

ANALELE UNIVERSITĂȚII DIN BUCUREȘTI - SERIA DREPT

Necesitatea limitării protecției absolute conferite de art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. Recomandări *de lege ferenda* în contextul tendințelor de dezvoltare actuale**Carina Niță***Master Dreptul Afacerilor, Facultatea de Drept, Universitatea din București*

Rezumat: Pornind de la multiplele probleme practice și teoretice de importanță semnificativă ridicate de documentațiile de urbanism care încadrează anumite terenuri ca „spațiu verde”, prezentul articol tratează modul de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 și necesitatea limitării incidenței sancțiunii nulității, cu precădere în privința terenurilor neamenajate ca spații verzi, dar prevăzute ca atare în documentații de urbanism. Sintetic, articolul recomandă anumite măsuri pe care legiuitorul le-ar putea adopta de lege ferenda ce ar conduce la creșterea considerabilă a interesului investițional cu privire la tipologia terenurilor analizate, respectiv condiționarea protecției conferite de art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 de (i) existența unui plan urbanistic general actualizat, (ii) reglementarea obligației autorităților publice de a stabili un termen expres de valabilitate a documentațiilor de urbanism și de (iii) posibilitatea de a schimba destinația spațiilor verzi și de a le strămuta în interiorul parcelei, sub rezerva respectării prescripțiilor privind spațiile verzi din planul urbanistic general actualizat.

Cuvinte cheie: spațiu verde, nulitate absolută, documentații de urbanism, plan urbanistic general, plan urbanistic zonal.

The need to limit the absolute protection conferred by art. 71 of the G.E.O. no. 195/2005 on environmental protection. *De lege ferenda* recommendations in the context of current development trends

Abstract: Starting from the multiple practical and theoretical issues of significant importance raised by urban planning documentation that include certain lands as “green space”, this article deals with the interpretation and application of the provisions of art. 71 of the G.E.O. no. 195/2005 and the need to limit the incidence of the nullity sanction, especially regarding the lands that are not developed as green spaces, but are provided as such in urban planning documentation. Summarily, the article recommends certain measures that the legislator could adopt de lege ferenda that would lead to a considerable increase in investment interest regarding the type of land analyzed, respectively the conditioning of the protection conferred by art. 71 of G.E.O. no. 195/2005 of (i) the existence of an updated general urban plan, (ii) the regulation of the obligation of public authorities to establish an express term of validity for urban planning documentation and (iii) the possibility of changing the destination of green spaces and relocating them inside the plot, subject to compliance with the prescriptions regarding green spaces in the updated general urban plan.

Key words: green space, absolute nullity, urban planning documentation, general urban plan, zonal urban plan.

ASPECTE INTRODUCTIVE

Prezentul articol dorește a aborda o viziune specială asupra dificultăților practice generate de maniera de interpretare și lipsa de claritate a dispozițiilor legale relevante în materia spațiilor verzi, cu precădere asupra situațiilor generate de terenurile neamenajate ca spații verzi, dar prevăzute ca atare în documentații de urbanism.

În pofida interpretărilor și clarificărilor binevenite oferite de jurisprudență, aceste dispoziții legale produc în continuare consecințe care nu pot fi neglijate, mai ales în contextul în care terenurile de o anumită suprafață prielnice investițiilor imobiliare sunt din ce în ce mai dificil de identificat.

I. NOȚIUNEA DE „SPAȚIU VERDE”

În prezent, dreptul comun în materia spațiilor verzi este reprezentat de Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților¹ („**Legea nr. 24/2007**”). Potrivit dispozițiilor art. 3 din Legea nr. 24/2007, în noțiunea de „spațiu verde” sunt incluse următoarele categorii de terenuri din intravilanul localităților: (i) spații verzi publice cu acces nelimitat: parcuri, grădini, scuaruri, fâșii plantate, (ii) spații verzi publice de folosință specializată: grădini botanice și zoologice, muzee în aer liber, parcuri expoziționale, zone ambientale și de agrement pentru animalele dresate în spectacole de circ, spații aferente dotărilor publice tip creșe, grădinițe, școli, unități sanitare sau de protecție socială, instituții, edificii de cult, cimitire, baze sau parcuri sportive pentru practicarea sportului de performanță, (iii) spații verzi pentru agrement: baze de agrement, poli de agrement, complexuri și baze sportive, (iv) spații verzi pentru protecția lacurilor și cursurilor de apă, (v) culoare de protecție față de infrastructura tehnică, (vi) păduri de agrement și (vii) pepiniere și sere.

Deși la nivel doctrinar nu am regăsit o definiție a conceptului de „spațiu verde”, vom proceda la definirea acestuia având în vedere practica judiciară relevantă. Astfel, dintr-o perspectivă restrânsă², în jurisprudență, noțiunea de „spațiu verde” a fost privită prin raportare exclusiv la definițiile prevăzute de art. 3 și art. 4 din Legea nr. 24/2007, cu excluderea terenurilor proprietate privată intabulate în categoria curți – construcții.

Mai mult, practica judiciară³ a mers mai departe și a reținut chiar că „*pentru ca un teren să fie considerat ca fiind o categorie de spațiu verde este necesară nu doar prevederea sa ca atare în PUG, ci și parcurgerea etapelor prevăzute de art. 16 – 18 din Legea 24/2007, și anume, exproprierea sa și înscrierea sa în Registrul spațiilor verzi, numai în acest fel dobândind protecția prevăzută în art. 71 OUG 195/2005. [...]*”

Cu toate acestea, în practică, au existat inclusiv interpretări jurisprudențiale⁴ de ordin extensiv care au statuat expres că „*Noțiunea de spațiu verde este o noțiune cuprinzătoare și*

¹ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 36 din 18 ianuarie 2007.

