



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

561 / 2.02.2022

154

21012022

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*, inițiată de doamna senator PSD Gabriela Firea și un grup de senatori PSD (**Bp.527/2021**).

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul instituirii unei derogări de la prevederile legii cu privire la utilizarea construcțiilor neautorizate cu destinația de locuințe colective care sunt date în folosință, precum și introducerea posibilității branșării temporare a acestor construcții la utilitățile edilitare, în cazul cumpărătorilor de bună credință sau deținătorilor unor drepturi reale asupra construcțiilor respective pe care le utilizează drept locuință, aflați în situații de vulnerabilitate generate de neîndeplinirea de către constructor a obligațiilor privind autorizarea imobilului.

## II. Observații

1. În raport de conținutul propunerii legislative, învederăm următoarele aspecte de natură a încălca dispozițiile constituționale care obligă statul să protejeze viața și sănătatea oamenilor (art. 22 și art. 34), bunurile acestora (art. 44) și mediul înconjurător (art. 35), precum și a celor care consacră *principiul supremației legii* prevăzut de art. 1 alin. (5) și cel al *egalității în fața legii* - art. 16 alin. (1).

În jurisprudența Curții Constituționale<sup>1</sup> referitoare la dispozițiile *Legii nr. 50/1991*, s-a reținut, în esență, că acest act normativ „*reglementează condițiile în care trebuie să aibă loc executarea lucrărilor de construcții, stabilind în sarcina deținătorului titlului de proprietate asupra unui imobil - teren și/sau construcții - anumite obligații ce derivă din necesitatea protejării interesului general pe care urbanismul și amenajarea teritoriului, precum și securitatea și siguranța în construcții îl reprezintă. Curtea a reținut, de asemenea, că prin obligația obținerii autorizației de construcție și prin tragerea la răspundere a celor care nu respectă această obligație se protejează drepturile și libertățile celorlalte persoane, iar activitatea de edificare sau desființare a construcțiilor de orice natură trebuie să se supună rigorilor legii. S-a arătat, totodată, că obligația obținerii autorizației de construcție are drept scop prevenirea consecințelor negative în cazul unor construcții necorespunzătoare, astfel încât îndeplinirea acestei obligații are în vedere prevenirea consecințelor unor sinistre în cazul executării unor construcții necorespunzătoare, ceea ce justifică reglementarea restrictivă, prin *Legea nr. 50/1991*, a autorizării executării lucrărilor de construcții. (...)*”

*Raportat la materia analizată, Curtea reține faptul că legiuitorul, consacrand importanța domeniului executării lucrărilor de construcții, a edictat o serie de reglementări speciale, prin care se asigură respectarea regimului construcțiilor, respectiv, al calității și disciplinei în construcții, în acest sens fiind: *Legea nr. 50/1991*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care consacră principiul potrivit cu care executarea lucrărilor de construcții, în cazul în care legea nu dispune altfel, este permisă numai pe baza unei autorizații de construire sau de desființare, la solicitarea titularului unui drept real asupra unui imobil - teren și/sau construcții - identificat prin număr cadastral; (...) *Legea nr. 10/1995* privind calitatea în construcții, republicată în *Monitorul Oficial**

---

<sup>1</sup> A se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 142/2019 și deciziile la care se face trimitere în cuprinsul acesteia.

*al României, Partea I, nr. 765 din 30 septembrie 2016, cu modificările și completările ulterioare, prin care se instituie sistemul calității în construcții, care să conducă la realizarea și exploatarea unor construcții de calitate corespunzătoare, în scopul protejării vieții oamenilor, a bunurilor acestora, a societății și a mediului înconjurător, precum și la prevenirea consecințelor negative în cazul edificării unor construcții necorespunzătoare, cu încălcarea legislației în vigoare. În acest act normativ se prevede că sistemul calității în construcții se aplică în mod diferențiat în funcție de categoriile de importanță ale construcțiilor, conform regulamentelor și procedurilor de aplicare a fiecărei componente a sistemului, iar clasificarea în categorii de importanță a construcțiilor se face în funcție de complexitate, destinație, mod de utilizare, grad de risc sub aspectul siguranței, precum și după considerente economice; Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373 din 10 iulie 2001, potrivit căreia scopul de bază al amenajării teritoriului îl constituie armonizarea la nivelul întregului teritoriu a politicilor economice, sociale, ecologice și culturale, stabilite la nivel național și local pentru asigurarea echilibrului în dezvoltarea diferitelor zone ale țării, urmărindu-se creșterea coeziunii și eficienței relațiilor economice și sociale dintre acestea. De asemenea, urbanismul are ca principal scop stimularea evoluției complexe a localităților, prin elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare spațială, durabilă și integrată, pe termen scurt, mediu și lung”.*

Astfel, după cum reiese din cele prezentate, valorile sociale principale protejate de legislația în domeniul executării lucrărilor de construcții sunt protejarea vieții oamenilor, a bunurilor acestora, a societății și a mediului înconjurător.

