

# **Bottlenecks arising from ownership in urban planning process. Lessons from Romania**

**Dr. Dana ALEXANDRU\***,

*Faculty of Social and Human Sciences, Lucian Blaga University of Sibiu*

dana.alexandru.g@gmail.com

## **Abstract:**

*Despite many features being changed in the traditional urban spatial process during the post-communist transition, this article introduces three ways in which the property right has and could be perceived: as a social dimension, as a condition and as a territorialized concept. This article recognizes the tension between urban planning process and property right caused by differing priorities but argues that every perspective requires tradeoffs, that the balance will be affected by the culture in which planning and property are embedded. Romania's spatial development in the context of EU integration is extremely sensitive and complex as is "organically" linked to the legal rules governing property. Therefore, the purpose is to shed new light on urban matters and also to reveal the effects and limits of planning process in the context of protecting ownership.*

**Keywords:** spatial development, property right, territory.

## **1. Introducere**

Proprietatea a stat și stă la baza dezvoltării omeniei. Este admis că dreptul de proprietate este un concept complex, cu multiple semnificații de ordin istoric, sociologic și juridic, aflat într-o permanentă evoluție.

Intersectarea urbanismului cu dreptul de proprietate este o realitate a societății moderne, care ne obligă la o analiză profundă a acestei instituții. Conceput inițial ca un drept al solului urban, domeniu al dreptului imobiliar, dreptul urbanismului tinde să devină un drept al activităților desfășurate în legătură cu acesta.

Evoluțiile din ultimii ani merg chiar mai departe, exprimând dorința de a se trece de la un urbanism imobiliar la o adevărată politică a vieții în aglomerațiile din ce în ce mai populate. Deși, inițial urbanismul răspundea unor simple considerații de ordin estetic fiind cu precădere o disciplină gestionată de arhitecți, în prezent se caracterizează prin multidisciplinaritate, fiind în serviciul politicilor sociale, funciare și de mediu.

---

\* Beneficiary of the Project financed from Lucian Blaga University of Sibiu research grants LBUS-IRG-2016-02.

Așadar, scopul studiului de față este acela de a evidenția elementele revelatoare pentru servituțiile urbanistice, prin raportare la limitarea exercitării dreptului de proprietate. În acest sens, analiza va cuprinde o prezentare a noțiunii de utilitate publică și exercitarea dreptului de proprietate (1), urmată de aspecte privind limitele controlului de legalitate exercitat de instanțele de judecată asupra documentațiilor urbanistice (2).

## **2. Limitarea exercitării dreptului de proprietate în dreptul urbanismului**

Evoluția și modul de dezvoltare a regimului juridic al urbanismului, relevă o limitare a dreptului de proprietate de o manieră din ce în ce mai strictă, astfel încât individul-proprietar a trebuit să cedeze în fața intereselor obștești (dreptul de a construi - ca atribut de proprietate - cunoscând o asemenea evoluție) cu consecința promovării de garanții pentru cei administrați (Minea, 2011).

Problematika reglementărilor legale în domeniul urbanismului este una extrem de sensibilă și complexă întrucât este „organic” legată de chestiunile aferente proprietății; una dintre dificultățile majore cu care se confruntă urbanismul este modul în care se pot compatibiliza principiile care guvernează cele două tipuri de proprietate: cea publică și cea privată, deoarece în domeniul juridic al urbanismului, atunci când se urmărește realizarea proiectelor colectivităților locale, se poate ușor aduce atingere drepturilor proprietarilor terenurilor (Alexandru, 2013).

În legislația română dreptul de proprietate este definit de art. 555 din codul civil care prevede „(1) Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege. (2) În condițiile legii, dreptul de proprietate privată este susceptibil de modalități și dezmembrăminte, după caz.”

Recent a intrat în vigoare noul cod civil român care dedică un capitol problematicii referitoare la limitările legale și convenționale ale dreptului de proprietate. Apreciem că în acest context limitele impuse de lege devin compatibile cu obiectivele de amenajare pe care le au colectivitățile locale, însă adaptarea la situațiile ivite în practica organizării spațiale este în multe situații dificilă, întrucât legislația specială nu oferă instrumente care să ajute practica administrativă în acest sens.

