

Construcțiile edificate fără autorizație de construire – modalități de intrare în legalitate și aspecte practice

Ioana Grigoriu (counsel Filip & Company), Alina Savaste (associate Filip & Company)



Ioana Grigoriu (counsel Filip & Company)

Autorizarea executării lucrărilor de construire este obligatorie în majoritatea situațiilor, conform legislației în vigoare, respectiv potrivit art. 1 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții („Legea nr. 50/1991”).

Ce se întâmplă, totuși, dacă am construit fără autorizație de construire?

În primul rând, edificarea unei construcții în lipsa autorizației de construire reprezintă contravenție și se sancționează cu amendă între 1.000 și 10.000 RON, fapta fiind constatată de angajații din cadrul Departamentului de Urbanism al primăriei care trebuia să emită autorizația sau de angajații din cadrul Departamentului de Disciplină în Construcții al poliției locale. Cu toate acestea, plata amenzii contravenționale este doar o măsură pecuniară și nu reprezintă per se soluția suficientă pentru acomodarea situației de facto create, respectiv existența în fapt a unei construcții edificate fără sau cu încălcarea autorizației de construire.

În atare caz, intrarea în legalitate a imobilului se prefigurează ca modalitatea administrativă oferită de legiuitor pentru a „compensa” sau „corecta” într-o anumită măsură, prejudiciile determinate de



Alina Savaste (associate Filip & Company)

fapta edificării unei construcții în lipsa sau cu încălcarea autorizației de construire. Astfel cum vom vedea mai jos, prin intermediul procesului verbal de constatare a contravenției, pe lângă aplicarea amenzii, beneficiarul autorizației poate fi obligat să intre în legalitate cu privire la respectivul imobil. Desigur, situațiile de intrare în legalitate există în măsura permisă de lege, nefiind întâlnite, spre exemplu, în cazul construcțiilor ridicate pe domeniul public, spațiul verde, zona de protecție a unui lac sau a unui monument istoric.

Preliminar, menționăm că obținerea autorizației de construire/ intrarea în legalitate prezintă importanță cu precădere din perspectiva exercitării complete a dreptului de proprietate asupra construcției și a intabulării acesteia în cartea funciară.

Scurtă prezentare cronologică

Vreme de aproape două decenii, respectiv între 1 august 2001 (data intrării în vigoare a Legii nr. 453/2001) și până în anul 2020, existau următoarele trei modalități alternative de intrare în legalitate:

(i) emiterea unei autorizații de intrare în legalitate, ulterior edificării construcției, în conformitate cu art. 59 alin. (3) din

Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 („Normele Metodologice”); (ii) pronunțarea unei hotărâri judecătorești prin care se constată accesiunea construcției neautorizate în favoarea proprietarului terenului; sau (iii) sancționarea contravențională a proprietarului construcției de către autoritatea competentă și obligarea intrării în legalitate prin procesul-verbal de contravenție. Începând cu mijlocul anului 2019, schimbările legislative din domeniu au dus la înlăturarea primelor două posibilități de intrare în legalitate.

În primul rând, prin Decizia nr. 13/2019 a Înaltei Curți de Casație și Justiție („ÎCCJ”), aceasta a reținut că „lipsa autorizației de construire sau nerespectarea prevederilor acesteia, precum și lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor constituie impedimente pentru recunoașterea pe cale judiciară, în cadrul acțiunii în constatare, a dreptului de proprietate asupra unei construcții realizată de către proprietarul terenului, cu materiale proprii.”

În acest fel s-a dorit înlăturarea posibilității ca mecanismul accesiei imobiliare stabilit de Codul Civil român să fie folosit pentru a corija neajunsurile încălcărilor legislației speciale și, respectiv, pentru a folosi această „rută ocolitoare” a accesiei imobiliare în vederea dobândirii dreptului de proprietate asupra unei construcții neautorizate. Ulterior, prin Ordinul Ministrului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației nr. 3454/2019, care a intrat în vigoare pe 6 ianuarie 2020, a fost abrogat art. 59 alin. 3 din Normele Metodologice, care reglementa posibilitatea emiterii autorizației de construire a posteriori pentru intrarea în legalitate.

În lumina celor prezentate mai sus, la momentul actual, singurele modalități de intrare în legalitate prevăzute expres de lege sunt fie cele prin intermediul sancționării contravenționale, fie prin procedura introdusă de art. 37 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, care reprezintă o procedură specială de intabulare în absența unei autorizații de construire valabil emise.

Aceste două posibilități se pot exercita în funcție de situația în care ne aflăm la momentul constatării faptei, respectiv înăuntrul perioadei de aplicare a sancțiunii contravenționale (i.e., 3 ani de la momentul terminării în fapt a construcției) sau după descrierea acesteia.

Obținerea autorizației de construire ca efect al constatării contravenției

Această ipoteză, reglementată de art. 28 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, este cea în care prin procesul verbal de constatare a contravenției se dispune oprirea lucrărilor de construire, se stabilește menținerea construcțiilor realizate fără autorizație sau cu încălcarea prevederilor acesteia și se acordă un termen pentru obținerea unei noi autorizații de construire în vederea intrării în legalitate.

