JUDETUL TELEORMAN
PRIMARIA MUNICIPIULUI ALEXANDRIA
ARHITECT SEF
DIRECȚIA JURIDIC, COMERCIAL
NR. ……. DIN 30.07.2019

RAPORT COMUN DE SPECIALITATE

Privește: aprobarea modalitatii de intrare in legalitate a unor constructii care nu detin autorizatie de construire

Prin referatul de aprobare nr……din 30.07.2019, Primarul municipiului Alexandria, domnul Victor Drăguşin, propune elaborarea unui proiect de hotărâre cu privire la aprobarea **reglementarii unui vid legislativ privind eliberarea autorizatiilor pentru intrari in legalitate.** Analizând propunerea de mai sus s- a constatat că aceasta s-a făcut în conformitate cu prevederile art. 129, alin (2) lit. „c", alin (7) lit. „k" din OUG nr. 57/2019 privind Codul Administrativ al României, este necesară şi oportună.

1. NECESITATE

Executarea de lucrări de construcţii fără autorizaţie de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia este calificată de lege (i.e. Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii – „**Legea nr. 50/1991**") drept contravenţie, iar în anumite cazuri, drept infracţiune, fapta fiind sancţionată, după caz, fie cu amenda contravenţională[1], fie cu închisoarea sau amenda penală[2].

În plus, faţă de aceste forme principale de sancţionare aplicabile investitorului şi executantului (posibil şi reprezentului acestora, dacă e vorba de persoane juridice), Legea nr. 50/1991 prevede şi **posibilitatea aplicării unor măsuri complementare**, respectiv **luarea măsurilor de încadrare a lucrărilor în prevederile autorizaţiei** sau, după caz**, luarea măsurilor de desfiinţare** a lucrărilor executate fără autorizaţie sau cu încălcarea autorizaţiei.

Aceste măsuri complementare se dispun fie de către instanţa penală, atunci când fapta constituie infracţiune, potrivit art. 24^1 din Legea nr. 50/1991 (*"[i]nstanţa de judecată, prin hotărârea prin care soluţionează fondul cauzei, poate dispune încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei sau desfiinţarea construcţiilor realizate nelega*l"), **fie de către funcţionarii din cadrul compartimentelor de control ale autorităţii locale, atunci când fapta constituie contravenţie**, prin acelaşi proces-verbal prin care s-a dispus şi sancţiunea amenzii contravenţionale, în conformitate cu art. 28 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 (*„[o] dată cu aplicarea amenzii pentru contravenţiile prevăzute la art. 26 alin. (1) lit. a) şi b) se dispune oprirea executării lucrărilor, precum şi, după caz, luarea măsurilor de încadrare a acestora în prevederile autorizaţiei sau de desfiinţare a lucrărilor executate fără autorizaţie ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, într-un termen stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenţiei.")*.

În oricare din situaţii, atât desfiinţarea lucrărilor, cât şi, după caz, încadrarea lor în prevederile autorizaţiei de construire reprezintă modalităţi de intrare în legalitate prin conformarea situaţiei de fapt la prescripţiile normelor juridice, fie că vorbim de acte normative ori de acte administrative cu caracter normativ sau individual.

Intrarea în legalitate este, însă, posibilă şi prin inversarea – într-o oarecare măsură – a acestui parcurs, prin consfinţirea post factum de către autoritate a situaţiei de fapt. În acest sens autoritatea emite un act administrativ individual (i.e. autorizaţia de construire) care confirmă compatibilitatea situaţiei de fapt cu normele juridice general obligatorii, inclusiv cu actele administrative cu caracter normativ, cum sunt planurile de urbanism şi regulamentele aferente.