² Tb. București, Secția a II-a Contencios administrativ și fiscal, Sentința nr. 688 din 4 februarie 2021, rămasă definitivă prin Decizia nr. 2569 din 29 noiembrie 2021 a C. Ap. București, Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal. Prin aceeași sentință, s-a reținut și faptul că interpretarea conform căreia prevederile art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 ar fi aplicabile și altor terenuri în afara celor definite de art. 3 și art. 4 din Legea nr. 24/2007 ar fi eronată.

³ Tb. București, Secția a II-a Contencios administrativ și fiscal, Sentința nr. 3675 din 19 august 2020.

⁴ Tb. București, Secția a II-a Contencios administrativ și fiscal, Sentința nr. 7287 din 23 noiembrie 2021.

nu se limitează la definițiile cuprinse în Legea nr. 24/2007. [...] între domeniul de aplicare al OUG nr. 195/2005 și cel al Legii nr. 24/2007 există diferențe de natură să nu echivaleze noțiunile juridice utilizate în cele două acte normative.” Asemenea interpretări⁵ au avut în vedere raportul întreg-parte care există între O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului („O.U.G. nr. 195/2005”) și Legea nr. 24/2007, respectiv faptul că valorile sociale ocrotite de primul act normativ înglobează valorile sociale protejate de cel de-al doilea.

Deși, la nivel principial, ne raliem manierei extensive de interpretare oferită de jurisprudență prin care se conferă protecție juridică inclusiv spațiului verde neamenajat dar prevăzut ca atare într-o documentație de urbanism (neexpropriată în prealabil), această protecție nu trebuie absolutizată întrucât conduce foarte ușor la restrângerea abuzivă și nejustificată a dreptului de proprietate, ci trebuie apreciată *in concreto* prin raportare la actualitatea obiectului protecției, precum și la elementele analizate în continuare.

II. NOȚIUNEA DE „SPAȚII LIBERE ȘI SPAȚII PLANTATE”

Pentru început, menționăm faptul că reglementările legale în vigoare⁶ și doctrina de specialitate nu oferă o definiție explicită sintagmei de „spații libere și spații plantate”. Cu toate acestea, vom încerca în continuare să definim această noțiune regăsită în cuprinsul regulamentelor locale de urbanism și care prezintă o legătură indisolubilă cu materia urbanismului.

Potrivit Ghidului privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al Planului Urbanistic General identificat prin indicativul GP038/99, aprobat prin Ordinul nr. 13/N/10.03.1999 emis de Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului, regulamentul local de urbanism se elaborează în baza prevederilor Regulamentului general de urbanism aprobat prin H.G. nr. 525/1996 pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism⁷ („Regulamentul general de urbanism”), cu adaptarea specifică în funcție de problematica fiecărei localități și conține prescripții de natură urbanistică, sub formă de permisiuni sau restricții. Astfel, indiferent de zona și/sau subzona funcțională în care este situat⁸, pentru un imobil vor fi prevăzute o serie de reguli de bază inclusiv cu privire la modul de ocupare a acestuia din perspectiva amplasării de spații verzi.

Regulamentul general de urbanism prevede în Anexa nr. 6 procente de spațiu verde și plantat ce trebuie asigurat pentru fiecare tip de construcție, în funcție de destinația și capacitatea acesteia. Deși nu definesc în mod expres conceptul de „spațiu plantat”, prevederile Regulamentului general de urbanism fac referire la parcuri, grădini de flori, precum și la rolul pe care spațiile verzi și plantate le pot avea, respectiv rol decorativ, de agrement sau de protecție, fără ca aceste roluri să fie prevăzute în mod exhaustiv. Astfel, observăm că Regulamentul general de urbanism face referire la noțiunea de „spații verzi și

⁵ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 1196 din 30 decembrie 2005.

⁶ De altfel, nici Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor ce face obiectul Proiectului de lege nr. L195/2023, aflat în procedura de dezbatere legislativă, nu oferă o definiție în acest sens.

⁷ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 149 din 16 iulie 1996.

⁸ Pentru claritate, potrivit Anexei nr. 2 din Legea nr. 350/2001 care cuprinde definirea termenilor utilizați în lege, zona funcțională este definită ca fiind „parte din teritoriul unei localități în care, prin documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism, se determină funcțiunea dominantă existentă și viitoare. Zona funcțională poate rezulta din mai multe părți cu aceeași funcțiune dominantă (zona de locuit, zona activităților industriale, zona spațiilor verzi etc.). [...]”.

plantate”, ceea ce conduce la concluzia firească că există cel puțin o diferență între conceptul de „spațiu verde” și cel de „spațiu plantat”. În opinia noastră, distincția dintre aceste două concepte rezidă în faptul că spațiul verde, a cărui accepțiune a fost analizată pe larg în Capitolul II din prezentul articol, înglobează spațiul plantat, acestea aflându-se într-o relație de întreg-parte.

Analizând prescripțiile privitoare la „spații libere și spații plantate” din anumite regulamente locale de urbanism aferente unor planuri urbanistice generale⁹, rezultă că, în esență, aceste reguli stabilesc: (i) obligația de a asigura un procent minim de spațiu plantat și/sau (ii) tratarea spațiilor libere vizibile din circulațiile publice ca grădini de fațadă și/sau (iii) obligația de a înierba și planta un arbore la o anumită distanță, din loc în loc, pe spațiile neconstruite și neocupate de accese și trotuare și/sau (iv) modalitatea de tratare a curților interioare cu elemente de mobilier urban, plantații decorative care pot fi amplasate inclusiv pe fațadele clădirilor și/sau (v) obligația de a trata peisagistic și de a planta arbori pe spațiul liber dintre clădire și aliniament într-un anumit procent.

Coroborând aspectele anterior analizate, ar rezulta că „spațiile libere” reprezintă suprafețele de teren neconstruite și neocupate cu accese, alei, trotuare și/sau alte amenajări, iar „spațiul plantat” include suprafețele ocupate de arbori, arbuști, pomi fructiferi, grădini, flori, garduri vii, jardiniere/ghivece amplasate pe fațadele construcțiilor și orice tipuri de plantații asimilabile acestora.

III. CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA SCHIMBAREA DESTINAȚIEI UNOR TERENURI NEAMENAJATE CA SPAȚII VERZI, DAR PREVĂZUTE CA ATARE ÎN DOCUMENTAȚII DE URBANISM, RESPECTIV REDUCEREA ȘI/SAU STRĂMUTAREA SUPRAFETEI ACESTORA

Potrivit dispozițiilor art. 71 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2005, „*schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora*”. În continuare, alin. (2) al aceluiași articol, instituie sancțiunea nulității absolute pentru orice act administrativ sau juridic emis ori încheiat cu nerespectarea prevederilor alin. (1).

Pentru început, menționăm că aceste prevederi legale au făcut obiectul a numeroase excepții de neconstituționalitate în cadrul cărora s-a susținut că instituirea interdicției de reconversie a spațiilor verzi private stânjenește considerabil exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate privată, respectiv dispoziția și folosința. În mod oarecum surprinzător, Deciziile Curții Constituționale¹⁰ au fost în sensul respingerii în unanimitate a excepțiilor de neconstituționalitate. În esență, motivul reținut de Curtea Constituțională ce a stat la baza soluției de respingere a excepțiilor de neconstituționalitate a fost reprezentat de faptul că dreptul de proprietate, prevăzut de art. 44 din Constituție, nu este un drept absolut, fiind susceptibil de limitări așa-zis „rezonabile”. Astfel, s-a reținut că „*limitarea exercițiului dreptului de proprietate impusă de art. 71 din ordonanța criticată are și o justificare socială și morală, având în vedere că respectarea riguroasă a acestor norme*

⁹ PUG Municipiul București, aprobat prin H.C.G.M.B. nr. 269/21.12.2000; PUG Municipiul Constanța, aprobat prin H.C.L. nr. 653/24.11.1999.

¹⁰ CCR, Decizia nr. 824/2008, Decizia nr. 987/2009, Decizia nr. 1010/2009, Decizia nr. 136/2010, Decizia nr. 299/2012, Decizia 1416/2008 și Decizia nr. 1118/2011, toate referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 71 alin. (1) și (2) din O.U.G. 195/2005.

reprezintă un obiectiv major, protejarea mediului înconjurător, deci și a spațiului verde existent, având o legătură directă cu nivelul de sănătate publică, ceea ce constituie o valoare de interes național.” și au fost invocate prevederile art. 44 alin. (7) din Constituție care obligă proprietarii la respectarea sarcinilor privind protecția mediului.

Din punctul nostru de vedere, considerentele Curții Constituționale sunt criticabile cel puțin din perspectiva următoarelor argumente: (i) Curtea Constituțională face trimitere la obligația generală a proprietarilor de a respecta sarcinile privind protecția mediului prevăzută de dispozițiile art. 44 alin. (7) din Constituție, fără a analiza în concret caracterul proporțional, obiectiv și rezonabil al dispozițiilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 din perspectiva art. 53 alin. (2) din Constituție, (ii) din considerentele Curții Constituționale, nu se relevă de ce s-ar impune protejarea unor spații verzi prevăzute scriptic în documentațiile de urbanism în orice condiții și de ce această protecție absolută a fost apreciată ca fiind o „limitare obiectivă și rezonabilă, în acord cu principiile fundamentale” și (iii) Curtea Constituțională nu a analizat în ce măsură efectele generate de dispozițiile art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 ar putea genera consecințe asemănătoare operațiunii de exproprierie pentru cauză de utilitate publică. În acest context, subliniem, că, potrivit doctrinei juridice¹¹, în categoria limitărilor în interes de mediu, salubritate și sănătate publică au fost incluse cu titlu exemplificativ obligații legale impuse proprietarilor cu privire la igiena construcțiilor, respectiv efectuarea canalizării în anumite condiții și cu respectarea unor trasee prestabilite¹². De asemenea, apreciem că alte exemple de servituți privind protecția mediului pot fi reprezentate de (i) dreptul de servitute legală prevăzut de dispozițiile art. 28 din Legea apelor nr. 107/1996¹³ pe care proprietarii riverani sunt obligați să îl acorde pentru trecerea sau circulația personalului cu atribuții de serviciu în gospodărirea apelor, în scopul îndeplinirii acestor atribuții sau, spre exemplu, pentru transportul și depozitarea temporară de materiale și utilaje pentru intervenții operative privind apărarea împotriva inundațiilor sau de (ii) dreptul de servitute legală prevăzut de dispozițiile art. 7 din Legea petrolului nr. 238/2004¹⁴ pe care proprietarii terenurilor necesare accesului în perimetrele de exploatare și explorare și proprietarii terenurilor necesare oricăror activități pe care acestea le implică trebuie să îl respecte. Cu toate acestea, exercitarea dreptului de servitute legală prevăzut anterior la punctul (ii) se realizează contra plății unei rente anuale către proprietarii terenurilor afectate, dispozițiile art. 7 alin. (4) din Legea nr. 238/2004 prevăzând expres că suprafața de teren și proprietarii sunt determinați cu respectarea principiului celei mai mici atingeri aduse dreptului de proprietate.

Astfel, se poate observa cu ușurință, că, spre deosebire de dispozițiile art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005, urmare a instituirii unor servituți legale, același act normativ prin care a fost prevăzută servitutea legală reglementează inclusiv dreptul proprietarilor afectați la o justă despăgubire. De asemenea, servituțile legale anterior analizate sunt limitate în timp,

¹¹ L. M. Crăciunean, *Limitele dreptului de proprietate privată imobiliară*, Ed. Wolters Kluwer România, București, 2009, p. 169.

