



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea
și completarea Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării
construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.211 din 22.11.2000,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale și de fond

1. Obiectul de reglementare al prezentului proiect de ordonanță de urgență îl constituie modificarea și completarea Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, inițiatorul urmărind îmbunătățirea și simplificarea procedurii de autorizare, întărirea controlului privind disciplina în construcții și în eliberarea autorizațiilor de construire/desființare, precum și stabilirea termenului de prescripție de 5 ani pentru constatarea contravențiilor și aplicarea amenzilor, care se calculează de la data recepției la terminarea lucrărilor, în cazul investitorilor și executanților și a termenului de 3 ani calculat de la săvârșirea faptei, în cazul personalului cu atribuții în domeniul autorizării și controlului din cadrul administrației publice locale.

2. Semnalăm că acest proiect reia cu unele modificări, structura existentă și dispozițiile cuprinse într-un proiect de lege transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.45 din 1 aprilie 1998, avizat favorabil cu observații și propuneri prin avizul nr.329 din 4 mai 1998, proiect în care s-au inclus și unele dintre propunerile făcute de Consiliul Legislativ.

3. În raport cu procedura de legiferare aleasă, respectiv cea prevăzută de art.114 alin.(4) din Constituție, apreciem că este necesar ca în Nota de fundamentare să se precizeze explicit în ce constă urgența și situația excepțională care să motiveze această cale, în sensul principiilor statuate prin Decizia nr.65/1995 a Curții Constituționale, potrivit căreia ordonanța de urgență se legitimează pe **necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.**

Curtea Constituțională, reconfirmând această poziție de principiu, a statuat prin Decizia nr.15/2000 că motivele invocate într-o anumită situație nu justifică calea reglementării prin ordonanță de urgență dacă nu există **"elementele necesare definirii unui caz excepțional, în sensul constatării unui pericol public major și care să nu poată fi evitat decât pe calea emiterii unei ordonanțe de urgență"**.

Totodată semnalăm că, potrivit art.31 alin.(5) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative "notele de fundamentare la ordonanțe ... se publică împreună cu actul normativ"; or, această nouă abordare implică un spor de exigență în motivarea actului normativ respectiv.

În aceste condiții, se impune ca rațiunile care evocă urgența și necesitatea reglementării avute în vedere la elaborarea prezentului proiect să fie menționate și dezvoltate în Nota de fundamentare, astfel încât să capete semnificația pe care legiuitorul constituent o conferă "cazurilor excepționale", la care fac referire dispozițiile art.114 alin.(4) din Constituție.

4. Ca apreciere de ordin general se poate reține că proiectul aduce modificări fundamentale legii în vigoare. **Având în vedere amploarea modificărilor, considerăm că ar fi fost preferabilă inițierea unui proiect într-o concepție concordantă cu cerințele actuale în domeniu, urmând să se abroge legea în vigoare.**

5. Propunerea de eliminare din titlul actului normativ a sintagmei "și unele măsuri pentru realizarea locuințelor" nu corespunde

conținutului actual al reglementării, deoarece, în cuprinsul legii, chiar cu modificările propuse, rămân reglementări ce exced autorizării executării construcțiilor, cum este cazul Capitolului II "Concesionarea terenurilor pentru construcții". Aceasta poate avea legătură cu materia ce face obiectul reglementării, dat fiind titlul anterior, materie care însă **acum**, datorită adoptării Legii nr.219/1998 **privind regimul concesiunilor**, are mai multă legătură cu această nouă lege.

Deci, eliminându-se din titlu, această reglementare **trebuia scoasă și din corpul legii**, ea urmând să fie integrată printr-un alt demers legislativ la Legea-cadru nr.219/1998.

6. În forma propusă, proiectul reiterează dispoziții legale ce exced scopului legii, dispozițiile regăsindu-se în alte acte normative, cum ar fi Legea nr.18/1991 privind fondul funciar, Legea nr.69/1991 privind administrația publică locală, Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia.

La fel, prevederile alin.(3) al art.20 (pct.20) nu se integrează obiectului legii depășind, în mod evident, scopul reglementării propuse (problematică a restituirii în natură a unor terenuri situate în intravilanul localităților).

Totodată se impune, raportat la prevederile art.12 (pct.16) să se delimiteze ipotezele legale, potrivit cărora terenurile destinate executării construcțiilor se pot concesiona *fără licitație publică, cu plata taxei de concesiune*, ori pot fi **date în folosință gratuită**.

