

ASPECTE PRIVIND VALABILITATEA ACTELOR ADMINISTRATIVE DE URBANISM ÎN PERIOADA STĂRII DE URGENȚĂ



Av. Gabriel MANU

Cadru didactic al Facultății de Drept a Universității Ecologice din București
și Președinte al Camerei Naționale de Soluționare a Litigiilor din cadrul Federației
Romane de Fotbal/Ligii Profesionale de Fotbal

Abstract

An important factor for successful construction projects, especially in the particular situation created by the COVID-19 pandemic, is the administrative procedures involved in the field of urban planning / construction authorization and the situation of the related administrative acts.

The President of Romania's Decree No 195/2020 provides for the continued validity of documents issued by public authorities which expire during the state of emergency, and Article 332(1) of the G.E.O. No 1/1999 lays down in a similar form, that documents issued by the institutions and public authorities shall be maintained for the whole period of siege or emergency, and for a period of 90 days after the end of such conditions.

Without a legal determination of the categories of administrative acts of urban development covered by this rule and the conditions of application, there is a risk of an inconsistent practice in public authorities and institutions and inevitably outside the law at times, given that administrative acts are issued in urban matters with consideration to the rights of third parties.

Keywords: *Emergency, COVID-19 pandemic, public authorities, administrative acts of urban development, construction authorization, continued validity, accessibility, predictability, administrative litigation*

Sectorul construcțiilor este unul vital la nivel național, din perspectivă economică și socială. Deși nu fac, în mod direct, obiectul unor restricții legale, activitățile de construcții și titularii lor sunt supuși unor presiuni ce vizează capacitatea de finanțare, creșterea prețurilor logistice, parcurgerea procedurilor administrative aferente, organizarea protecției sanitare a angajaților, sistarea derulării unor proiecte publice, întreruperea lanțurilor de aprovizionare etc.

Contextul economic, sanitar și social reclamă intervenția tuturor actorilor publici și privați care prin acțiune sau decizii pot influența funcționarea acestui sector de activitate: autorități publice, finanțatori, furnizori de materiale și logistică, organizații profesionale ori sindicale, structuri de suport tehnic și juridic.

Economic, autoritățile anunță elaborarea și implementarea unor mecanisme de suport pentru IMM-uri, categorie în care se regăsesc cei mai mulți participanți la domeniul construcțiilor, precum modificarea *Programului de susținere a întreprinderilor mici și mijlocii – IMM INVEST ROMÂNIA*¹ ori aprobarea *Schemei de ajutor de stat pentru susținerea activității IMM-urilor în contextul crizei economice generate de pandemia COVID-19*². Instituțiile bancare își afirmă disponibilitatea de a participa la aceste programe și aduc pe piață forme de creditare dedicate domeniului.

Aspecte esențiale ale activității companiilor de construcții/dezvoltatorilor, precum gestionarea fluxurilor de numerar, raporturile de muncă cu angajații ori cele cu viitorii beneficiari ai spațiilor construite fac obiectul analizei și recomandărilor unor structuri publice ori private de specialitate³. Este relevantă inițiativa Federației Internaționale a Inginerilor Consultanți (FIDIC), organizație prestigioasă în domeniul ingineriei de consultanță/proiecte/construcții, care a elaborat un Ghid pentru industria construcțiilor în criza COVID 19 – Coronavirus (Covid 19): FIDIC Guidance for global Consulting Engineering Businesses⁴.

Un factor important pentru derularea cu succes a proiectelor de construcții, mai cu seamă în situația specială generată de pandemia COVID-19, îl constituie procedurile administrative din domeniul urbanismului/autorizării în construcții și situația actelor administrative aferente.

În mod nefericit, spre deosebire de altele ce implică proceduri administrative, domeniul în discuție nu beneficiază din partea autorităților centrale de reglementări specifice, derogatorii, care să asigure continuitatea, pe perioada stării de urgență și ulterior, până la reluarea unui ritm de activitate optim al autorităților cu atribuții în domeniul urbanismului, autorizării, controlului și calității în construcții.

Decretul Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, prevede la art. 14 din Anexa 1 – „Măsuri de primă urgență cu aplicabilitate directă”, Cap. 1 – „Domeniul economic”, că „Se menține valabilitatea documentelor eliberate de autoritățile publice care expiră pe perioada stării de urgență”.