Legislația în domeniu din țara noastră nu definește nici urbanismul, nici activitatea de amenajare a teritoriului, se limitează la indicarea conținutului acestora, trăsăturilor specifice, obiectivelor și modalităților de realizare. Astfel, Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul prevede, la art.2 al.(3) că „Gestionarea spațială a teritoriului se realizează prin intermediul amenajării teritoriului și al urbanismului, care constituie ansambluri de activități complexe de interes general ce contribuie la dezvoltarea spațială echilibrată, la protecția patrimoniului natural și construit, precum și la îmbunătățirea condițiilor de viață în localitățile urbane și rurale”.

Se poate aprecia, din economia textului de lege invocat, ca urbanismul este unul dintre cele două instrumente (celălalt fiind amenajarea teritoriului) prin

intermediul cărora se realizează gestionarea spațială a teritoriului și care are rolul complex precizat de norma juridică prezentată.

Analiza activităților specifice urbanismului și amenajării teritoriului ne permite identificarea caracteristicilor formale ale dreptului urbanismului. Literatura de specialitate apreciază că *dreptul urbanismului va rămâne un drept al orașului in extensie* (Norbert Foulquier), o bransă specializată a dreptului administrativ, cu un caracter tehnic și în mișcare care încadrează dreptul de proprietate.

### **3. Servituțiile urbanistice, între pragmatism și incoerență juridică**

În general, sarcinile impuse proprietarilor de dreptul urbanismului sunt dificil de clasat, în literatura franceză sunt tratate separat de servituțiile de utilitate publică, deși în cele din urmă admit implicit că acestea au același regim juridic și servesc tot un interes general (Gaudemet, 2002).

În doctrină, dreptul de proprietate a fost definit ca fiind acel drept real care conferă titularului atributele de posesie, folosință și dispoziție asupra unui bun, atribute pe care numai el le poate exercita în plenitudinea lor, în putere proprie și în interesul său propriu, cu respectarea normelor juridice în vigoare (Pop & Harosa, 2006).

Dreptul de proprietate este un drept *absolut*. Acest caracter al dreptului de proprietate de a fi un drept absolut rezultă mai întâi din definiția dată de Codul civil, dar și de rațiuni logice. Cu toate acestea, din punct de vedere al conținutului său juridic, dreptul de proprietate nu este absolut, deoarece este un drept limitat de lege, acest lucru fiind menționat și în textul art. 555 alin. 1 Cod civil care prevede că dreptul de proprietate se exercită numai „în limitele determinate de lege”. Așadar, termenul „absolut” ar trebui înțeles în sensul că dreptul de proprietate este opozabil tuturor, adică erga omnes, dar limitat în conținutul său.

Examinarea făcută în literatura franceză<sup>1</sup> ne conduce la concluzia că acest caracter juridic nu mai oferă garanții, presiunea socială « mutilează forța dată de conținutul său ».

Dreptul de proprietate este un drept perpetuu și exclusiv. Și acest caracter al dreptului de proprietate, și anume exclusivitatea, rezultă, ca și caracterul absolut, tot din art. 555, alin. (1) Cod civil care îl proclamă expres. Doctrina (Rudăreanu, 2006) a subliniat și dispozițiile art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, în care sunt stabilite trei norme de protecție a dreptului de proprietate:

1. orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale;
2. nimeni nu poate fi privat de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și principiile generale de drept internațional;

---

<sup>1</sup>[https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2008\\_2903/etude\\_discriminations\\_2910/distinctions\\_justifiees\\_2918/distinctions\\_entre\\_proprietaires\\_98crietaires\\_2920/limitations\\_exercice\\_droit\\_propriete\\_12143.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2008_2903/etude_discriminations_2910/distinctions_justifiees_2918/distinctions_entre_proprietaires_98crietaires_2920/limitations_exercice_droit_propriete_12143.html)

3. statele au dreptul de a pune în vigoare legi pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor sau a altor contribuții sau amenzi.

Alături de normele care garantează și protejează proprietatea sunt consacrate și reglementări referitoare la limitările dreptului de proprietate, astfel regăsim în textul internațional restrângeri excepționale care pot conduce la pierderea dreptului de proprietate prin expropriere pentru cauză de utilitate publică.