În acest ultim caz este necesară coroborarea textului propus cu prevederile art.86 din Legea nr.69/1991 privind administrația publică locală, republicată, conform cărora "*consiliile locale și cele județene pot da în folosință gratuită pe termen limitat, imobile din patrimoniul societăților și instituțiilor de utilitate publică sau de binefacere, recunoscute ca persoane juridice, în scopul îndeplinirii unor activități care satisfac cerințele cetățenilor din comună, oraș sau județ*". Din această perspectivă, **atribuirea de sedii organizațiilor neguvernamentale** este discutabilă, ea excedând scopului mai sus enunțat.

7. Proiectul de ordonanță de urgență este deficitar sub aspectul sistematizării materiei.

Astfel, având în vedere că dispozițiile prezentului proiect se încorporează în legea supusă intervenției legislative, normele prevăzute la art.4¹ alin. (2), art.4², art.7 alin. (3), art.20 alin. (3) și (4),

art.29 alin. (3), art.36 alin. (2) și art.38 trebuie plasate în finalul proiectului și marcate cu articole romane.

Menționăm că prin aceste norme sunt stabilite termene privind organizarea compartimentelor de specialitate în cadrul consiliilor județene, Consiliului General al municipiului București și consiliile locale, care se calculează de la data publicării legii în Monitorul Oficial al României, adică 7 august 1991, creându-se astfel o situație inadmisibilă.

Aceeași situație o regăsim și în cazul constituirii comisiilor tehnice de urbanism, precum și organizarea și funcționarea Comisiei Interministeriale pentru Zone Construite Protejate, dispoziții care trebuie să acționeze de la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență și nu de la intrarea în vigoare a legii.

În același context, remarcăm și norma de la art.20 alin. (3) și (4) privind restituirea terenurilor din intravilanul localităților proprietarilor sau moștenitorilor acestora numai sub formă de despăgubiri, fiind exclusă restituirea în natură sau scoaterea acestora din circuitul civil, ținând seama că, până la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, a operat norma permisivă din legea de domeniu.

8. De asemenea, tot pentru realizarea unei mai bune sistematizări a normelor prezentului act normativ, sugerăm înscrierea textului art.25, art.26 și art.30 după art.23 care reglementează contravențiile, întrucât între acestea există legătură tematică.

9. Unele dispoziții legale prezintă un accentuat caracter metodologic, ce nu pot fi integrate într-o reglementare primară, locul lor fiind dezvoltarea prin alte acte normative, subsecvente legii. În acest sens, trimitem la pct.8, art.5 alin.(5), pct.20, art.20 etc.

10. Capitolul III "Răspunderi și sancțiuni" conține unele reglementări deficitare în mai multe privințe, dintre care semnalăm:

- în art.23, faptele sancționate contravențional prevăzute la **literele h, i, j și l** pot fi săvârșite numai de către funcționari, de către persoane încadrate, deci într-un raport de muncă și care trebuie să răspundă, în consecință, în această calitate, potrivit normelor privind răspunderea disciplinară și materială, nu potrivit normelor răspunderii contravenționale, specifică pentru comportări inadecvate ale unei persoane în calitate sa de simplu cetățean. De altfel, sancțiunea amenzii contravenționale în cazul unei nerespectări a îndatoririlor de serviciu este și lipsită de sens, deoarece dacă nerespectarea este de exemplu, voită, scopul ei ilicit poate fi chiar acoperit de o astfel de

sanctiune, deși fapta este o infracțiune de abuz în serviciu, sau o infracțiune de corupție. Prin urmare, nu există nici o rațiune ca astfel de infracțiuni să fie **implicit** dezincriminate prin reglementarea lor expresă drept contravenții. Propunem eliminarea din proiect a tuturor ipotezelor privind fapte de încălcare sau nerespectare a unor îndatoriri de serviciu care să poată fi sancționate contravențional;

- modificându-se **art.26** din lege, în proiect se propune mărirea termenului de prescripție a dreptului de a constata contravențiile și de a aplica amenziile **de la 2 ani** de la data săvârșirii faptei, **la 5 ani** de la data recepției lucrărilor în cazul investitorilor și executanților și **la 3 ani** de la săvârșirea faptei în cazul personalului cu atribuții în domeniul autorizării și controlului disciplinei în construcții din cadrul autorităților administrației publice locale. Dispozițiile proiectului sunt contrare spiritului celorlalte reglementări stricte privind autorizarea executării construcțiilor sau altor lucrări și creează cadrul propice amplificării numărului de cazuri litigioase și agravării acestora prin trecerea timpului. Diversificarea termenului de prescripție prin raportare la alți factori decât data săvârșirii faptei și mărirea termenelor de prescripție într-un domeniu în care faptele duc la apariția unor construcții care trebuie ulterior desființate sunt în dezacord cu concepția legii, inclusiv a proiectului, potrivit căreia astfel de activități nelegale trebuie frânate încă în faze incipiente. În consecință, propunem eliminarea din proiect a pct.27 privind modificarea art.26 din lege;

