p. 36.

<sup>2</sup> Mircea Duțu, *Dreptul urbanismului*, Ediția a V-a, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 36.

Profesiile juridice, indiferent de forma de manifestare, sunt printre cele care au responsabilități determinate în privința integrării cerințelor de urbanism, activitatea notarilor publici nefăcând excepție.

Aplicarea legislației de urbanism în practica notarială și responsabilitățile notarului public trebuie analizate prin luarea în considerare a unor aspecte definitorii, precum interesul public ce caracterizează deopotrivă dreptul urbanismului și activitatea notarului public, serviciul public pe care notarul îl realizează și fenomenul global de „privatizare” a serviciilor publice, conținutul și calitatea normelor de urbanism incidente.

**1. Interesul public** caracterizează, în general dreptul urbanismului, inclusiv legislația ce vizează calitatea în construcții și alte domenii de legislație conexe. Într-o definiție larg acceptată, dreptul urbanismului reprezintă *„ansamblul regulilor, procedurilor, tehnicilor și instituțiilor juridice care contribuie (concură) la reglementarea, amenajarea și controlul terenurilor și spațiului localităților, conform exigențelor de interes general exprimate în condițiile legii (s.n.)”*<sup>3</sup>.

Unul dintre principiile dreptului urbanismului este cel al concertării intereselor și operațiunilor, sub semnul interesului public al respectării regulilor de urbanism și realizării unor construcții de calitate.

Interesul public se identifică cu rațiunea de edictare a normelor juridice care alcătuiesc substanța acestei ramuri de drept<sup>4</sup>, fiind prevăzut explicit că *„Gestionarea spațială a teritoriului țării constituie o activitate obligatorie, continuă și de perspectivă, desfășurată în interesul colectivităților care îl folosesc, în concordanță cu valorile și aspirațiile societății și cu cerințele integrării în spațiul european. (...) Gestionarea se realizează prin intermediul amenajării teritoriului și al urbanismului, care constituie ansambluri de activități complexe de interes general ce contribuie la dezvoltarea spațială echilibrată, la protecția patrimoniului natural și construit, precum și la îmbunătățirea condițiilor de viață în localitățile urbane și rurale”*<sup>5</sup>. Autorizarea lucrărilor de construcție și asigurarea calității în construcții sunt, în egală măsură, domenii ce implică un interes public.

## **2. Competențe și responsabilități incidente în materie de urbanism, cuprinse în reglementările vizând profesia de notar public**

Din dispozițiile Legii nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale<sup>6</sup> rezultă că activitatea notarului reprezintă un serviciu de interes public, fiind

<sup>3</sup> Mircea Duțu, *op. cit.*, p. 104.

<sup>4</sup> Bernard Drobenko, *Droit de l'Urbanisme*, 7<sup>e</sup> edition, Gualino editeur, Lextenso edition, 2012, p. 33.

<sup>5</sup> Art. 2 alin. (1) și alin. (3) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, publicată în M. Of., Partea I, nr. 373 din 10 iulie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>6</sup> Republicată în M. Of., Partea I, nr. 237 din 19 martie 2018, cu modificările și completările ulterioare.

obligat la ocrotirea interesului public, dar și a celui privat: „Notarul public este investit să îndeplinească un serviciu de interes public...” (art. 3), sens în care „Notarii publici... au obligația să verifice, în scopul prevenirii litigiilor, ca actele pe care le instrumentează să nu cuprindă clauze contrare legii și bunelor moravuri, să ceară și să dea lămuriri părților asupra conținutului acestor acte spre a se convinge că le-au înțeles sensul și le-au acceptat efectele” (art. 9).