Conținutul și limitele dreptului de proprietate în legislația românească sunt stabilite în primul rând de Constituție în art. 44, care prevede că „Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege”.

Dispozițiile art. 556 din cod civil, denumit „Limitele exercitării dreptului de proprietate privată” reglementează limite materiale și juridice. Relevantă pentru studiul nostru este limitarea legală, care poate reprezenta o restrângere normală generată de protejarea intereselor generale ale societății sau de apărarea dreptului de proprietate al celorlalți titulari. În această împrejurare reglementările de urbanism joacă un rol important.

Amenajarea teritoriului și urbanismul au fost și sunt confruntate sistematic cu problema delicată a compatibilizării principiilor care guvernează cele două tipuri de proprietate: publică și privată; adesea interesul public și cel privat se află pe poziții diferite sau chiar antagonice: un simplu „apel” la conștiința juridică individuală de a ceda în fața interesului general se poate constitui doar într-un demers utopic (Minea, 2011).

Astfel s-a impus rezolvarea acestei situații „conflictuale” dintre titularii dreptului de proprietate privată – care ar urma să facă concesii – și beneficiarii acestui „gest”.

Legislația românească în materie de urbanism este precară în raport cu amploarea reglementărilor urbanistice crescândă în ultimele decade. Dezvoltarea urbanistică (planificarea spațială) a generat o multitudine de limitări legale ale exercițiului liber al dreptului de proprietate, aspect care justifică interesul de a analiza autonomia servituților urbanistice în raport cu celelalte servituți de utilitate publică.

Dezvoltarea economică, socială, culturală, avansul tehnologic relevă evoluția conținutului noțiunii de utilitate publică care acoperă domenii tot mai diverse, așa încât statul își depășește rolul exclusiv de gardian al ordinii publice înțelese în sensul său tradițional.

Servituțile stabilite pentru utilitate publică sunt de diferite tipuri și se referă la infrastructura de transport, de distribuție a energiei, domeniu public maritim, planificarea urbană, mediul, punerea în aplicare a lucrărilor publice etc. Sistemul de servituți stabilit pentru utilitate publică este autonom, determinat prin legi speciale sau regulamentele.

În funcție de localizarea geografică a fondurilor și mediul lor, servituțile de utilitate publică sunt impuse în numele interesului general, iar proprietarii nu pot nu pot formula obiecții. Normele care reglementează acest tip de servituți sunt de ordine publică, și în consecință derogările sunt inadmisibile. În acest sens amintim

dispozițiile constituționale în materie de proprietate, art.136 alin. 3 care prevăd că „Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice”.

Doctrina distinge (Buciuman, 2012) între veritabilele servituți administrative, justificate de necesitatea funcționării unui anumit serviciu public, de realizarea unei lucrări publice, de un interes special al colectivității publice sau al unei instituții publice determinate, și simplele restricții impuse exercițiului proprietății, motivate de un interes public difuz, general, ca simple instrumente de realizare a politicii administrative.

Astfel, inițial utilitatea publică era un concept abstract, legat de prevalența interesului public față de interesul privat, care nu permitea judecătorului să aprecieze circumstanțele concrete în care atingerea adusă proprietății private urma să se producă, pentru a nu impieta asupra politicii economice și sociale, domeniu în care administrația deținea o putere aproape discreționară. Ulterior, utilitatea publică a devenit un concept economic concret, definit în termeni de rentabilitate, prin formula „bilanț costuri-avantaje”, viziune care permitea instanței să aprecieze obiectiv superioritatea avantajelor față de inconvenientele proiectului. (Buciuman, 2012).

În ceea ce privește limitările în numele interesului general, în mod evident, acestea au crescut în mod semnificativ în epoca contemporană. Exercițarea de către autoritățile publice a misiunii lor de reglementare economică și socială a condus la restricții crescute privind exercitarea dreptului de proprietate cu consecința afectării atributelor acestuia, posesia (dreptul de a deține/poseda bunul), folosința (dreptul de a utiliza/folosi bunul) și dispoziția (dreptul de a dispune, juridic și material – în principiu, după bunul său plac – de acel bun).