Raportat la aceste considerente, apreciem că dispozițiile propunerii legislative, prin care, în esență, se preconizează a permite utilizarea construcțiilor neautorizate cu destinația locuințe colective care sunt date în folosință și branșarea la utilități a construcțiilor realizate fără respectarea prevederilor legale, sunt de natură a pune în pericol valorile mai sus menționate (dreptul la viață și la ocrotirea sănătății, a proprietății și a mediului înconjurător), protejate constituțional prin dispozițiile art. 22 și art. 34, art. 44 și art. 35. Nu mai puțin, apreciem că soluția legislativă preconizată este de natură a aduce atingere *principiul supremației legii*, prevăzut de art. 1 alin. (5) din *Constituție*, fiind în contradicție cu scopul urmărit prin adoptarea *Legii nr. 50/1991* și a celorlalte acte normative mai sus menționate care reglementează domeniul construcțiilor, respectiv acela

de a proteja viața oamenilor și bunurile acestora, mediului înconjurător, de a asigura realizarea și exploatarea unor construcții de calitate corespunzătoare, de a preveni producerea unor consecințe negative în cazul edificării unor construcții necorespunzătoare. De asemenea, cu referire la teza finală a textului propus la art. 1 din inițiativă, apreciem că asocierea condiției bune-credințe doar categoriei de beneficiari reprezentată de cumpărători este de natură a vulnerabiliza dispoziția prin prisma *principiului constituțional al egalității în fața legii*, prevăzut de art.16 din *Constituție*, criteriul bune-credințe nefiind apt a justifica tratamentul diferit al celor două categorii de beneficiari de drepturi reale asupra construcțiilor respective (cumpărători și ceilalți titulari de drepturi reale).

2. Referitor la completarea art.37 al *Legii nr.50/1991* cu un nou alineat, respectiv alin.(7), prin care se introduce o nouă derogare de la legislația în domeniu, menționăm că această normă goleşte de conținut norma în vigoare, aspect care încurajează libertatea de acțiune în specula imobiliară, contribuind la încălcarea sistematică a legii. Ca normă generală, autorizarea executării lucrărilor de construcții este permisă numai pe baza unei autorizații de construire. În acest context, precizăm faptul că asigurarea securității și sănătății, invocate în expunerea de motive, trebuie să se realizeze preventiv și nu *post factum*, de la faza de autorizare, prin raportare la prevederile lit.a) a alin.(4) al art.31<sup>1</sup> din *Legea nr.350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare*:

„(4) La emiterea autorizației de construire de către autoritatea publică competentă, pe lângă prevederile documentațiilor de urbanism și ale regulamentelor locale de urbanism aferente acestora, vor fi avute în vedere următoarele aspecte:

a) existența unui risc privind securitatea, sănătatea oamenilor sau neîndeplinirea condițiilor de salubritate minimă”.

Având în vedere mențiunea din *Expunerea de motive*, prin care se specifică insuficiența reglementare, precizăm faptul că prin *Legea nr.7/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcții și pentru modificarea și completarea Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*, legiuitorul a avut în vedere exact simplificarea procedurii și facilitarea branșării la utilități, [art. 11 alin.(7) lit. d) și e) din *Legea nr.50/1991*], fiind exceptată necesitatea obținerii autorizației de construire pentru lucrări de branșamente aeriene, în zonele în care nu sunt interzise prin regulamentul

local de urbanism, precum și lucrări de branșamente și racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zonă, cu acordul/autorizația administratorului drumului.

Prin urmare, considerăm că excepțiile stabilite prin *Legea nr.7/2020* sunt suficiente, autoritatea administrației publice locale fiind cea căreia îi revine sarcina soluționării unor astfel de cazuri punctuale, prin procedură aprobată la nivel local în acord cu procedurile legislației speciale pentru serviciile publice.