¹ Instituit prin O.U.G. nr. 110/2017 (M. Of. nr.1029 din 27 decembrie 2017) și modificat în contextul pandemiei COVID-19 prin O.U.G. nr. 29/2020 (M. Of. nr. 230 din 21 martie 2020) și O.U.G. nr. 42/2020 (M. Of. nr. 283 din 4 aprilie 2020).

² Prin O.U.G. nr. 42/2020.

³ A se vedea Irina Andreea Micu, Alin-Gabriel Oprea, *Proiectele de construcții în vremea pandemiei de COVID-19*, disponibil la <https://www.universuljuridic.ro/proiectele-de-construcții-in-vremea-pandemiei-de-covid-19/>.

⁴ Disponibil la <https://fidic.org/COVID-19>.

Este o formulare discutabilă din perspectiva exigențelor legale de accesibilitate și previzibilitate relevate constant în jurisprudența Curții Constituționale a României⁵, conținutul și limitele sintagmei lipsită de juridicitate *documente eliberate de autoritățile publice* fiind nedefinite, actele normative emise de Guvernul României ori de Ministrul Afacerilor Interne⁶ necuprinzând prevederi de aplicare. Fără a se face trimitere la un act cu caracter normativ, pe situl Ministerului Afacerilor Interne este publicat un „Comunicat de presă” care menționează documentele emise de către structurile Ministerului Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției Române, Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, respectiv serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor aflate în coordonarea metodologică a MAI, Inspectoratul General pentru Imigrări), cărora li se prelungește valabilitatea pe durata stării de urgență, fără referire la cele emise de alte autorități publice.

Potrivit regulilor de tehnică legislativă, dacă o noțiune nu este consacrată sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acesteia în context se stabilește prin actul normativ care o instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatorie pentru actele normative din aceeași materie⁷.

Admitem și ipoteza ca autoritatea emitentă să fi utilizat o formulare generală cu intenția de a nu scăpa reglementării anumite situații practice, ce pot apărea în aplicare, situație ce face și mai necesară adoptarea unor norme subsecvente.

Dificultatea stabilirii conținutului normei în discuție derivă din caracterul vast al sferei actelor emise de către autoritățile publice, regimul lor legal, de fond și procedural, fundamental diferit în funcție de domeniul în care intervin, posibilitatea de a fi individuale sau normative etc.

Fără îndoială că natura de act administrativ normativ⁸ a Decretului Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență, prin care este organizată aplicarea dispozițiilor O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, aprobată prin Legea nr. 453/2004, va permite

⁵ A se vedea Deciziile Curții Constituționale a României nr. 1 din 11 ianuarie 2012 (M. Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2012), nr. 494 din 10 mai 2012 (M. Of. nr. 407 din 19 iunie 2012), nr. 196 din 4 aprilie 2013 (M. Of. nr. 231 din 22 aprilie 2013), nr. 430 din 24 octombrie 2013 (M. Of. nr. 50 din 21 ianuarie 2014), nr. 447 din 29 octombrie 2013 (M. Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013).

⁶ Autorizate prin Decretului Președintelui României nr. 195/2020 să adopte măsuri de aplicare a restricțiilor și interdicțiilor prevăzute de acesta, respectiv să adopte măsuri de susținere a operatorilor economici afectați.

⁷ Art. 37 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010).

⁸ Bogdan Dima, *Care este natura juridică a decretelor Președintelui României emise pentru instituirea și prelungirea stării de urgență?*, disponibil la <https://www.universuljuridic.ro/care-este-natura-juridica-a-decretelor-presedintelui-romaniei-emise-pentru-instituirea-si-prelungirea-starii-de-urgenta/>.

instanțelor de contencios administrativ să verifice legalitatea sa sub aspecte care pot include și norma în discuție.

Formularea insuficientă și lipsa unor norme subsecvente, de organizare a aplicării, impune nevoia de interpretare a normei, în conformitate cu regulile consacrate în materie.

Rațiunea adoptării măsurii de prelungire a valabilității actelor administrative (categorie în care pot fi incluse „documentele eliberate de autoritățile publice”) care expiră în perioada stării de urgență se referă la regimul special de desfășurare a activității, căruia îi sunt supuse autoritățile administrației publice centrale și locale⁹, respectiv posibilitatea concretă a cetățenilor de a accesa procedurile administrative, de prelungire/reînnoire a acestor acte.