Intrarea în legalitate are loc la momentul **emiterii de către autoritatea administraţiei publice locale a autorizaţiei de construire pentru intrarea în legalitate**. Astfel, potrivit art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991,

"*[d]ecizia menţinerii sau a desfiinţării construcţiilor realizate fără autorizaţie de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia se va lua de către autoritatea administraţiei publice competente, pe baza planurilor urbanistice şi a regulamentelor aferente, avizate şi aprobate în condiţiile legii, sau, după caz, de instanţă. Pentru lucrări ce se execută la clădirile prevăzute la art. 3 lit. b) este necesar avizul Ministerului Culturii şi Cultelor.*"

Redactarea deficitară a art. 28 din Legea nr. 50/1991, mai precis lipsa de proprietate a termenilor şi de corelare a alin. (1), (2) şi (3), ridică probleme sensibile de interpretare şi de aplicare a celor trei mecanisme posibile de intrare în legalitate: desfiinţarea lucrărilor, încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei şi menţinerea lucrărilor prin autorizarea lor post factum.

Potrivit întâiului alineat al art. 28 din Legea nr. 50/1991, odată cu sancţiunea amenzii contravenţionale, se aplică, după caz, fie măsura desfiinţării lucrărilor, fie măsura încadrării lor în prevederile autorizaţiei, ambele măsuri având natura unor sancţiuni complementare, ce pot fi dispuse atâta timp cât toate condiţiile răspunderii contravenţionale sunt îndeplinite (inclusiv din perspectiva prescripţiei), prin acelaşi proces-verbal prin care se aplică şi sancţiunea principală a amenzii[3].

În timp ce măsura încadrării lucrărilor în prevederile autorizaţiei este evident că poate fi dispusă doar în situaţiile în care contravenientul obţinuse iniţial o autorizaţie de construire de care ulterior nu a tinut cont, este neclar contextul în care se poate dispune desfiinţarea lucrărilor: doar atunci când s-a construit fără autorizaţie sau şi atunci când a existat autorizaţie dar s-a construit cu încălcarea ei.

În acest din urmă caz, cele două măsuri alternative, prevăzute de primul alineat al art. 28 din Legea nr. 50/1991 ar ajunge (în mod nepermis) să se suprapună parţial, ţinând cont că, uneori, pentru încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei, poate fi necesară desfiinţarea unei părţi a acestora. Prin urmare, măsura complementară ce se va dispune va fi una de încadrare în **prevederile autorizaţiei sau una de desfiinţare a lucrărilor**.

Pentru a evita o suprapunere între instituţii, prin *„desfiinţare"* legiuitorul s- a referit la orice ipoteză care implică demolarea sau distrugerea unor lucrări executate nelegal, fie că a existat sau nu la bază o autorizaţie de construire **ale cărei limite calitative ori cantitative au fost încălcate**, în timp ce „***încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei*****"** s-ar putea dispune în situaţiile în care, pentru atingerea obiectivelor stabilite prin autorizaţia de construire, nu este necesar să se execute lucrări de desfiinţare (d.e. când s-a construit mai puţin decât în autorizaţia de construire iar termenul de executare a lucrărilor a expirat fără a se fi cerut o nouă autorizaţie pentru modificarea de temă, potrivit art. 7 alin. 15 din Legea nr. 50/1991, ori când s-a demolat mai mult decât în autorizaţia de desfiinţare)[4]. Omisiunea legiuitorului poate fi o eroare de tehnică legislativă şi că într-o interpretare logică a alin. (2) al art. 28 (i.e. atunci când legea permite mai mult, ea permite şi mai puţin), menţinerea lucrărilor ar trebui să fie o alternativă şi la măsura încadrării lucrărilor în prevederile autorizaţiei de construire.

2. TEMEIUL JURIDIC AL EMITERII AUTORIZAŢIEI PENTRU INTRAREA ÎN LEGALITATE

Legea nr. 50/1991 nu reglementează expres, prin niciuna din dispoziţiile sale, posibilitatea emiterii unei autorizaţii pentru intrarea în legalitate prin care să poată fi „salvate" de la desfiinţare lucrările realizate fără autorizaţie ori cu încălcarea acesteia.