¹² Spre exemplu, dispozițiile art. 27 alin. (2) lit. b) din *Legea nr. 241/2006 a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare* publicată în M. Of., Partea I, nr. 563 din 29 iunie 2006 instituie un drept legal de trecere pentru utilități asupra terenurilor afectate de lucrările de execuție, reabilitare, întreținere și exploatare a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare care se exercită pe toată durata acestor sisteme, cu justă despăgubire în cazul terenurilor aparținând unor persoane fizice sau juridice de drept privat afectate de execuția lucrărilor.

¹³ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 244 din 8 octombrie 1996.

¹⁴ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 535 din 15 iunie 2004.

respectiv fie pe toată durata existenței sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare, fie pe durata necesară îndeplinirii atribuțiilor de gospodărire a apelor, fie pe durata desfășurării operațiunii petroliere. Cu privire la caracterul temporar al servituții legale, la o primă vedere, s-ar putea susține că inclusiv prevederile art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 instituie o interdicție temporară cu privire la terenurile prevăzute ca spațiu verde în documentațiile de urbanism întrucât acestea sunt adoptate pe perioadă determinată¹⁵. Cu toate acestea, în practică, ne lovim în mod constant de cel puțin două situații care golesc această interdicție de caracterul său temporar, respectiv (i) situația în care planurile urbanistice generale aprobate cu mai mult de 10 ani în urmă sunt prelungite automat, fără a fi actualizate și (ii) situația în care planurile urbanistice zonale nu au un termen de valabilitate expres.

Potrivit dispozițiilor art. 53 alin. (2) din Constituție, măsura restrângerii unui drept nu trebuie să aducă atingere existenței dreptului în sine. Mai mult, în doctrina de specialitate¹⁶ s-a reținut că în considerarea sarcinilor prevăzute de art. 44 alin. (7) din Constituție, „*dreptul se transformă dintr-un avantaj, în reversul său, adică într-un dezavantaj, care constă tocmai în sarcina care grevează, după caz, posesia, folosința sau dispoziția bunului.*” cu precizarea expresă că „*această limitare trebuie să fie însă mult mai mică decât dreptul însuși [...], în caz contrar, dreptul de proprietate, ca expresie economică, ajungând să fie golit de conținutul său efectiv și, ca urmare, s-ar ruina efectiv interesul pe care-l exprimă și consfințește*”¹⁷.

Nu în ultimul rând, în raport de dreptul de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului și compatibilitatea acestuia cu servituțile legale, Curtea a considerat că privarea de proprietate determinată de astfel de servituți ar putea fi justificată dacă ar îndeplini trei condiții elementare, respectiv legalitatea măsurii, justificarea măsurii de o cauză de utilitate publică și proporționalitatea măsurii cu scopul vizat¹⁸. În Cauza Bugajny c. Polonia¹⁹, s-a reținut că oamenii ce formează colectivitatea nu au obligația de a suporta o pierdere care să le prejudicieze patrimoniul, chiar dacă interesul colectivității ar fi stringent mai puternic decât cel individual. Astfel, posibilitatea statului de a reglementa folosința unor bunuri atunci când se urmărește un scop de interes general a fost recunoscută de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, însă, în aceeași măsură, s-a reținut că păstrarea unui raport de proporționalitate implică acordarea unei despăgubiri, dreptul de indemnizare fiind un element constitutiv al dreptului de proprietate²⁰.

Prin urmare, în aprecierea caracterului obiectiv și rezonabil al dispozițiilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005, Curtea Constituțională ar fi trebuit să cerceteze gradul de afectare a dreptului de proprietate inclusiv din perspectiva duratei interdicției instituite de aceste dispoziții, precum și faptul că proprietarii respectivelor terenuri nu beneficiază de nicio

¹⁵ Potrivit Anexei nr. 2 din Legea nr. 350/2001 ce cuprinde definirea termenilor utilizați în lege, documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism sunt definite ca fiind un „*ansamblu de piese scrise și desenate, referitoare la un teritoriu determinat, prin care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile și măsurile de amenajare a teritoriului și de dezvoltare urbanistică a localităților pe o perioadă determinată*”.

¹⁶ I. Adam, *Drept Civil. Teoria generală a drepturilor reale*, Ediția a 3-a, Ed. C. H. Beck, București, 2013, p. 69.

¹⁷ M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României comentată și adnotată*, Ed. Monitorul Oficial, București, 1992, pp. 104-105.

¹⁸ R. Chiriță, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații*, Ediția a 2-a, Ed. C. H. Beck, București, 2008, p. 780.

¹⁹ Hotărârea din 6 noiembrie 2007.

²⁰ Hotărârea din 21 februarie 1986 pronunțată în Cauza Mellacher c. Austria.

despăgubire. Trimiterea formală de către Curtea Constituțională la prevederile art. 44 alin. (7) din Constituție, fără niciun fel de circumstanțiere, precum și analiza relativ sumară a condițiilor în care exercitarea dreptului de proprietate poate fi restrânsă în mod justificat, rămân criticabile.

În esență, pentru considerentele prezentate anterior, asupra prevederilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 planează *prima facie* anumite valențe de neconstituționalitate, acestea reprezentând argumente suplimentare celor evocate de prezentul articol pentru care s-ar impune limitarea protecției absolute conferite de aceste prevederi.

Revenind, din interpretarea dispozițiilor legale sus amintite, rezultă, fără echivoc, că este interzisă schimbarea destinației, reducerea suprafețelor sau strămutarea pentru următoarele trei categorii de terenuri:

1. terenuri amenajate ca spații verzi, indiferent de prevederile documentațiilor de urbanism;
2. terenuri amenajate ca spații verzi și prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism; și
3. terenuri neamenajate ca spații verzi, dar prevăzute ca atare în documentații de urbanism.

Această interpretare rezultă în mod clar din utilizarea alternativă a conjuncțiilor „și”/„sau” în cuprinsul prevederilor legale invocate și este confirmată inclusiv de jurisprudența²¹ constantă în materie.