3. De asemenea, considerăm că prin această inițiativă se propune reglementarea unei situații sociale fără a fi luat în calcul impactul produs în cazul în care aceasta va fi adoptată în forma propusă. În acest sens, apreciem că prin adoptarea unei astfel de inițiative se va crea un precedent, în sensul în care investitorii nu vor mai fi interesați în obținerea autorizației de construire și vor da în folosință construcțiile realizate și neautorizate, construcții ce nu sunt verificate din punct de vedere al respectării cerințelor fundamentale aplicabile în conformitate cu dispozițiile *Legii nr. 10/1995*, existând, astfel, riscul de a fi puse în pericol viața, integritatea corporală a persoanelor care utilizează construcțiile, stabilitatea construcțiilor în sine, precum și a bunurilor utilizatorilor construcțiilor. Nerespectarea cerințelor fundamentale privind rezistența mecanică și stabilitatea, securitatea la incendiu, siguranța și accesibilitatea în exploatare poate produce pierderi de vieți omenești și pierderi materiale mult mai mari decât cele invocate în *Expunerea de motive*, respectiv sănătatea și bunăstarea utilizatorilor construcțiilor.

Potrivit inițiativei legislative se propune branșarea la rețelele de utilități edilitare a acestor construcții pe o perioadă de maxim 6 luni, ceea ce nu reglementează situația în speță, în sensul că finalizarea procedurii de analiză a modului în care construcțiile neautorizate corespund reglementărilor din documentațiile de urbanism nu presupune și emiterea autorizației de construire, construcțiile putându-se încadra sau nu în documentațiile de urbanism aprobate. Mai mult decât atât, în situația în care în urma unei expertize tehnice, întocmită pentru o construcție neautorizată, rezultă că nu sunt îndeplinite cerințele fundamentale de calitate, aceasta nu poate fi autorizată/recepționată/intra în circuitul civil, chiar dacă se încadrează în prevederile documentațiilor de urbanism aprobate.

4. Considerăm că punerea în aplicare a soluției propuse prin această inițiativă presupune modificarea și altor prevederi ale *Legii nr.50/1991*, ale

*Legii nr. 10/1995 și ale Regulamentului privind recepția construcțiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 273/1994, cu modificările și completările ulterioare, care în opinia noastră ar afecta în ansamblu conținutul și scopul pentru care aceste acte normative au fost adoptate.*

5. De asemenea, prin exceptarea aplicării sancțiunii contravenționale pentru aprobarea furnizării de utilități urbane, ca urmare a executării de lucrări de branșamente și racorduri la rețele pentru construcții noi neautorizate, derogare introdusă prin completarea lit.c) a art.26 din *Legea nr.50/1991*, apreciem că se limitează capacitatea de control și disciplină în construcții.

6. Sub aspectul exigentelor de tehnică legislativă prevăzute de *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunerea legislativă este deficitară. În acest sens semnalăm exemplificativ următoarele:

- norma derogatorie preconizată a fi instituită potrivit art. 1 din propunere nu respectă dispozițiile art. 63 din *Legea nr. 24/2000*, care prevăd că pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula "*prin derogare de la...*", urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Prin urmare, este necesară identificarea expresă articolelor de la care urmează a se deroga;

- potrivit art. 49 din *Legea nr. 24/2000*, enumerările din cuprinsul unui articol, prezentate distinct, se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc și nu prin liniiuțe sau alte semne grafice;

- este necesară reformularea celei de a doua teze a dispoziției derogatorii, astfel încât să rezulte în mod neechivoc ce se are în vedere prin sintagma „*furnizarea de utilități urbane la acestea*”, precum și teza finală a dispoziției sub aspectul sintagmelor „*momentul constatării utilizării*” și „*organele de control abilitate*”, nefiind clar la ce „*utilizare*” se referă și ce abilitare a organelor de control se are în vedere (de a emite autorizația de construire sau de a permite racordare la utilitățile urbane etc);

- cu privire la teza finală a textului propus prin art. 1, semnalăm contradicția existentă cu privire la noțiunile prin care sunt identificați beneficiarii legii. Astfel, deși, inițial, ei sunt identificați generic ca fiind „*locatari*”<sup>2</sup> - noțiune specifică contractului de locațiune și care presupune

---

<sup>2</sup> Termen care nu are o definiție expresă în contextul *Legii nr. 50/1991*.

existența unui drept de creanță asupra unui bun (dreptul de a folosi bunul respectiv), ulterior beneficiarii avuți în vedere sunt determinați prin raportare la dreptul real pe care îl au asupra construcției, respectiv dreptul de proprietate sau alt drept real;

- intervenția legislativă preconizată potrivit art. 2 este una de modificare a legii și nu de completare a acesteia întrucât nu vizează completarea legii cu o nouă dispoziție, ci modificarea unei norme existente în corpul legii; subsecvent, era necesar a se asigura și corelarea titlului propunerii cu intervențiile legislative preconizate.

Menționăm, în acest context, faptul că, potrivit art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*”.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

  
**Nicolae-Ioan CIUCĂ**  
**PRIM-MINISTRU**

Domnului senator **Florin-Vasile CÎȚU**

Președintele Senatului