Referirea expresă la autorizaţia pentru intrare în legalitate o regăsim doar în Norma Metodologică a aplicare a Legii nr. 50/1991, aprobată prin Ordinul Ministrului Dezvoltării şi Locuinţei nr. 839/2009 (în continuare **„Normele"**), în cuprinsul art. 59 alin. (3): *„În situaţia în care construcţia realizată fără autorizaţie de construire întruneşte condiţiile urbanistice de integrare în cadrul construit preexistent, autoritatea administraţiei publice locale competente poate proceda la emiterea* ***unei autorizaţii de construire în vederea intrării în legalitate****, în coroborare cu luarea măsurilor legale care se impun, numai în baza concluziilor unui referat de expertiză tehnică pentru cerinţa esenţială de calitate «rezistenţă mecanică şi stabilitate» privind starea structurii de rezistenţă în stadiul fizic în care se află construcţia, precum şi pentru cerinţa esenţială de calitate «securitatea la incendiu», numai după emiterea* ***Acordului de mediu****, în condiţiile legii."*

Ţinând cont nu doar de lipsa unei stipulaţii exprese, ci şi de ambiguitatea Legii nr. 50/1991 în ce priveşte autorizaţia pentru intrarea în legalitate- alin. (2) al art. 28 din Legea nr. 50/1991 nu dezvoltă alin. (1), deşi poate lăsa impresia că o face , Normele adaugă informatii la Legea nr. 50/1991, reglementând o soluţie alternativă pentru intrarea în legalitate, arătând în ce condiţii pot fi salvate de la desfiinţare lucrările nelegal executate (i.e. în măsura în care corespund parametrilor urbanistici în vigoare).

In conditiile mai sus mentionate, cand s- a clarificat fapotul ca o constructie realizata nelegal, poate fi salvata de la desfiintare, cf. alin. (2) al art. 28 din Legea nr. 50/1991, este necesara ridicarea unei urmatoare probleme: " **obtinerea Acordului de Mediu**", dupa *solicitarea de catre autoritati a completarii documentatiei pentru obtinerea intrarii in legalitate, cu referat de expertiză tehnică pentru cerinţa esenţială de calitate «rezistenţă mecanică şi stabilitate» privind starea structurii de rezistenţă în stadiul fizic în care se află construcţia, precum şi pentru cerinţa esenţială de calitate «securitatea la incendiu», cf.* **Norma Metodologică a aplicare a Legii nr. 50/1991,** art. 59 alin. (3).

Avand in vedere ca Agentia pentru protectia mediului Teleorman, emite un punct de vedere si **nu un Acord**, asa cum prevede legea si cum apare in mod expres solicitat prin Formularul F 6- Certificat de Urbanism, **consideram absolut necesara clarificarea acestei probleme**, ce blocheaza efectiv cursul firesc al unor legi care ar trebui sa clarifice si sa stabileasca o reglementare expresa , eliminand orice fel de ambiguitati.

De asemenea, mentionam faptul ca in prezent autoritatile se confrunta cu diverse situatii de " intrari in legalitate" care desi au urmat procedura prevazuta in lege, nu au putut fi solutionate, din cauza **punctului de vedere** al Agentiei pentru protectia mediului Teleorman, prin care se mentiona faptul ca proiectul fiind déjà realizat, Agentia " *nu poate da curs solicitarii*", motivatia constand in faptul ca *" legislatia specifica nu prevede emiterea actelor de reglemenatre dupa ce lucrarile au fost demarate sau realizate"*

2. LEGALITATE

Proiectul de hotărâre supus spre aprobare este susţinut din punct de vedere legal de următoarele prevederi de acte normative:

- Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 933 din 13.10.2004;
- Legea nr. 453/2001 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii şi unele măsuri pentru realizarea locuinţelor publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 431 din 01.08.2001
- Norma Metodologică a aplicare a Legii nr. 50/1991;
- Legea 292/ 2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice si private asupra mediului";
- O.U.G. nr. 195/ 2005 privind Protectia Mediului , aprobata si completata prin Legea 265/2006, cu completari si modificari;
- prevederile art. 129, alin (2) lit. „c'' din OUG nr. 57/2019 privind Codul Administrativ al României.