Scopul normei vizează continuitatea activităților a căror exercitare este condiționată de autorizarea autorităților publice, împiedicate să realizeze procedurile de prelungire a valabilității ori să dea eficiența prevăzută de lege unor acte administrative/avize a căror valabilitate expiră în timpul stării de urgență. Prolungirea de drept a valabilității apare astfel ca o măsură conservatoare, prezumându-se că în timpul stării de urgență actele în discuție nu pot fi prelungite ori nu pot produce efectele legale, neimputabil titularului/beneficiarului.

Așadar, argumentul istorico-teleologic impune concluzia că norma cuprinsă în art. art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020 privește actele susceptibile de prelungire, care nu au putut beneficia de o decizie administrativă în acest sens, independent de voința beneficiarilor/titularilor. Avem în vedere contextul adoptării acestei dispoziții, respectiv cel al lipsei unor reglementări specifice domeniului actelor administrative de urbanism, importanța activității supusă reglementării, corelată cu atribuțiile legale și termenele stabilite de lege în sarcina autorităților cu atribuții în materie, adesea imposibil de respectat, date fiind condițiile speciale de desfășurare a activității autorităților publice, din perspectiva măsurilor de sănătate publică, aferente regimului stării de urgență.

Regula de interpretare potrivit căreia generalitatea formulării normei, impune generalitate în aplicarea sa, fără a se putea introduce distincții neprevăzute (*ubi tex non distinguit, nec nos distinguere debemus*) nu permite, în principiu, excluderi sau condiționări din considerente de oportunitate.

Odată cu intrarea în vigoare a O.U.G. nr.34/2020¹⁰, art. 33² alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență¹¹ prevede dispoziții asemănătoare cu cele ale art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020, prevăzând că „Valabilitatea documentelor eliberate de instituțiile și autoritățile publice se menține pe toată perioada stării de asediu sau a stării de

⁹ Pe durata stării de urgență, autoritățile administrației publice centrale și locale vor lua măsuri pentru organizarea activității astfel încât să fie evitat, pe cât posibil, contactul direct între persoane, inclusiv prin utilizarea mijloacelor electronice de comunicare (art. 50 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020) .

¹⁰ M. Of. nr. 268 din 31 martie 2020.

¹¹ M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.

urgență, precum și pentru o perioadă de 90 de zile de la încetarea acestor stări”. Întrucât Decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență este emis în baza și pentru aplicarea O.U.G. nr. 1/1999, dispozițiile acesteia privind durata prelungirii valabilității devin aplicabile, completând prevederile art. art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020.

Restrângând analiza la actele de urbanism, *Legea nr. 51/1990 privind autorizarea realizării lucrărilor de construcții*¹² reglementează autorizația de construire/desființare, certificatul de urbanism și avizele/acordurile stabilite prin certificatul de urbanism care stau la baza emiterii celor dintâi, iar *Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului*¹³ prevede ca și documentații de urbanism Planul urbanistic general (PUG) și Planul urbanistic zonal (PUZ) și regulamentele locale aferente și Planul urbanistic de detaliu. Regimul lor legal include termene de valabilitate și termene/proceduri de adoptare a deciziei de emiterie/prelungire¹⁴.

În acest context normativ confuz, interpretăm dispozițiile art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020 în sensul că actele administrative din domeniul urbanismului/autorizării în construcții fac parte din categoria *documentelor eliberate de autoritățile publice* și își mențin valabilitatea pe perioada stării de urgență, dacă aceasta încetează în timpul stării speciale instituită prin Decretul Președintelui României nr. 195/2020 și prelungită prin Decretul 240/2020 și există posibilitatea legală a prelungirii/reînnoirii.

Sunt necesare, așadar, de la caz la caz, distincții și condiționări impuse de regimul legal special al acestor categorii de acte administrative. Cu titlu de exemplu, prelungirea autorizației de construire este supusă condiției de a fi solicitată cu cel puțin 15 zile înaintea datei expirării termenului de valabilitate și se poate acorda o singură dată pentru cel mult 12 luni¹⁵. Față de aceste prevederi, autorizația de construire a cărei valabilitate a expirat după 16 martie 2020, dar pentru care termenul minim de 15 zile de solicitare a prelungirii anterior expirării s-a împlinit înainte de această dată, fără ca titularul să fi solicitat prelungirea, nu poate beneficia de dispozițiile art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020, ca și autorizația care a beneficiat deja, o dată, de măsura prelungirii.