- articolul 30, astfel cum se propune a fi modificat, este susceptibil de mai multe obiecțiuni:

a) alineatul 1, care prevede că procesul verbal de constatare a faptei trebuie să cuprindă descrierea faptei ce constituie contravenție, cu indicarea locului, datei și orei constatării nu este necesar, toate aceste elemente fiind prevăzute în legea privind stabilirea și sancționarea contravențiilor (art.17), cu ale cărei dispoziții se completează reglementarea contravențiilor la care se referă proiectul;

b) dispoziția din alin.2 privind posibilitatea plății pe loc sau într-un anumit termen a jumătate din cuantumul amenzii **stabilite de organele de control**, pe lângă faptul că modifică implicit dispoziția art.25 din Legea nr.32/1968 privind regimul contravențiilor, care se referă la jumătate din minimul amenzii **prevăzut de actul normativ**, pare a relativiza importanța reglementării stricte a materiei și a subordona, într-un fel, strategia acțiunilor în acest domeniu unui interes exclusiv sancționator sau unei viziuni mai mult "finanțiste",

decât de a preveni și combate încălcările legii prin nerespectarea dispozițiilor acesteia.

Din proiect rezultă că cele două alineate înlocuiesc textul art.30 încă în vigoare care cuprinde o dispoziție obligatorie pentru materia contravențiilor și anume aceea că dispozițiile legii supusă modificării se întregesc cu cele ale Legii nr.32/1968, dispoziție care nu se regăsește în proiect.

Față de cele de mai sus, propunem :

- să se elimine din proiect pct.30 privind modificarea art.30;
- în art.23 să se modifice alin.4, astfel :

"Sanctiunea amenzii poate fi aplicată și persoanei juridice".

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Precizăm că în legea supusă intervenției legislative alineatele nu sunt marcate. De aceea, pentru uniformitate în marcarea textului, ținând seama că dispozițiile prezentei ordonanțe de urgență se încorporează în lege, trebuie ca alineatele să nu fie marcate cu cifre arabe încadrate între paranteze.

2. La partea dispozitivă a Art.I, precum și în cuprinsul Art.II, invocarea numărului legii sub forma "nr.50 din 29 iulie 1991" este eronată din punctul de vedere al exigențelor de tehnică legislativă, urmând să se scrie "nr.50/1991".

3. Modificarea titlului capitolului I nu reflectă decât parțial conținutul normelor sale, respectiv autorizarea lucrărilor de construcții, deși acesta cuprinde și dispoziții privind autorizarea de desființare. Considerăm de aceea că titlul actual este mai cuprinzător.

4. Având în vedere că proiectul conține atât dispoziții de modificare, cât și de completare, pentru a le diferenția, în normele de dispoziție din cadrul art.I ce vizează fiecare articol, alineat sau literă, trebuie precizată expres operațiunea la care este supus elementul structural respectiv. Astfel, la punctele: 1, 5, 6, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 24, 26, 30 și 38, propunem următoarea formulare a normei de dispoziție:

"Articolul ... **se modifică** și va avea următorul cuprins:".

"La articolul ... alineatele ... **se modifică** și vor avea următorul cuprins:".

5. **La art.1 alin.(1)**, pentru un spor de rigoare normativă sugerăm înlocuirea din text a formulării teren cu/fără construcții, cu formularea teren și/sau construcții, având în vedere că în temeiul unei hotărâri judecătorești se poate atribui un drept real numai asupra construcției (drept de suprafață) legea urmând să creeze posibilitatea ca titularul

unui astfel de drept să poată executa lucrări de întreținere, reparație, consolidare ș.a., asupra construcției respective.

6. La art.4¹ alin.(1), pentru asigurarea acordurilor gramaticale corecte se impune înlocuirea din text a cuvântului "obținerea" din rândul 1, cu "obțineri" și completarea dispoziției prin introducerea în text a expresiei "sanepid și salubritate urbană" după termenul "mediului" din rândul 5. Totodată, la alin.(2) se impune înlocuirea termenului "legi" din rândul 2 cu expresia "ordonanțe de urgență" întrucât actul normativ analizat nu este proiect de lege.