Așadar, în acest caz ne aflăm în interiorul termenului de prescripție 3 ani de la momentul terminării în fapt a construcției, termen în care poate fi constatată și sancționată contravenția.

Pentru obținerea autorizației în conformitate cu cele impuse în procesul verbal de contravenție va fi necesar doar să demonstrăm că respectiva construcție se încadrează în prevederile documentației de urbanism existentă în zona respectivă, conform cerințelor din art. 59, alin. (1) și (2) din Normele Metodologice.

Astfel, emiterea autorizației de construire poate fi refuzată dacă, spre exemplu, lucrările de construire executate nu respectă normele privind înălțimea sau distanțele față de alte construcții din planul urbanistic zonal aplicabil în zona respectivă. În general, organul constatator alocă un termen pentru intrarea în legalitate, iar durata variază. Dacă beneficiarul nu efectuează măsurile din procesul-verbal de constatare a contravenției în termenul acordat de autoritatea în control, organul care a aplicat sancțiunea se poate adresa instanței cu cererea de desființare a construcției.

Intabularea directă a construcției, fără autorizație de construire, în baza certificatului de atestare a edificării construcției

În cazul în care termenul de prescripție de 3 ani menționat mai sus s-a scurs, iar fapta contravențională de a fi construit fără sau cu încălcarea autorizației de construire nu a fost constatată, persoana interesată poate beneficia de prevederile art. 37 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, introdus prin



Legea nr. 7/2020 care a intrat în vigoare pe 11 ianuarie 2020, și care presupune intabularea directă în cartea funciară a construcției neautorizate, în baza unui certificat de atestare privind edificarea construcției.

Astfel, aplicarea în practică a acestei prevederi presupune îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții:

- (i) existența unui imobil edificat fără autorizație de construire (în această ipoteză fiind incluse și cazurile de edificare fără respectarea autorizației emise sau imposibilitatea realizării recepției la terminarea lucrărilor);
- (ii) împlinirea termenului de prescripție de 3 ani de la data finalizării construcției, conform articolului 31 din Legea nr. 50/1991, coroborat cu interpretarea dată de ÎCCJ prin Decizia nr. 16/2020, ducând la imposibilitatea sancționării faptei pe cale contravențională;
- (iii) efectuarea unei expertize tehnice asupra construcției, care să ateste respectarea cerințelor fundamentale aplicabile privind calitatea în construcții (cum ar fi rezistența mecanică și stabilitatea, securitatea la incendiu, igienă, economie de energie și izolare termică, etc.);
- (iv) efectuarea unei expertize tehnice care să ateste încadrarea construcției în reglementările urbanistice ale zonei;
- (v) realizarea unei documentații cadastrale a imobilului de către o persoană autorizată de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

Cu toate că, la o primă vedere, condițiile de mai sus par a fi clare, aplicarea în concret a acestora se poate dovedi destul de dificilă.

Efectuarea expertizei tehnice în domeniul urbanismului

Una dintre expertizele tehnice necesare a fi efectuate este cea prin care trebuie verificată încadrarea construcției în reglementările de urbanism aprobate pentru zona unde se află faptic construcția.

Acest tip de expertiză poate ridica probleme în practică întrucât, conform listei experților judiciari autorizați disponibilă pe site-ul Ministerului Justiției, nu există experți acreditați în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului.

Deși Legea nr. 50/1991 face referire la realizarea unei expertize tehnice, fără a indica posibilitatea realizării unei lucrări de specialitate asimilate, apreciem că pentru a putea da efecte prevederilor legale, se poate susține că o astfel de expertiză extrajudiciară, parte din documentația ce va fi depusă pentru obținerea certificatului de atestare a edificării construcției, ar putea fi întocmită și de către un specialist în domeniul urbanismului, fără a fi acreditat ca expert.

Vestea bună este că această problemă de ordin procedural pare să fie pe cale de rezolvare, întrucât pe data de 17 august 2023 a fost publicată în Monitorul Oficial Hotărârea nr. 430 din 25 iulie 2023 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea atestării pentru atribuirea calității de expert tehnic extrajudiciar în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului.

Termenul la care ne raportăm pentru verificarea respectării cerințelor privind calitatea în construcții și reglementările de urbanism Formularea textului legal privind verificarea respectării cerințelor fundamentale pentru calitatea în construcții și a încadrării în parametrii urbanistici este incompletă, întrucât nu se menționează în mod expres dacă determinarea încadrării se realizează prin raportare la parametrii urbanistici în vigoare la momentul edificării construcției, sau la momentul realizării expertizei.