Codul deontologic al notarilor publici din România<sup>7</sup> preia și dezvoltă aceste principii. Relevante pentru obligațiile notarului public în legătură cu aplicarea legislației de urbanism, ce vizează realizarea unui echilibru între exigențele de urbanism și respectarea drepturilor particularilor, sunt:

- Principiul legalității și securității juridice:

„Notarul public are vocația de a proteja interesele cetățenilor, ale comunității din care face parte și ale statului. Notarul public facilitează și contribuie la crearea unui sistem de securitate juridică în stat, întărind legalitatea și respectarea legii (s.n.). În acest scop, notarul public va refuza perfectarea actelor și procedurilor care cuprind clauze contrare legii sau bunelor moravuri. Notarul public își va întemeia exercitarea profesiei pe respectarea valorilor ocrotite de societate și pe preceptul moral „alterum non laedere” (nu leza pe altul) [s.n.] (art. 3);

- Principiul adevărului, echității și al bunei-credințe:

„Notarul public va îndeplini actele și procedurile notariale în concordanță cu voința reală a părților și în condițiile prevăzute de lege și bunele moravuri. **Orice îndoială în legătură cu legalitatea activității notariale trebuie să fie înlăturată înainte de îndeplinirea acesteia** (s.n.). În întreaga sa activitate, notarul public va urmări adevărul, va promova dreptatea și nepărtinirea față de beneficiarii serviciilor notariale. Notarul trebuie să consilieze beneficiarii serviciilor notariale cu bună-credință. Informațiile transmise beneficiarilor trebuie să fie fidele, veridice, să respecte secretul profesional și să fie în concordanță cu prevederile legale și cu bunele moravuri. Notarul public este obligat să deslușească raporturile juridice reale dintre părți și să explice acestora într-un mod clar, exact și onest consecințele soluției alese” [s.n.] (art. 5).

**3. Opțiunea legiuitorului roman de a plasa în sarcina notarului public verificarea respectării unor reguli de urbanism**, veritabil serviciu public, nu este izolată, în raport de celelalte sisteme de drept și organizare administrativă. Aceasta se înscrie în fenomenul global de **privatizare a serviciilor publice**, ce desemnează implicarea crescândă a altor entități decât cele publice în realizarea serviciilor prin care se satisfac nevoi de interes public.

Transferul realizării serviciilor publice de la autoritățile administrației publice la entități private, investite în acest sens doar uneori prin prevederi explicite, reprezintă o opțiune politică, cu consecințe asupra organizării administrative.

<sup>7</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 930 din 16 decembrie 2015, modificat ulterior.

„Privatizarea” dreptului administrativ nu este un fenomen nou, persoanele private fiind asociate, în proporții diferite, date de natura sistemului politico-administrativ ales, realizării obiectivelor de interes general. Acest proces este accentuat, în general, în perioadele de liberalism economic, precum cea pe care o traversăm și, în special, de fenomenul mondializării<sup>8</sup>, fiind asociat cu o „criză” a serviciilor publice ce impune „privatizarea” lor.

Într-un asemenea context, în domenii de maximă specializare, între care și cel al urbanismului, ce implică resurse umane și materiale importante, plasarea unor servicii publice, precum cele de control al respectării legalității, în sens larg, în sarcina altor entități decât cele clasice (autoritățile administrației publice), devine o realitate, iar interpretarea și aplicarea legislației în acord cu această tendință este o necesitate<sup>9</sup>.

#### 4. Calitatea normelor juridice de urbanism

O caracteristică a normelor juridice circumscrise acestui domeniu este lipsa de juridicitate, prin raportare la *condițiile esențiale de calitate (și constituționalitate) a normei juridice*, între care claritatea și previzibilitatea. În contradicție cu acestea și cu regulile de tehnică legislativă<sup>10</sup>, normele juridice de urbanism sunt lipsite adesea de stilul juridic specific normativ, conțin concepte și noțiuni cu înțeles comun, fără o configurare juridică particularizată la domeniul de reglementare și formulări generale ori echivoce. Există paralelisme și contradicții în materii reglementate în cuprinsul mai multor acte normative (spre exemplu, între Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul<sup>11</sup> și Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții<sup>12</sup>, între aceasta din urmă și Legea nr. 7/1996 a cadastrului și a publicității imobiliare<sup>13</sup>).