7. La art.5 alin.(1), considerăm necesar să se precizeze prin certificatul de urbanism și expertizele tehnice care se cer la emiterea autorizației de construire (art.6 liniuța 6) în cazul lucrărilor de consolidare, supraetajare, schimbare de destinație ș.a., iar la alin.(7) propunem eliminarea din text a expresiei "pentru cereri în justiție", întrucât potrivit reglementărilor legale, autoritățile publice sunt obligate să pună la dispoziția instanțelor judecătorești orice informație necesară soluționării cauzelor aflate pe rol, uneori inclusiv a datelor considerate confidențiale.

8. La art.6 alin.(1), pentru claritate și precizia dispoziției, propunem înlocuirea din text a formei "și/construcțiilor (liniuța 2) cu forma și/sau construcțiilor", având în vedere că acest act normativ trebuie să prevadă soluții și în cazul, în care, numai construcția face obiectul unui drept real imobiliar, ce conferă dreptul executării de lucrări de construcții.

Totodată și pentru același considerent, la liniuța 3, apreciem că se impune completarea textului cu formula "stabilite prin certificatul de urbanism".

9. La art.6 alin.4 lit.a), pentru soluționarea cu celeritate a solicitărilor formulate de către cetățeni, considerăm necesar să se precizeze în zile termenul de restituire a documentației, precum și sancțiunea, în cazul nerespectării termenului de restituire, iar pentru un plus de rigoare, propunem înlocuirea cuvântului "contrar" prin expresia "în raport cu".

10. La art.6 alin.(5), pentru precizia dispoziției, sugerăm introducerea în text a sintagmei "de valabilitate" după cuvântul stabilite din rândul 6.

11. La art.6 alin.(8), pentru asigurarea unității terminologice, se impune înlocuirea din text a sintagmei "alt titlu" din rândul 2 cu sintagma "alt act", așa cum s-a procedat la art.1 alin.(1) și înlocuirea

formeii "teren și construcții" cu forma "teren și/sau construcții" pentru considerente menționate la observația de la supra 9.

12. La art.6 alin.(13), pentru precizia dispoziției se impune introducerea în text a formulării "obținerea și" după particula "cum" din ultimul rând.

13. La art.6² alin.(1) lit.a) - c), se impune corelarea dispozițiilor cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.645/2000 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.379 din 15 august 2000, în privința denumirii titlurilor obținute de absolvenții învățământului superior de lungă și scurtă durată, de arhitectură și construcții.

Potrivit acestei reglementări titlurile obținute în urma promovării examenelor de licență, de diplomă sau de absolvire, după caz, sunt:

- arhitect diplomat și, respectiv, arhitect colegiu;
- inginer diplomat și, respectiv, inginer colegiu.

Observația vizează și explicitarea noțiunii de inginer constructor și respectiv de inginer instalații - definite în Anexa nr.2.

14. La art.6² alin.(2), conform normelor de tehnică legislativă și practicii în claborarea actelor normative, invocarea în text a unui alineat se realizează sub forma abreviată "alin.1", fiind nerecomandată formularea "alineatul precedent".

15. La art.7 alin.(1) lit.c), sugerăm, introducerea în text a formulării "în zonele susceptibile de inundații și alunecări de teren" după cuvântul "public" din rândul 2, iar la alin.(2), pentru obținerea unui spor de precizie, sugerăm introducerea în text a formulării "din partea organismelor specializate" după cuvântul "construcțiilor" din rândul 4.

16. La art.8 lit.h), pentru corelare cu dispoziția de la lit.c, sugerăm introducerea în text a expresiei "la cele" după conjuncția "și" din rândul 1, precum și introducerea formulării "fără modificarea elementelor de fațadă" după cuvântul "exterioare" din același rând.

Totodată, **la art.8 alin.(3)**, pentru realizarea acordului gramatical corect, propunem înlocuirea sintagmei "monument istoric" din partea finală a dispoziției cu expresia "privind monumente istorice"; sugerăm totodată completarea textului în partea sa finală cu formula "față de care proprietarul sau deținătorul, după caz, are obligația luării măsurilor de prevenire a accidentelor".

17. La art.9¹ alin.(1), recomandăm reamenajarea dispoziției, înlocuind din text formele "pot fi" (rândul 1) și "poate fi" (rândul 2) prin imperativele "vor fi" și respectiv, "va fi", având în vedere faptul că actele emise nelegal urmează să fie anulate.