Având în vedere cele expuse, în conformitate cu prevederile OUG nr. 57/2019 privind Codul Administrativ al României, s-a întocmit prezentul raport de specialitate cu privire **la aprobarea modalitatii de intrare in legalitate a unor constructii care nu detin autorizatie de construire.**

Proiectul de hotărâre împreună cu întreaga documentaţie va fi supus spre dezbatere şi aprobare Consiliului Local al municipiului Alexandria.

ARHITECT ȘEF
Arh. Anne Marie **GACICHEVICI**

DIRECȚIA JURIDIC, COMERCIAL
Jr. Postumia **CHESNOIU**

JUDETUL TELEORMAN
PRIMARIA MUNICIPIULUI ALEXANDRIA
NR. DIN 30.07.2019

REFERAT DE APROBARE

Privește: aprobarea modalitatii de intrare in legalitate a unor constructii care nu detin autorizatie de construire

Legea nr. 50/1991 nu reglementează expres, prin niciuna din dispoziţiile sale, posibilitatea **emiterii unei autorizaţii pentru intrarea în legalitate** prin care să poată fi „salvate" de la desfiinţare lucrările realizate fără autorizaţie ori cu încălcarea acesteia.

Referirea expresă la autorizaţia pentru intrare în legalitate o regăsim doar în Norma Metodologică a aplicare a Legii nr. 50/1991, aprobată prin Ordinul Ministrului Dezvoltării şi Locuinţei nr. 839/2009 (în continuare **„Normele"**), în cuprinsul art. 59 alin. (3): *„În situaţia în care construcţia realizată fără autorizaţie de construire întruneşte condiţiile urbanistice de integrare în cadrul construit preexistent, autoritatea administraţiei publice locale competente poate proceda la emiterea **unei autorizaţii de construire în vederea intrării în legalitate**, în coroborare cu luarea măsurilor legale care se impun, numai în baza concluziilor unui referat de expertiză tehnică pentru cerinţa esenţială de calitate «rezistenţă mecanică şi stabilitate» privind starea structurii de rezistenţă în stadiul fizic în care se află construcţia, precum şi pentru cerinţa esenţială de calitate «securitatea la incendiu», numai după emiterea **Acordului de mediu**, în condiţiile legii."*

Avand in vedere ca Agentia pentru protectia mediului Teleorman, emite un punct de vedere si **nu un Acord**, asa cum prevede legea si cum apare in mod expres solicitat prin Formularul F 6- Certificat de Urbanism, **consider absolut necesara clarificarea acestei probleme**, ce blocheaza efectiv cursul firesc al unor legi care ar trebui sa clarifice si sa stabileasca o reglementare expresa , eliminand orice fel de ambiguitati.

In prezent administratia publica locala se confrunta cu diverse situatii de " intrari in legalitate" care desi au urmat procedura prevazuta in lege, nu au putut fi solutionate, din cauza **punctului de vedere** al Agentiei pentru protectia mediului Teleorman, prin care se mentiona faptul ca proiectul fiind deja realizat, Agentia " *nu poate da curs solicitarii*", motivatia constand in faptul ca *" legislatia specifica nu prevede emiterea actelor de reglemenatre dupa ce lucrarile au fost demarate sau realizate".*

Ca urmare, în conformitate cu prevederile art. 136, alin. (1) din OUG nr. 57/2019 privind Codul Administrativ al României, propun elaborarea de către Directia Arhitect Şef si Directia Juridic Comercial a unui proiect de hotărâre cu privire **aprobarea modalitatii de intrare in legalitate a unor constructii care nu detin autorizatie de construire.**

Urmează ca, în conformitate cu prevederile art. 196, alin. (1), lit „a'' din OUG nr. 57/2019 privind Codul Administrativ al României, proiectul de hotărâre împreună cu întreaga documentaţie, să fie supus spre dezbatere şi aprobare Consiliului Local al municipiului Alexandria.

P R I M A R ,

VICTOR DRĂGUŞIN