Curtea Constituțională a României constata recent, privitor la anumite dispoziții ale Legii nr. 350/2001, cât și la ansamblul său, că „...garanțiile stabilite pentru protejarea drepturilor și intereselor persoanelor, în particular, sau ale comunității locale, în

---

<sup>8</sup> Jacqueline Morand-Deville, *Droit administratif*, 13 edition, Ed. LGDJ, Paris, 2013, p. 11.

<sup>9</sup> Gabriel Manu, *Natura de act administrativ a actului de recepție a lucrărilor de construcții și instalații aferente acestora*, Pandectele Române nr. 12/2016, p.50-51.

<sup>10</sup> Stabilite de art. 8 alin. (4), art. 25 și art. 36 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în M. Of., Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>11</sup> Republicată în M. Of., Partea I, nr. 373 din 10 iulie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>12</sup> Republicată în M. Of., Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>13</sup> Republicată în M. Of., Partea I, nr. 720 din 24 septembrie 2015, cu modificările și completările ulterioare.

general, împotriva arbitrarului autorităților publice competente să elaboreze și să modifice documentațiile de urbanism sunt difuz reglementate, prezintă un grad mare de generalitate și au un caracter preponderent formal, principial, și nu efectiv și real. Dispozițiile legale examinate, reglementând posibilitatea unei derogări/modificări de la regimul juridic impus de documentațiile de urbanism aprobate anterior pentru o anumită zonă, nu conțin, totodată, garanții suficiente și eficiente, de natura unor minime cerințe sau criterii obiective pe care să le întrunească solicitările de derogare și care să protejeze totodată destinatarul normei juridice împotriva arbitrarului sau chiar abuzului autorităților publice competente să o interpreteze și să o aplice. Pe de o parte, astfel redactat, textul legal criticat dă posibilitatea discriminării – negative sau pozitive – unei persoane prin respingerea sau aprobarea cererii de derogare/modificare a documentației după simpla și exclusivă apreciere a autorității publice competente să o soluționeze, iar, pe de altă parte, afectează principiile previzibilității actelor juridice și securității juridice, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (1) din Constituție”<sup>14</sup>.

Acest viciu al legislației de urbanism, caracterizat ca un „păcat originar” al legislației în materie<sup>15</sup>, explicat, în principal, prin elaborarea sa în cadrul unor profesii nejuridice, fără sau cu implicarea formală a domeniului juridic, este reclamat frecvent de către notarii publici, generând probleme de interpretare și aplicare, aspect relevat și de temele și întrebările formulate de participanții la Simpozionul intitulat „Probleme legate de dreptul urbanismului”, organizat de Institutul Notarial Roman și Camera Notarilor Publici București<sup>16</sup>.

**5. Un instrument important de integrare a cerințelor de urbanism este certificatul de urbanism, act administrativ a cărui prezență în activitatea notarială este prevăzută de lege ca fiind obligatorie ori facultativă, după caz, în funcție de natura operațiunii notariale.**

Cadrul legal special privind incidența certificatului de urbanism în activitatea notarială este dat de:

**- Art. 29 alin. (1) și (2) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul:** „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, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, potrivit legii.

---

<sup>14</sup> Decizia Curții Constituționale a României nr. 49/2020 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 32 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, în forma modificată prin art. I pct. 6 din Legea nr. 289/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, publicată în M. Of., Partea I, nr. 385 din 13 mai 2020, pct. 47-49.

<sup>15</sup> Mircea Duțu, *op. cit.*, p. 21.

<sup>16</sup> Cu ocazia simpozionului, desfășurat la 27 octombrie 2017, autorul articolului a susținut prelegerea cu titlul „Probleme legate de dreptul urbanismului”, în cadrul căreia s-au regăsit idei cuprinse în prezentul articol.

*Certificatul de urbanism trebuie emis pentru adjudecarea prin licitație a lucrărilor de proiectare și de execuție a lucrărilor publice, precum și pentru întocmirea documentațiilor cadastrale de dezmembrare a terenurilor situate în intravilanul localităților, în cel puțin 3 parcele, atunci când operațiunile respective au ca obiect realizarea de lucrări de construcții și de infrastructură. În cazul vânzării sau cumpărării de imobile, oricare dintre părțile actului juridic are posibilitatea, conform dispozițiilor alin. (3), de a solicita emiterea certificatului de urbanism” (s.n.).*

**- Art. 6 alin. (1<sup>2</sup>) și alin. (6) din Legea nr. 50 /1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții:** „În cazul vânzării sau cumpărării de imobile, certificatul de urbanism cuprinde informațiile privind consecințele urbanistice ale operațiunii juridice (...).