18. La pct.12, ținând seama de multitudinea modificărilor aduse **articolului 8**, apreciem că este preferabilă redarea integrală a textului acestui articol.

19. La art.20 alin.(4), sugerăm completarea dispoziției în partea sa finală cu formularea "și pentru operare în aceste evidențe potrivit prevederilor legale", având în vedere că în contextul vizat, apar două situații distincte, respectiv o situație în care nu se plătesc taxe pentru ameliorarea fondului funciar (vizează terenurile arabile intravilane, care înainte de 1 ianuarie 1990 erau evidențiate la categoria curți construcții și sunt nominalizate în titlul de proprietate emis potrivit Legii nr.118/1991, la categoria intravilan) și o altă situație, ce vizează terenurile trecute în intravilan după anul 1990 potrivit reglementărilor specifice, pentru care Oficiile de Cadastru și Organizarea Teritoriului Agricol încasează taxe pentru ameliorarea fondului funciar.

20. La pct.21, de modificare a **art.23**, propunem menținerea din lege a textului din partea de început a acestui articol, întrucât reprezintă formularea consacrată pentru stabilirea și sancționarea contravențiilor.

21. La art.23 alin.(1) lit.b), pentru corelare cu noul titlu propus la pct.1 din proiect, din considerente de ordin terminologic, este necesară înlocuirea termenului "construire" din rândul 2, prin termenul "construcții", așa cum apare în titlul reglementării, iar la lit.i liniuța 3, se impune înlocuirea din text a cuvântului "tehnic" din finalul rândului 2, prin formularea "pentru autorizarea execuției lucrărilor de construcții", inițiatorul vizând prin dispoziție, acest proiect și nu proiectul tehnic.

22. La art.23 alin.(4), norma privind sancționarea cu amendă a reprezentantului persoanei juridice nu este corelată cu art.5 alin. 2 din Legea nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, conform căruia sancțiunea se aplică persoanei fizice care a săvârșit contravenția, iar în cazul persoanelor juridice, amenzile aplicate acestora se impută persoanelor vinovate, deci nu conducătorilor acestora.

23. La pct.30, semnalăm faptul că trimiterea la **art.26**, în cuprinsul **art.30 alin.(1)** este eronată.

Totodată, la **alin.(3) al articolului 30** propunem înlocuirea sintagmei "așa cum a fost modificată cu Ordonanța Guvernului nr.12/1994" care are și o redactare defectuoasă, prin expresia uzitată în astfel de situații "cu modificările ulterioare".

24. Având în vedere că anexa conținând proiectul pentru autorizarea lucrărilor de construcții și cea privind definirea unor termeni sunt introduse prin proiectul de ordonanță de urgență, trebuie ca marcarea textului de la pct.37 să se realizeze prin articol numerotat cu cifră romană și să conțină următoarea formulare:

"Art. ... Anexa nr.1 privind conținutul-cadru al Proiectului pentru autorizarea lucrărilor de construcții și anexa nr.2 privind definirea unor termeni de specialitate utilizați în cuprinsul legii, la prezenta ordonanță de urgență, devin anexele nr.1 și 2 la Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, iar anexa la această lege devine anexa nr.3".

25. Raportat la dispozițiile art.13 alin. 3 din Legea nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României, în conformitate cu care, republicarea actelor normative modificate și/sau completate prin ordonanțe ale Guvernului se face numai după aprobarea acestora din urmă de către Parlament, actualul Art.II din proiect necesită a fi completat în acest sens.

26. La anexa nr.2, referitor la definiția "dreptului real" (pag.22) se impune introducerea în text a sintagmei "hotărâre judecătorească", având în vedere că instanțele pronunță frecvent hotărâri prin care se recunoaște dobândirea dreptului de proprietate asupra imobilelor, prin prescripție achizitivă de scurtă sau de lungă durată și, de asemenea, pronunță hotărâri judecătorești care țin loc de act autentic de proprietate, în situația în care vânzătorul imobilului refuză să încheie la notarul de stat, actul de vânzare-cumpărare în forma autentică.

27. Pentru ușurință în identificarea textelor anexei nr.2, de către persoanele cărora li se adresează, propunem marcarea acestora cu cifre arabe, astfel cum s-a procedat în cazul anexei nr.1.

p. PREȘEDINTE


Dragoș ILIESCU



București
Nr.1418/24.11.2000