În cazul în care construcția a fost edificată în lipsa oricărei autorizații și nu se poate stabili exact momentul edificării acesteia, apreciem că există argumente pentru a susține că verificarea condițiilor ar trebui

să se facă prin raportare la normele existente la momentul efectuării expertizei. Pe de altă parte, dacă a fost emisă o autorizație de construire și aceasta nu a fost respectată sau dacă nu s-a putut realiza recepția la terminarea lucrărilor, apreciem că există argumente pentru a susține că verificarea cerințelor pentru calitatea în construcții și a celor de urbanism ar trebui să se raporteze la normele în vigoare de la data emiterii autorizației de construire.

Inexistența unei coroborări între prevederile din Legea nr. 50/1991 și Legea nr. 7/1996 referitoare la certificatul de atestare a edificării construcției

Conform art. 37 alin. (1) din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare, intabularea construcției se realizează pe baza unui certificat de atestare care confirmă că edificarea construcției s-a realizat conform

autorizației de construire și că există proces verbal de recepție la terminarea lucrărilor.

În același timp, conform art. 37 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, certificatul de atestare a edificării construcției se emite și în situația în care nu avem autorizație de construire sau proces verbal de recepție a lucrărilor, intabularea construcției urmând să se realizeze pe baza acestui certificat, emis în baza expertizelor și documentațiilor indicate la punctele (iii) – (v) de mai sus.

Astfel, în cazul unei interpretări restrictive a dispozițiilor Legii nr. 7/1996 și în absența unei modificări în sensul clarificării acestora, care să reflecte și noua ipoteză de intabulare a construcțiilor construite fără

autorizație, tot în baza unui certificat de edificare, însă de data aceasta unul care să ateste tocmai faptul construirii fără autorizație, ar exista riscul respingerii cererii de înscriere în cartea funciară a construcției.

În concluzie, intrarea în legalitate se concretizează și se cristalizează, prin raportare mai cu seamă la normele legale în vigoare, drept o construcție juridică prin care, în limitele permise de lege, problema construcțiilor neautorizate își găsește rezolvarea, fiind astfel asigurată securitatea circuitului civil.

Cu toate acestea, considerăm că este necesară clarificarea prevederilor legale relevante, pentru o aplicare mai facilă și unitară de către autoritățile competente implicate. ■

Filip & Company Business Law

Noutăți pe scurt

Prevederi legislative

Renunțarea la reținerile monetare

Au fost modificate condițiile generale și specifice pentru anumite categorii de contracte de achiziție aferente obiectivelor de investiții finanțate din fonduri publice

O nouă hotărâre aprobată de Guvern prevede modificarea anexelor nr. 1 și 2 la HG nr. 1/2018.

Măsura a fost considerată necesară pentru a se elimina atât blocarea șantierelor, cât și blocajele contractuale, respectiv implementarea proiectelor de infrastructură, precum și pentru a se evita întârzierile care pot afecta major șansele de utilizare a fondurilor europene din PNRR, PT și POIM.

Modificarea vizează renunțarea la reținerile monetare doar în condițiile în care Antreprenorul constituie Garanția de Bună Execuție prin virament bancar sau printr-un instrument de garantare emis în condițiile legii de o instituție de credit, sau de o societate de asigurări. Această modificare răspunde necesității de adaptare la condițiile pieței (criza militară, criza scumpirilor din energie și materiale de construcție etc), precum și necesității de a oferi Autorităților Contractante pârghiile legale și contractuale suficiente astfel încât să asigure buna implementare a contractului.

Actul normativ va fi aplicabil contractelor ce urmează a fi încheiate pe viitor, precum și celor aflate în derulare, dar doar cu privire la efectele viitoare ale acestor contracte, ca de exemplu: rețineri viitoare, plăți viitoare, reglări viitoare, restituiri viitoare, etc. În acest sens, s-a prevăzut în mod clar faptul că prevederile actului normativ nu sunt aplicabile contractelor aflate în derulare pentru care a fost realizată Recepția la terminarea lucrărilor, fiind astfel asigurată siguranța juridică a relațiilor dintre părțile contractante

Dintre modificări amintim:

Sumele reținute vor fi aplicate numai în cadrul contractelor în

care antreprenorul constituie Garanția de Bună Execuție, prin rețineri succesive.

Antreprenorul, la alegerea sa, va putea constitui și furniza beneficiarului o garanție pentru sume reținute, suportând costurile aferente, care va fi emisă de către o instituție bancară autorizată să emită asemenea garanții pe teritoriul Uniunii Europene și va fi în forma agreată de către beneficiar. Garanția va fi irevocabilă și va prevedea că plata garanției se va executa necondiționat, la prima cerere a beneficiarului. Quantumul garanției pentru sume reținute va fi egal cu valoarea cumulată a sumelor reținute prevăzută pentru perioada următoare de șase luni, în conformitate cu graficul de flux de numerar din Programul de Execuție aprobat și în vigoare la momentul respectiv.

Când quantumul garanției de bună execuție constituite prin rețineri succesive cumulată cu quantumul garanției pentru sumele reținute atinge pragul de 10% din Prețul Contractului, Autoritatea contractantă nu va mai reține în continuare din certificatele de plată sumele reținute. ■