*Certificatul de urbanism se emite și în următoarele situații: (...)*

*c) pentru cereri în justiție și operațiuni notariale privind circulația imobiliară (s.n.), atunci când operațiunile respective au ca obiect:*

- comasarea, respectiv dezmembrarea terenurilor din/în cel puțin 3 parcele;*
- împărțeli ori comasări de parcele solicitate în scopul realizării de lucrări de construcții și de infrastructură;*
- constituirea unei servituți de trecere cu privire la un imobil.*

*Operațiunile juridice menționate, efectuate în lipsa certificatului de urbanism, sunt lovite de nulitate. Solicitarea certificatului de urbanism este facultativă atunci când operațiunile de împărțeli ori comasări de parcele fac obiectul ieșirii din indiviziune, cu excepția situației în care solicitarea este făcută în scopul realizării de lucrări de construcții și/sau de lucrări de infrastructură” (s.n.).*

Reglementarea diferită a certificatului de urbanism în operațiunile notariale, aparent contradictorie în cele două acte normative, trebuie interpretată prin prisma obiectului diferit (dar conex) de reglementare al acestora.

Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul stabilește cadrul general al condițiilor de ocupare a solului și afectare a spațiului cu asigurarea echilibrului între interesul individual și cel al colectivităților, în timp ce Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții interferează cu domeniul urbanismului prin stabilirea regimului autorizației de construire care are ca obiect și asigurarea respectării măsurilor referitoare la amplasarea construcțiilor și se emite „în temeiul și cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism” și al certificatului de urbanism specific<sup>17</sup>. Se poate, astfel, stabili un raport de normă generală (Legea nr. 350/2001) – normă specială (Legea nr. 50/1991), în anumite materii, între care și regimul certificatului de urbanism.

Modificările aduse celor două acte normative prin Legea nr. 167/2016 sunt justificate: în privința art. 6 alin. (6) lit. c) din Legea nr. 50/1991 de nevoia de

<sup>17</sup> Mircea Duțu, *op. cit.*, p. 58.

corelare a textului cu prevederile Legii nr. 350/2001 și asigurarea clarității textului, iar în legătură cu art. 29 alin. (2) din Legea nr. 350/2001 de împrejurarea că în timp ce textul legal definește scopul emiterii certificatului ca fiind investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, dispozițiile art. 879 alin. (5) C. civ. prevăd în mod expres faptul că operațiunile de modificare a imobilului înscris în cartea funciară, prin alipiri și dezlipiri au caracter material și nu implică niciun transfer de proprietate<sup>18</sup>.

Raportat la considerentele anterioare, situațiile în care în cadrul *operațiunilor notariale* este obligatorie solicitarea certificatului de urbanism și respectarea conținutului său sunt cele prevăzute de art. 6 alin. 6 lit. c) din Legea nr. 50/1991, operațiunea notarială fiind concepută ca o etapă premergătoare emiterii autorizației de construire.

Notarul public are obligația să solicite părților obținerea și prezentarea certificatului de urbanism și să verifice conformitatea operațiunii notariale cu conținutul său (și cu cel al documentației cadastrale, după caz), conținut obligatoriu [art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001] cu luarea în calcul a scopului urmărit de părți prin realizarea operațiunii.

Scopul *operațiunii notariale* se stabilește de către notarul public în baza declarației părților, scrisă și explicită, și a înscrisurilor care fundamentează operațiunea notarială.