Într-o aplicare inevitabil neunitară a dispozițiilor art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020, o serie de autorități publice locale cu atribuții în domeniul autorizării în construcții/aprobării documentațiilor de urbanism au făcut publice informații privind prelungirea valabilității unor acte specifice (autorizații de construire/desființare, certificate de urbanism, avize de

¹² Publicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

¹³ Publicată în M. Of. nr. 373 din 10 iulie 2001.

¹⁴ Pentru o analiză complexă, a se vedea Mircea Duțu, *Dreptul urbanismului*, ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, București, 2010.

¹⁵ Condiții stabilite de art.7 alin. (7) din *Legea nr. 51/1991* și art. 52 alin. (2) din *Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 51/1991*, aprobate prin *Ordinul nr. 839/2009*.

oportunitate/avizul arhitectului-șef valabile în perioada certificatului de urbanism, avize/hotărâri de aprobare PUZ/PUD etc.), menționând că valabilitatea lor este extinsă pe toată perioada stării de urgență.

Diferențele de aplicare privesc, în principal, sfera actelor supuse măsurii de prelungire a valabilității, cu titlu de exemplu menționând hotărârile consiliilor locale de aprobare a documentațiilor PUZ/PUD¹⁶, dar și procedura de aplicare la nivelul unităților administrativ-teritoriale a dispozițiilor art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020, în sensul că unele au emis acte de organizare a aplicării, altele limitându-se la publicarea unor informări publice, fără adoptarea unor acte administrative în care să fie prevăzute.

La nivelul Municipiului București, în contextul suspendării activității de lucru cu publicul, prin Dispoziția Primarului General nr. 588/16.03.2020 s-au luat o serie de măsuri în sensul emiterii actelor administrative (certIFICATE de urbanism, autorizații de construire, avize de amplasament etc.) al căror termen legal de eliberare a fost depășit sau care pot să aibă la bază unele documente ale căror termene de valabilitate au expirat. În acest sens, sub condiția ca termenul de valabilitate să fi încetat în perioada corespunzătoare stării de urgență, vor fi emise, conform anunțului Primarului General al Municipiului București, certificate de urbanism în condițiile în care unele dintre avizele solicitate pentru eliberarea acestora au termenul de valabilitate expirat, cât și orice acte administrative care se află în prezent în procedura de elaborare și întocmire, dar din cauza stării de urgență nu au fost încă finalizate. Perioada în care beneficiarii avizelor/acordurilor/autorizațiilor vizate de Dispoziția Primarului General vor putea depune aceste documente va fi egală cu numărul de zile calculat de la data intrării în vigoare a Decretului nr. 195/16.03.2020 și până la data încetării stării de urgență, sub condiția ca situația de fapt (situația juridică, situația tehnică etc.) care a determinat emiterea acestora să nu fi suportat modificări până la data depunerii.

Întrucât emiterea actelor administrative de urbanism se realizează sub rezerva drepturilor terților¹⁷, de la caz la caz, beneficiul stabilit prin dispozițiile art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020 poate genera încălcarea drepturilor sau intereselor legitime ale altor persoane, ceea ce va conduce, mai cu seamă în contextul cadrului legal prezentat, la un contencios necesar pentru restabilirea stării de legalitate, ce se va constitui, totodată, într-o povară suplimentară a sistemului specializat de contencios administrativ.

¹⁶ Cu titlu de exemplu, în timp ce Municipiul Mediaș anunță inclusiv prelungirea documentațiilor PUZ/PUD (<http://www.primariamedias.ro/portal/medias/portal.nsf/allbyunid/AB72B562FAF70350C2258538002D0DBB?OpenDocument>), în baza art. 14 din Anexa 1 a Decretului Președintelui României nr. 195/2020, altele, precum Sibiu (<https://www.mesageruldesibiu.ro/care-sunt-actele-prelungite-automat-in-perioada-starii-de-urgenta/>) sau Oradea (<https://infooradea.ro/certificatele-de-urbanism-autorizatiile-de-construire-avizele-autorizatiile-de-functionare-nu-expira-pe-perioada-starii-de-urgenta/>), nu menționează această categorie.

¹⁷ M. Dușu, Mircea Dușu, *op. cit.*, p. 234.