Dacă pentru primele două categorii de terenuri ce sunt efectiv amenajate ca spații verzi, sancțiunea nulității absolute apare, cel puțin la prima vedere, ca fiind justificată, din perspectiva obiectivului major de protejare a mediului înconjurător și de conservare a spațiului verde existent, în opinia noastră, această sancțiune drastică trebuie nuanțată în ceea ce privește cea de-a treia categorie de terenuri, respectiv terenurile neamenajate ca spații verzi, dar prevăzute ca atare într-o documentație de urbanism.

Din moment ce textul de lege analizat nu distinge în baza cărei documentații de urbanism terenul trebuie să fie prevăzut ca spațiu verde și în virtutea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, opinăm că legiuitorul a avut în vedere orice documentație de urbanism care prevede destinația de spațiu verde a unui teren. În cele mai frecvente cazuri din practică, documentația de urbanism care încadrează terenul ca spațiu verde este planul urbanistic general al localității („PUG”) sau un plan urbanistic zonal („PUZ”) aprobat cu privire la acel teren. Totodată, precizăm faptul că printr-un plan urbanistic de detaliu („PUD”) nu este oricum permisă schimbarea funcțiunii unui teren (deci nici încadrarea unui teren, pentru prima oară, în spațiu verde), această documentație de urbanism neputând modifica documentațiile de nivel superior (PUG și/sau, dacă e cazul, PUZ), fiind instrumentul de proiectare care are doar rolul de a detalia aspectele prevăzute expres de art. 48 alin. (2) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul²² (**Legea nr. 350/2001**).

Având în vedere că prezentul articol și-a propus să trateze doar cea de-a treia categorie de terenuri prevăzute la punctul 3 *supra*, precizăm că din sfera actelor administrative asupra cărora poate plana un risc de nulitate absolută conform dispozițiilor legale analizate fac parte hotărârile de consiliu local sau hotărârile emise de Consiliul

²¹ C. Ap. Cluj, Secția a III-a Contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 143 din 7 februarie 2022.

²² Publicată în M. Of., Partea I, nr. 373 din 10 iulie 2001.

General al Municipiului București („CGMB”) prin care s-ar aproba o documentație de urbanism²³ ce produce cel puțin unul dintre următoarele efecte: (i) schimbarea destinației terenului prevăzut ca spațiu verde într-o documentație de urbanism aprobată anterior, (ii) reducerea suprafeței unui teren prevăzut ca spațiu verde într-o documentație de urbanism aprobată anterior și/sau (iii) strămutarea unui teren prevăzut ca spațiu verde într-o documentație de urbanism aprobată anterior.

În continuare, vom analiza operațiunile a căror realizare este interzisă de dispozițiile legale, sub sancțiunea nulității absolute. În timp ce operațiunea de reducere a suprafeței de spațiu verde prevăzută ca atare într-o documentație de urbanism nu necesită, în opinia noastră, lămuriri suplimentare, în ceea ce privește operațiunile de schimbare de destinație, respectiv de strămutare, suntem de părere că se impun anumite precizări.

1. Schimbarea de destinație

În ceea ce privește schimbarea de destinație, apreciem că, în primul rând, trebuie lămurită accepțiunea sintagmei „destinație de spațiu verde” a unui teren.

Potrivit prevederilor art. 2 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar²⁴ coroborate cu dispozițiile art. 7 din Normele Tehnice din 2001 pentru introducerea cadastrului general aprobate prin Ordinul nr. 534/2001 emis de Ministerul Administrației Publice²⁵ („**Normele Tehnice din 2001**”), pentru terenuri sunt reglementate 5 destinații, după cum urmează: (i) terenuri cu destinație agricolă („TDA”), (ii) terenuri cu destinație forestieră („TDF”), (iii) terenuri aflate permanent sub ape („TDH”), (iv) terenuri aflate în intravilan („TDI”) și (v) terenuri cu destinație specială („TDS”).

În al doilea rând, în baza aceluiași Norme Tehnice din 2001, fiecare dintre cele 5 destinații ale terenurilor poate avea categorii de folosință²⁶ predominante, care ocupă o suprafață majoritară și categorii de folosință minoritare.

După cum se poate observa, Normele Tehnice din 2001 care reglementează destinațiile și categoriile de folosință aferente terenurilor nu aduc lămuriri edificatoare privind conceptul de „*destinație de spațiu verde*”. În opinia noastră, aceste lămuriri nu sunt oferite tocmai pentru că această noțiune nu are legături suficiente cu materia cadastrului.

În practică, se realizează adesea o confuzie între noțiunile proprii cadastrului și cele proprii materiei urbanistice, confuzie generată de înscrierea imobilului în evidențele cadastrale în categoria de folosință „curți-construcții” și care generează o aparentă incompatibilitate între această categorie de folosință și funcțiunea de spațiu verde. Or, în realitate, categoria de folosință este specifică legislației cadastrale, aflându-se în strânsă legătură cu funcția tehnică și economică a publicității imobiliare față de terți și nu se

²³ D. Apostol Tofan, *Drept Administrativ* vol. I, Ediția a 4-a, Ed. C. H. Beck, București, 2018, p. 355; Ovidiu Podaru, *Drept Administrativ. Practică judiciară comentată* Vol. I. Actul administrativ (II) Un secol de jurisprudență (1909-2009), Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 100.

²⁴ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 37 din 20 februarie 1991.

²⁵ Publicat în M. Of., Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001.

²⁶ Potrivit art. 8 din Normele Tehnice din 2001, categoriile de folosință pot fi următoarele: (i) terenuri arabile (A), (ii) pășuni (P), (iii) fânețe (F), (iv) vii (V), (v) livezi (L), (vi) păduri și alte terenuri forestiere (PD), (vii) terenuri cu ape și ape cu stuf, (viii) căi de comunicație rutiere (DR) și căi ferate (CF), (ix) terenurile ocupate cu construcții și curți (CC) și (x) terenuri degradate și neproductive (N).

suprapune cu încadrarea urbanistică realizată prin delimitarea unităților teritoriale de referință prin documentațiile de urbanism.