Sanțiunea pentru lipsa certificatului de urbanism este nulitatea actului juridic încheiat, redactarea textului legal fiind defectuoasă, întrucât face trimitere la nulitatea *operațiunilor juridice*. Din aceeași formulare ar rezulta că sanțiunea nulității intervine doar pentru încheierea actului juridic în lipsa certificatului de urbanism, ceea ce nu poate fi primit, în raport de *caracterul său obligatoriu*, stabilit de art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001. În mod evident, sanțiunea nulității intervine și pentru actele juridice încheiate cu încălcarea prevederilor certificatului de urbanism.

Din analiza cazurilor în care solicitarea/respectarea certificatului de urbanism este obligatorie rezultă că acestea privesc actele juridice care au ca efect schimbarea configurației *parcelei*, situație în care se impune respectarea unor reguli de urbanism referitoare la suprafață, deschidere, retrageri obligatorii etc. Întrucât acestea vizează ocrotirea unor interese generale, sanțiunea actului juridic încheiat cu încălcarea lor, este *nulitatea absolută*.

---

<sup>18</sup> A se vedea Raportul Comun întocmit, cu ocazia dezbaterii în Camera Deputaților de către Comisia Juridică de Disciplină și Imunități și Comisia pentru Administrație Publică și Amenajarea Teritoriului, asupra proiectului de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

## 6. O situație specială sub aspectul supus analizei este cea a încheierii actelor de vânzare-cumpărare a imobilelor

Un prim aspect relevant este acela că solicitarea certificatului de urbanism la încheierea contractului de vânzare-cumpărare este reglementată expres, devenind astfel reglementare de excepție.

La vânzarea-cumpărarea de imobile, oricare dintre părțile actului juridic are posibilitatea de a solicita emiterea certificatului de urbanism [art. 29 alin. (2) din Legea nr. 350/2001].

În cazul emiterii, acesta cuprinde informațiile privind consecințele urbanistice ale operațiunii juridice [art. 6 alin. (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 50/1991]. Din perspectiva celor două acte normative, solicitarea certificatului de urbanism este facultativă pentru părțile actului juridic, rolul său fiind acela de a ocroti un interes privat, respectiv de a informa cumpărătorul în legătură cu regimul urbanistic al imobilului, lipsa acestuia nefiind sancționată cu nulitatea actului.

Întrucât certificatul de urbanism solicitat la încheierea contractului de vânzare-cumpărare oferă informațiile cu privire la *consecințele urbanistice ale operațiunii juridice*, iar notarul public este obligat să deslușească raporturile juridice reale dintre părți și să *explice acestora într-un mod clar, exact și onest consecințele soluției alese* [art. 5 alin. (4) din Codul deontologic al notarilor publici din România], apreciem că în situația contractului de vânzare-cumpărare având ca obiect bunuri imobile, susceptibile de consecințe urbanistice, notarul public are obligația de a solicita părților prezentarea certificatului de urbanism pentru această operațiune.

În ipoteza în care părțile declară că nu doresc prezentarea certificatului de urbanism la încheierea actului, această mențiune trebuie inserată în mod expres și explicit în cuprinsul contractului, pentru a exonera notarul public de o eventuală răspundere pentru încălcarea regulilor de practică profesională.

În consecință, notarul public are, în baza normelor de reglementare a profesiei, obligația de a solicita părților să prezinte, la încheierea contractului, certificatul de urbanism. În considerarea caracterului său facultativ, părțile pot opta între a-l solicita și prezenta ori a refuza, în mod expres, realizarea acestui demers.

## 7. Concluzii

În raport de cele expuse anterior, apreciem că aplicarea normelor de urbanism analizate în cadrul operațiunilor notariale, trebuie să fie caracterizată de prudență, ceea ce implică:

- stabilirea voinței reale a părților privind cauza actului juridic, respectiv scopul încheierii acestuia și destinația ce urmează a fi dată imobilului-teren;
- solicitarea informațiilor necesare în legătură cu regimul urbanistic al imobilului și cu consecințele urbanistice ale operațiunii notariale, prin certificatul de urbanism, așa încât să fie înlăturată orice îndoială privind legalitatea sa;
- informarea părților, într-un mod clar, exact și onest, cu privire la situația rezultată din certificatul de urbanism și consecințele soluției alese.