

Urbanism

Considerații cu privire la prelungirea valabilității planurilor generale de urbanism

Madalina Fildan, Senior Associate PeliFilip

Într-un articol anterior¹ ne referem la problema expirării planurilor generale de urbanism (în continuare „PUG”) și a posibilității de extindere a acestora, în contextul posibilei adoptări a legii de aprobare a Ordonanței de Urgență nr. 7/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului („OUG 7”).

Legea de aprobare a OUG 7/2011 nu a fost adoptată, dezbaterile cu privire la textul său fiind încă în progres. În schimb, la finalul anului 2012 a fost adoptată Ordonanța de Urgență nr. 85/2012 pentru modificarea alin. (1³) al art. 46 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului („OUG 85”). Modificările aduse de OUG 85 privesc problema expirării și extinderii termenelor de valabilitate ale planurilor urbanistice generale.

Având în vedere caracterul derogatoriu al anumitor norme care reglementează posibilitățile de prelungire a PUG-urilor, cuprinse atât în OUG 7 cât și în OUG 85, considerăm utilă o privire mai în detaliu asupra acestei chestiuni.

Context legislativ

Legea 350/2001 prevede obligația fiecărei unități administrativ teritoriale de a întocmi și aproba un PUG, care se actualizează periodic la cel mult 10 ani. Consecința nerespectării acestei obligații este drastică: emiterea



Madalina Fildan, Senior Associate PeliFilip.

autorizațiilor de construire/desființare este suspendată.

Deși legea prevede această importantă consecință, normele erau, până la începutul anului 2011, deficitare cu privire la posibilitatea unităților teritorial-administrative de a prelungi termenul de valabilitate al PUG-urilor.

OUG 7 a adus completările necesare,

stabilind o procedură de prelungire: cu 18 luni înaintea expirării termenului de valabilitate al unui PUG, la notificarea arhitectului șef, primarul unității teritorial-administrative are obligația de a sesiza consiliul local, de a iniția procedura de achiziție a serviciilor de actualizare a PUG-ului și procedura de prelungire a acestuia. În formularea inițială a acestui text de lege, termenul maxim de prelungire era de 2 ani de la data depășirii termenului de valabilitate.

Completări și norme derogatorii în OUG 7

Deși completările aduse de OUG 7 cu privire la posibilitatea prelungirii unui PUG erau necesare, acestea erau ineficiente în privința planurilor deja expirate sau care urmau să expire în mai puțin de 18 luni de la intrarea în

vigoare a ordonanței.

La momentul adoptării OUG 7, problema acestei categorii de planuri generale de urbanism era semnificativă inclusiv în considerarea numărului mare de astfel de cazuri. Preambulul OUG 7 constată că în această situație erau, la începutul anului 2011, 41% din unitățile teritorial-administrative. Cu alte cuvinte, în aproape jumătate din localitățile din România, procesul de emitere a autorizațiilor de construire/desființare era (sau, conform rigorilor legii, ar fi trebuit să fie) suspendat.

În încercarea de a debloca această situație cu potențiale consecințe grave, OUG 7 a edictat câteva norme derogatorii față de procedura de prelungire a planurilor generale de urbanism, reglementată prin modificările aduse Legii 350/2001.

Reglementarea derogatorie a făcut distincția între două categorii de situații.

Prima includea planuri generale de urbanism expirate la data intrării în vigoare a OUG 7, dar pentru care a fost inițiată procedura de achiziție a serviciilor privind elaborarea/ actualizarea acestora. Pentru acestea, soluția legislativă aleasă a fost de a permite prelungirea cu un termen de maximum 2 ani de la publicarea OUG 7 (adică până cel mult pe 11 februarie 2013).

Cea de-a doua categorie includea planuri generale de urbanism, dar pentru care nu au fost inițiate procedurile de achiziție a serviciilor de elaborare/actualizare a acestora, precum și planurile generale de urbanism care urmau să expire în mai puțin de 18 luni. În cazul acestora, era permisă prelungirea, conform procedurilor general aplicabile prevăzute de Legea 350/2011, „cu reducerea corespunzătoare a termenului de notificare.” Deci, în aceste situații,

▶ **Primarul unității teritorial-administrative are obligația de a sesiza consiliul local, de a iniția procedura de achiziție a serviciilor de actualizare a PUG-ului și procedura de prelungire a acestuia.**

prelungirea presupunea parcurgerea etapelor reglementate de Legea 350/2001 (notificarea arhitectului șef, sesizarea consiliului local de către primar, inițierea procedurilor de achiziție publică și de prelungire a termenului de valabilitate) și respectarea perioadei maxime de prelungire de 2 ani de la expirarea termenului de valabilitate al planului respectiv.

Soluția legislativă aleasă în cazul acestei a doua categorii de planuri pare a avea un câmp de aplicare relativ restrâns, având în vedere perioada maximă de prelungire calculată, conform textului Legii 350/2011 în vigoare la acel moment, de la data expirării termenului de valabilitate al planului. Spre exemplu, în cazul unui plan urbanistic general expirat în ianuarie 2009, prelungirea posibilă conform Legii 350/2011 ar fi fost până în ianuarie 2011, data anterioară intrării în OUG 7/2011. Cu alte cuvinte, orice plan expirat anterior datei de 11 februarie 2009 nu ar mai fi putut beneficia de prevederile redactate mai sus.