Această interpretare a fost confirmată inclusiv de practica judiciară²⁷ care a reținut expres că un teren din categoria de folosință curți-construcții poate avea funcțiunea de spațiu verde.

Totodată, s-a reținut în jurisprudență²⁸ că unui teren prevăzut ca spațiu verde în documentațiile de urbanism i se aplică prevederile art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005, indiferent dacă este sau nu spațiu verde în concret și indiferent de categoria de folosință din cartea funciară.

Pentru a încheie analiza noțiunii de „destinație de spațiu verde” și prin raportare la definiția spațiilor verzi prevăzută în art. 3 din Legea nr. 24/2007, apreciem că aceasta presupune existența unui teren căruia i-a fost prestabilită una dintre următoarele întrebuintări: (i) spațiu verde public cu acces nelimitat: parc, grădină, scuar, fâșie plantată, (ii) spațiu verde public de folosință specializată: grădină botanică și zoologică, muzeu în aer liber, parc expozițional, zonă ambientală și de agrement pentru animalele dresate în spectacole de circ, spațiu aferent dotărilor publice tip creșe, grădinițe, școli, unități sanitare sau de protecție socială, instituții, edificii de cult, cimitire, baze sau parcuri sportive pentru practicarea sportului de performanță, (iii) spațiu verde pentru agrement: bază de agrement, pol de agrement, complex și bază sportivă, (iv) spațiu verde pentru protecția lacurilor și cursurilor de apă, (v) culoar de protecție față de infrastructura tehnică, (vi) pădure de agrement și (vii) pepinieră și seră, indiferent dacă terenul este sau nu amenajat ca atare, dacă categoria sa de folosință din cartea funciară este „curți-construcții” sau dacă a fost expropriat în prealabil și inclus în registrul spațiilor verzi.

Prin urmare, schimbarea destinației de spațiu verde implică modificarea întrebuintării prestabilite a terenului respectiv în orice alt scop decât cele expres enunțate anterior.

2. Strămutarea spațiului verde

Practica judiciară nu a oferit, până la acest moment, o definiție în legătură cu operațiunea de strămutare a spațiului verde și nici nu a prezentat vreo situație în care strămutarea spațiului verde printr-un act administrativ/juridic nu ar atrage sancțiunea nulității respectivului act. În acest context, ar rezulta, la prima vedere, că orice act administrativ sau juridic prin care se decide/aprobă mutarea suprafeței prevăzute în documentația de urbanism ca spațiu verde în alt loc ar fi afectat de o cauză de nulitate absolută. Or, o astfel de interpretare este abuzivă și conduce, în mod evident, la limitarea excesivă a dreptului de proprietate²⁹.

Din punctul nostru de vedere, incidența sancțiunii nulității absolute a unui act administrativ/juridic în baza căruia se decide/aprobă strămutarea unei suprafețe de teren prevăzută ca atare într-o documentație de urbanism trebuie nuanțată. Astfel, suntem de

²⁷ C. Ap. București, Secția a IX-a Contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1535 din 11 decembrie 2019.

²⁸ C. Ap. Cluj, Secția a III-a Contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 143 din 7 februarie 2022.

²⁹ Deși este recunoscut dreptul suveran al statului asupra propriului teritoriu, această putere nu trebuie exercitată de o asemenea manieră încât să conducă la afectarea substanței dreptului de proprietate. În acest sens a se vedea *V. Stoica*, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ediția a 2-a, Ed. C. H. Beck, București, 2013, p. 101;

păreră că, simpla schimbare a poziției și, eventual, a configurației suprafeței de spațiu verde, în interiorul aceleiași parcele, nu ar trebui să atragă sancțiunea nulității absolute a actului administrativ/juridic în baza căruia s-a realizat respectiva strămutare, atât timp cât sunt respectate integral prevederile referitoare la spații libere și spații plantate din PUG.

IV. RESTRÂNGEREA PROTECȚIEI CONFERITE DE ART. 71 DIN O.U.G. NR. 195/2005. RECOMANDĂRI ÎN CONTEXTUL TENDINȚELOR DE DEZVOLTARE ACTUALE

Astfel cum am subliniat anterior în cuprinsul articolului, ocrotirea spațiilor verzi neamenajate dar prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism în vigoare este esențială. Cu toate acestea, necesitatea ocrotirii nu trebuie privită într-o manieră absolută, ci trebuie analizată cel puțin din următoarele două perspective: A) îndeplinirea de către fiecare unitate administrativ-teritorială a obligației de actualizare a PUG și B) perioada de valabilitate a documentațiilor de urbanism.

1. Îndeplinirea de către fiecare unitate administrativ-teritorială a obligației de actualizare a PUG

În ceea ce privește obligația de actualizare a PUG, dispozițiile art. 46 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 sunt neechivoce, stabilind în sarcina unităților administrativ-teritoriale obligația de a actualiza PUG la maximum 10 ani „în funcție de evoluția previzibilă a factorilor sociali, geografici, economici, culturali și a necesităților locale”.

După ce legiuitorul instituie această obligație în sarcina autorităților publice, în cuprinsul alin. (1³) din același articol, prevede, cu ignorarea posibilelor consecințe generate de aceste prevederi, că oricum „termenul de valabilitate al PUG se prelungește [...] până la intrarea în vigoare a noului PUG, cu condiția inițierii demersurilor de elaborare/actualizare a PUG înainte de expirarea termenului de valabilitate.” Astfel, obligația autorităților publice de a revizui PUG este cel puțin parțial, dacă nu chiar total, golită de conținut, fiind suficient ca acestea să inițieze, uneori doar formal, demersurile legale în vederea actualizării PUG pentru ca termenul de valabilitate al acestuia să se prelungească. Mai mult, legiuitorul a stabilit inițial³⁰ că termenul de valabilitate al PUG elaborate și aprobate până în anul 2003 poate fi prelungit prin hotărâre de consiliu local/CGMB până la data aprobării, în condițiile legii, a noii documentații de urbanism, dar nu mai târziu de 30.12.2015, pentru ca acest termen să fie tergiversat succesiv³¹, ajungând în prezent la data de 31.12.2023.