De asemenea, analizând regulile care guvernează limitările cu caracter real impuse de lege proprietății private în interes public trebuie să ne asigurăm că măsurile adoptate nu au drept rezultat o denaturare a proprietății, disproporționată, reglementarea excesivă cu privire la obiectivul de interes general urmărit putând duce la privarea dreptului de conținutul său.

Cerințele de planificare urbană, evident, joacă un rol central. Fiecare proprietar depinde de constrângerile de planificare urbanistică la care proprietatea este supusă. Controlul conformității proiectelor și a realizărilor sale la normele generale dictate de considerente de siguranță, sănătate, construcții, estetică și cerințele de planificare urbană, este prevăzut a priori de autorizația de construire și retroactiv de documentațiile de urbanism.

Utilitatea publică este deja un concept politic care transcende eventualele inconveniente concrete pe care le-ar crea particularului cu ocazia adoptării unor documentații strategice în materie de urbanism, servind interesului general. În dreptul național această problemă se pune mai mult în plan teoretic, întrucât nu avem o practică relevantă pe această temă. Satisfacerea interesului general (ex. facilitarea construirii cât mai rapide de autostrăzi) este atât de importantă, încât utilitatea publică a acestui obiectiv este enunțată declamator chiar prin lege (Buciuman, 2012).

#### 4. Documentațiile de urbanism, între legalitate și oportunitate

În această secțiune vom face o scurtă analiză a controlului de legalitate pe care îl exercită instanțele judecătorești cu privire la actul administrativ adoptat în materie de urbanism. Practica relevă un conflict important în materie de competență și atribuții ale instanțelor de judecată cu ocazia cenzurării și declarării ca nelegale a unei documentații de urbanism. În această situație cenzurarea unui plan urbanistic de către o instanță de judecată poate fi interpretată ca o ingerință în activitatea executivului?

Urbanismul are ca scop stimularea evoluției complexe a localităților, prin realizarea strategiilor de dezvoltare pe termen scurt, mediu și lung. Activitatea se desfășoară la nivelul tuturor localităților urbane și rurale, în acord cu potențialul acestora și cu aspirațiile locuitorilor.

Prin derularea activităților se urmăresc atingerea de obiective în materie de: crearea condițiilor pentru satisfacerea cerințelor speciale ale copiilor, vârstnicilor și ale persoanelor cu handicap; utilizarea eficientă a terenurilor, în acord cu funcțiunile urbanistice adecvate; extinderea controlată a zonelor construite; protejarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural construit și natural; asigurarea calității cadrului construit, amenajat și plantat din toate localitățile urbane și rurale; protejarea localităților împotriva dezastrelor naturale.

Având în vedere activitățile specifice urbanismului atât de complexe în realitate, se apreciază că trebuie „articulate” corespunzător, astfel încât „întregul” să fie constituit dintr-un cadru corespunzător de muncă și viață pentru membrii comunității. Rolul autorităților publice cu responsabilități în domeniu este, de departe, una extrem de dificilă și implică asumarea responsabilității pe o durată de timp care „grevează” mai multe generații (Minea, 2011).

Răspunderea pentru activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism revine autorităților administrației publice centrale și locale. Activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism sunt asociate administrației publice întrucât ea este chemată să răspundă tuturor tipurilor de solicitări, fiind direct responsabilă de gestionarea corespunzătoare a acestora.

Examinarea acestei probleme se face în raportul cu competențele pe care le are magistratul de contencios administrativ să sancționeze prin dispozitivul unor hotărâri substanța unor planuri urbanistice cu caracter director.

Există motive de îngrijorare în această materie, întrucât instanțele, prin soluțiile pe care le pronunță ar putea mutila grav *înfățișarea urbei* întrucât nivelul de analiză și de expertiză în materie de urbanism este invariabil insuficient, și nu ține de resortul puterii judecătorești, apreciază o categorie de urbaniști.

O documentație de urbanism este un plan director, anularea în parte sau în tot a unei documentații care reglementează îmbunătățirea condițiilor de viață prin eliminarea disfuncționalităților, asigurarea accesului la infrastructuri, servicii publice ș.a., plecând de la considerente înguste și unilaterale ce ar ține de protecția juridică a unei proprietăți private, la cererea unui reclamant dispus să acționeze în judecată prin prisma strictă a interesului propriu, poate conduce indubitabil la imposibilitatea atingerii *funcției prospective* a dreptului urbanismului.