► **Termenul de valabilitate al planurilor generale de urbanism elaborate și aprobate până în anul 2003, indiferent dacă pentru acestea a fost sau nu inițiată procedura de elaborare/actualizare, poate fi prelungit, dar nu mai mult de 30 decembrie 2015.**

De asemenea, faptul că norma mai sus menționată nu precizează în mod expres că în câmpul său de aplicare intră planurile expirate la data intrării sale în vigoare și faptul că aceeași normă omite să indice expres care este momentul de referință față de care se apreciază că planul general de urbanism urmează să expire în mai puțin de 18 luni sunt de natură să îngreuneze înțelegerea și aplicarea sa corectă.

Modificări și norme derogatorii în OUG 85

Gradul și rata de succes a implementării normelor derogatorii de favoarea incluse în OUG 7 nu au fost satisfăcătoare. Preambulul OUG 85 publicată în 13 decembrie 2012 constată că „42% din localitățile urbane

și rurale au planuri de urbanism expirate”. Este vorba, deci, nu de o diminuare, ci de o creștere față de procentul de 41% raportat la începutul anului 2011. Se precizează, de asemenea, că doar 25% din localitățile urbane și rurale au prelungit termenele de valabilitate ale planurilor generale de urbanism.

Procentele sunt descurajante, dar OUG 85 este menită să ofere o nouă gură de aer autorităților publice locale cu competențe în elaborarea și aprobarea planurilor generale de urbanism.

În primul rând, OUG 85 modifică prevederile generale ale Legii 350/2011 cu privire la termenul maxim pentru care poate fi prelungit un PUG, care crește de la 2 la 3 ani. Cu privire la data de la care începe să curgă termenul de 3 ani al prelungirii, textul modificat al legii nu mai conține referirea la data expirării respectivului plan, fără să fie totuși indicat un al termen de referință. Din păcate, această modificare poate da naștere, din nou, unor interpretări diferite la nivelul unităților teritoriale-administrative.

În al doilea rând, OUG 85 conține o normă derogatorie, conform căreia termenul de valabilitate al planurilor generale de urbanism elaborate și aprobate până în anul 2003, indiferent dacă pentru acestea a fost sau nu inițiată procedura de elaborare/actualizare, poate fi prelungit, dar nu mai mult de 30 decembrie 2015.

Această normă derogatorie ridică la rândul său o serie de întrebări, care derivă din modalitatea deficitară de redactare a acesteia.

Prin comparație, textele derogatorii incluse în OUG 7 indicau în mod specific că se aplică planurilor generale de urbanism al căror termen de valabilitate a expirat. O precizare asemănătoare lipsește din textul OUG 85. Având în vedere caracterul de excepție al normei din OUG 85 și faptul că excepțiile trebuie interpretate în sens strict, s-ar putea concluziona că această normă este aplicabilă doar planurilor de urbanism în vigoare. Totuși, cumularea acestei condiții cu condiția expres



prevăzută de OUG 85 (respectiv planuri de urbanism elaborate și adoptate până în anul 2003) ar restrange în mod semnificativ câmpul de aplicare al ordonanței, contravenind astfel scopurilor acesteia descrise în preambulul său. Din nou, ar fi fost dorit ca astfel de aspecte să fie reglementate de o manieră cât mai clară, pentru a reduce posibilitatea unor interpretări contradictorii.

De asemenea, OUG 85 omite să trateze și să ofere o soluție legislativă unei alte situații de fapt, des întâlnite în practică. Au existat numeroase cazuri în care autoritățile publice locale, în ciuda interdicției prevăzute de lege, au emis autorizații de construire/desființare după data expirării perioadei de valabilitate a planurilor generale de urbanism aplicabile în localitățile respective.

Faptul că nici OUG 7 nici OUG 85 nu oferă o soluție legislativă și pentru aceste numeroase situații de fapt creează o diferență de tratament juridic inechitabilă.

Un exemplu ipotetic poate fi edificator:

Dacă un PUG adoptat în 2000 și care a expirat în 2010 este prelungit în cursul anului 2013 până în 30 decembrie 2015, autorizațiile de construire emise în perioada dintre data adoptării hotărârii de prelungire și data expirării prelungirii pot fi considerate valabile emise.

În schimb, autorizațiile de construire emise între data expirării termenului inițial de valabilitate (în ipoteza noastră, în 2010) și data adoptării hotărârii de prelungire (adică, după 13 decembrie 2012, data intrării în vigoare a OUG 85), legalitatea acestora poate fi contestată în justiție, în baza unor argumente formale, fără ca

circumstanțele aprobării acestor autorizații să fie în mod substanțial diferite de cele ale aprobării primului tip de autorizații din exemplul nostru.

Ar fi fost important și benefic ca o soluție legislativă care să asigure, în măsura posibilă, uniformitatea de tratament juridic pentru cele două, situații să fie găsită și implementată.

În loc de concluzii

Deși atât OUG 7 cât și OUG 85 au în vedere adoptarea unor soluții rezonabile pentru situații de posibil blocaj în domeniul urbanistic și al autorizării lucrărilor de construire/desființare, modalitatea de legiferare și soluțiile oferite sunt într-o măsură criticabile și incomplete. Este rolul autorităților cu competențe legislative de a evita crearea situațiilor în care cei care trebuie să respecte și să aplice legea (investitori sau autorități publice) sunt prinși în labirintul interpretărilor legale sau al soluțiilor legislative incomplete.

De asemenea, având în vedere rezultatele mai puțin decât satisfăcătoare ale implementării prevederilor OUG 7, ar fi just să se determine dacă acordarea, din nou, a posibilității de a aduce la viață acte administrative expirate reprezintă un mod eficient de abordare a problemei și dacă o mai mare responsabilizare a autorităților publice locale nu ar putea fi un element complementar în rezolvarea acesteia.

¹ "Considerații practice asupra legii urbanismului", numărul [din octombrie 2012] al revistei Bursa Construcțiilor.