Astfel, în numeroase unități administrativ-teritoriale³² există PUG-uri aprobate în jurul anilor 2000-2010 a căror termene de valabilitate au fost prelungite în baza dispozițiilor

³⁰ Art. II din O.U.G. nr. 85/2012 pentru modificarea alin. (1³) al art. 46 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul.

³¹ În acest sens a se vedea Art. II din Legea nr. 303/2015 pentru modificarea art. 46 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și a art. II din O.U.G. nr. 85/2012 pentru modificarea alin. (1³) al art. 46 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul prin care termenul a fost amânat pentru data de 30.12.2018 și, ulterior, pentru data de 31.12.2023 conform art. II din O.U.G. nr. 51/2018 pentru modificarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și pentru prorogarea unor termene.

³² PUG Municipiul București, aprobat prin H.C.G.M.B. nr. 269/21.12.2000; PUG Municipiul Călărași, aprobat prin H.C.L. nr. 75/26.06.2009; PUG Municipiul Iași, aprobat prin H.C.L. nr. 163/1999; PUG Municipiul Brăila, aprobat prin H.C.L. în anul 2001; PUG Municipiul Constanța, aprobat prin H.C.L. nr. 653/24.11.1999.

menționate mai sus, fără ca acestea să sufere vreo actualizare, deși, astfel de actualizări se impuneau cu necesitate.

Rațiunea revizuirii PUG este explicată pe larg de către legiuitor în cuprinsul art. 46 alin. (1⁶) din Legea nr. 350/2001, respectiv *„aducerea acestora în acord cu legislația în vigoare, tendințele de dezvoltare și cerințele de dezvoltare durabilă socioeconomice și de mediu actuale, precum și actualizarea listei de proiecte de investiții necesare pentru implementarea viziunii de dezvoltare, în baza unor studii de specialitate și a analizei gradului de implementare a planurilor urbanistice în vigoare și a impactului acestora la nivelul localității”*.

În concluzie, legiuitorul ar trebui să restrângă sfera protecției conferite de dispozițiile art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 terenurilor neamenajate ca spațiu verde dar prevăzute ca atare într-o documentație de urbanism în sensul condiționării acestei protecții de existența unui PUG actualizat în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare care reflectă cerințele actuale de dezvoltare, precum și impactul documentației de urbanism la nivelul localității.

2. Perioada de valabilitate a documentațiilor de urbanism

În ceea ce privește perioada de valabilitate a documentațiilor de urbanism și impactul acesteia asupra necesității ocrotirii terenurilor în discuție, problemele se ivesc în special atunci când autoritățile publice nu prevăd în hotărârea de consiliu local/hotărârea CGMB prin care se aprobă documentațiile de urbanism un termen de valabilitate expres, ci fie menționează că acestea sunt valabile până la aprobarea unei noi documentații de urbanism coincidente ce conține reglementări diferite, fie nu prevăd deloc durata de valabilitate.

Pentru a analiza dificultățile practice derivate din lipsa includerii unui termen de valabilitate în hotărârea de aprobare a documentației de urbanism, am pornit de la o situație întâlnită relativ frecvent în practică, respectiv aceea în care un teren este încadrat prin PUG într-o unitate teritorială de referință („UTR”) alta decât o UTR aferentă spațiilor verzi și, ulterior, cu privire la același teren, se aprobă un PUZ care include o porțiune din respectivul teren într-o zonă dedicată exclusiv spațiilor verzi („**PUZ Inițial**”), cu mențiunea că în cuprinsul hotărârii de aprobare a acestuia nu se menționează nimic cu privire la termenul de valabilitate.

Plecând de la premisa că, după trecerea unui număr de ani și fără să fi fost implementat niciun proiect în baza acestui PUZ, urmare a unei analize comerciale și de oportunitate, același investitor sau succesorul său în drepturi dorește să realizeze un alt proiect imobiliar care nu poate fi realizat în baza PUZ deja aprobat, fiind necesară elaborarea și aprobarea unui alt PUZ („**PUZ Modificator**”), se relevă impactul dispozițiilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 asupra PUZ Modificator, respectiv nulitatea absolută a hotărârii de aprobare a acestuia în situația în care PUZ Modificator ar schimba destinația spațiului verde neamenajat dar prevăzut ca atare de PUZ Inițial și/sau ar reduce/strămuta această suprafață.

În continuare, pornind de la exemplul abstract expus anterior, atât timp cât PUZ Modificator prevede o suprafață de spațiu verde cel puțin egală cu cea prevăzută în PUZ Inițial (în vigoare) și presupunând că acesta din urmă respectă integral prescripțiile referitoare la spații libere și plantate din regulamentul local de urbanism aferent PUG, nu se poate ajunge la concluzia că PUZ Modificator reduce suprafața de spațiu verde prevăzută ca atare în vreo documentație de urbanism aprobată anterior și, prin urmare, sancțiunea nulității absolute nu ar deveni incidentă din această perspectivă.

Din punctul nostru de vedere, operațiunea de reducere a suprafeței de spațiu verde prevăzută ca atare într-o documentație de urbanism poate fi privită cel puțin din următoarele perspective, respectiv (i) aceea de efect al operațiunii de schimbare de destinație a unui teren prevăzut ca spațiu verde în documentația de urbanism³³, situație în care cele două operațiuni se suprapun și apar ca fiind echivalente, (ii) aceea în care, fără a se schimba destinația terenului prevăzut ca spațiu verde, nu sunt respectate prescripțiile urbanistice privind spațiile libere și spațiile plantate din regulamentul local de urbanism³⁴, respectiv (iii) aceea în care nu se respectă prescripțiile urbanistice privind spațiile libere și spațiile plantate, deși acel teren nu era încadrat în zonă aferentă spațiilor verzi³⁵.