În cele mai multe situații, prin pronunțarea unor soluții de anulare a

hotărârilor consiliului local de aprobare a planurilor urbanistice, instanțele nu fac decât să creeze blocaje în dezvoltarea proiectelor promovate de autoritățile locale, urbanisții apreciind că „*anularea în parte*” echivalează în astfel de dispozitive nu cu *suprimarea și invalidarea unei prevederi juridice (un articol anume) din hotărârea de Consiliu Local atacată, ci cu însăși reconfigurarea unei intersecții stradale.*

Contenciosul în materie de urbanism trebuie ameliorat, întrucât, în lipsa codificării legislației și a lipsei de reglementări în materie de proceduri administrative, judecarea deciziilor administrative este foarte dificilă. S-a conturat în ultimii ani o practică judiciară care are ca obiect legalitatea autorizațiilor de construire și nu a reglementărilor în materie urbanistică. Apreciem că cenzurarea acestui domeniu este dificilă, întrucât elaborarea politicilor publice de urbanism constituie apanajul factorului politic, ceea ce face dificilă misiunea instanțelor de a cenzura legalitatea unui plan urbanistic în condițiile în care nu poate analiza și oportunitatea unui astfel de proiect.

### **Concluzii**

Examinarea realizată prin raportare la caracteristicilor dreptului urbanismului relevă *dimensiunea socială a dreptului de proprietate*. Conferind o funcție socială a dreptului de proprietate, această concepție se izbește de proprietatea privată, ceea ce este de natură să complice punerea în aplicare a politicilor publice în materie de urbanism.

Dimensiunea socială a dreptului de proprietate în dreptul urbanismului, ar putea ajunge la limitele sale în anii următori. Deși, jurisprudența pare să dea un impuls pentru dimensiunea individualistă a proprietății, această orientare va complica constant realizarea politicilor publice.

Se poate argumenta că dreptul urbanismului este un drept descentralizat, un drept democratic și în mod inevitabil complex. În cele din urmă, dreptul urbanismului ar trebui să fie un drept prospectiv, întrucât aceste norme nu reglementează doar modul de utilizare al terenurilor, este *dreptul orașului*, nu așa cum este, *ci așa cum ar trebui să fie*.

Astfel, dacă s-ar rezuma caracterele dreptului urbanismului românesc de azi, am putea spune că îi lipsește o arhitectură lizibilă și eficace, principii directoare clare. Din cauza noilor cerințe economice și sociale, acest drept este într-o fază de reconstrucție.

---

### **Bibliografie**

---

- Alexandru, D., (2013), *Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrative European în contextual descentralizării administrative*, Ed. Pro Universitaria, București, România, pp. 77-85.
- Buciuman, A., (2012), *Servituțiile administrative*, Studia UBB Iurisprudentia, nr. 4, <http://studia.law.ubbcluj.ro/articol/518>, data 5.10.2016.
- Cour de Cassation, [https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2](https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2)

008\_2903/etude\_discriminations\_2910/distinctions\_justifiees\_2918/distinction\_s\_entre\_proprietaires\_2920/limitations\_exercice\_droit\_propriete\_12143.html, data 3.10.2016

Deleanu, I., (2003),

Foulquier, N., *Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU.*

Une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme, [http://www.univ-paris1.fr/fileadmin/cerdeau/son/Les\\_caract%C3%A9ristiques\\_du](http://www.univ-paris1.fr/fileadmin/cerdeau/son/Les_caract%C3%A9ristiques_du), 1. 10.2016.

Gaudemet, Y. *Traité de droit administratif*, t. 2, *Droit administratif des biens*, 12e éd., L.G.D.J., Paris, 2002, §467-469, p. 235-238.

Minea, M., (2011), *Urbanism și amenajarea teritoriului*. Suport de curs pentru învățământ la distanță, Cluj-Napoca, pp.24, 44, 48.

Pop, L.& Harosa, L.M., (2006), *Drept civil, Drepturile reale principale*, Ed. Universul juridic, București, 2006, pg. 72.

Rudăreanu, M., (2006), *Dreptul bunurilor (Drepturile reale)*, Ed. FRM, București, pg. 57.