Dacă în ceea ce privește operațiunea de reducere privită din perspectiva expusă anterior la punctele (ii) și (iii), lucrurile sunt oarecum clare și considerăm justificată, cel puțin la prima vedere, aplicabilitatea sancțiunii nulității instituite de legiuitor (în condițiile în care PUG a fost actualizat conform dispozițiilor legale), față de operațiunea de reducere (în înțelesul prevăzut la punctul (i) de mai sus), schimbare a destinației, respectiv de strămutare, se impun anumite clarificări.

Astfel, interdicția de a schimba destinația suprafețelor de spațiu verde prevăzute de PUZ Inițial sau de a le strămuta, prin intermediul PUZ Modificator, apare ca fiind excesivă și complet nerezonabilă, cu atât mai mult cu cât spațiul verde figurează doar scriptic în regulamentul local de urbanism aferent PUZ Inițial, respectiv doar descriptiv în piesele desenate ale acestuia, în planșa de reglementări urbanistice. De cele mai multe ori, aceste interdicții conduc la imposibilitatea realizării noilor obiective de investiții sau la realizarea acestora în condiții mult mai oneroase, costurile suplimentare fiind generate tocmai de spațiul verde (și, implicit, configurația sa) prevăzut ca atare într-o documentație de urbanism aprobată cu ani în urmă și care nu are un termen de valabilitate clar și predictibil în interiorul căruia trebuia început obiectivul de investiții.

În aceste condiții care, de cele mai multe ori, conduc la restrângerea nejustificată a dreptului de proprietate, legiuitorul ar trebui ca, pe viitor, să reglementeze în sarcina autorităților publice obligația de a include în hotărârile de consiliu local/hotărârile CGMB privind aprobarea documentațiilor de urbanism un termen de valabilitate expres, lăsat, desigur, la aprecierea acestora, în funcție de gradul de complexitate a documentației de urbanism supusă aprobării. Într-o atare situație, după expirarea termenului de valabilitate, o nouă documentație de urbanism tip PUZ nu va mai fi „ținută” de un PUZ aprobat anterior care încadra anumite porțiuni de teren ca spațiu verde, ci doar de prevederile PUG privind spațiile verzi și spațiile plantate care, trebuie, în continuare, respectate integral. De

³³ Spre exemplu, terenul încadrat în zonă funcțională aferentă spațiilor verzi este încadrat ulterior printr-un PUZ în zonă aferentă activității industriale sau zonă de locuit.

³⁴ Spre exemplu, PUG Municipiul București, aprobat prin H.C.G.M.B. nr. 269/21.12.2000, prevede că toate parcelele care se realizează pe un teren încadrat în oricare din zonele funcționale V1-V8 (deci zona aferentă spațiilor verzi) vor fi obligatoriu plantate cu cel puțin un arbore la patru locuri de parcare și vor fi înconjurată de un gard viu de 1,20 m. înălțime. Astfel, în măsura în care parcarile nu vor fi plantate cu un arbore la patru locuri de parcare, ci spre exemplu la 5 sau la mai multe locuri de parcare, respectiv dacă nu vor fi înconjurată de gard viu, se ajunge implicit la o reducere a spațiilor plantate. De asemenea, dacă pentru terenul încadrat în zona spațiilor verzi se prevede un procent maximal calculat prin raportare la suprafața terenului ce poate fi ocupat cu circulații/alei/parcage, iar acest procent este depășit, se ajunge implicit la reducerea spațiului verde.

³⁵ Spre exemplu, un teren este încadrat în zonă de locuit sau în zonă aferentă activităților industriale, iar prescripțiile urbanistice privind spațiile libere și spațiile plantate impun asigurarea unui procent minimal de spațiu verde ce trebuie asigurat cu privire la acest teren.

asemenea, în acest mod, s-ar asigura o predictibilitate pentru investitori care vor cunoaște încă de la bun început, din momentul aprobării documentației de urbanism, termenul în interiorul căruia trebuie să înceapă lucrarea de investiții.

O altă variantă, chiar mai adecvată decât cea propusă anterior, ce ar corespunde tendințelor actuale de dezvoltare în domeniul imobiliar, indiferent că ne raportăm la sectorul rezidențial, de retail sau de altă natură, ar fi aceea ca legiuitorul să clarifice și să permită expres posibilitatea de a schimba destinația spațiilor verzi neamenajate, dar prevăzute ca atare de un PUZ în vigoare, respectiv de a strămuta acest spațiu verde în interiorul parcelei respective, condiționat de respectarea prescripțiilor urbanistice privitoare la spații libere și spații plantate din PUG, actualizat conform dispozițiilor legale.

CONCLUZII

În final, dacă legiuitorul ar proceda la reglementarea *de lege ferenda* a recomandărilor propuse în prezentul articol, este o certitudine faptul că interesul investițional va crește considerabil din moment ce asupra documentației de urbanism ce ar trebui elaborată nu va mai plana *ab initio* un risc de nulitate conform dispozițiilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005. În acest fel, vor fi evitate situațiile în care investitorii aleg să renunțe la locația pentru care manifestaseră inițial interes din cauza faptului că autoritățile, prin certificatul de urbanism, condiționează realizarea obiectivului de investiții de necesitatea elaborării unei documentații de urbanism cu mențiunea (inclusă, de regulă, în cuprinsul regimului tehnic din certificatul de urbanism) că terenul sau o porțiune din acesta este prevăzut ca spațiu verde printr-o documentație de urbanism aprobată anterior și care este, în continuare, valabilă, în ciuda faptului că respectiva documentație de urbanism care încadrează terenul ca spațiu verde nu este actualizată de peste 10 ani și nu oglindește evoluția factorilor sociali, geografici, economici și culturali.