

Condițiile în care se poate construi pe un teren privat cu funcțiunea de spațiu verde, după suspendarea PUZ-urilor coordonatoare de sector



Două sunt întrebările de actualitate pentru orice investitor în proiecte de real estate, mai ales pentru dezvoltatorii tradiționali, în luarea unei decizii cu privire la viitorul proiect imobiliar: în ce masură se pot edifica proiecte imobiliare pe terenuri care sunt încadrate ca spații verzi la momentul achiziției sau al securizării lor? Dar în cazul în care a operat la un moment dat o reconversie a funcționalității acestor terenuri din spații verzi în alte funcțiuni: comerciala, rezidențială, industrială etc.?

Întrebările se ivesc în contextul în care, pe de o parte, terenurile propice investițiilor imobiliare de o anumită marime/suprafață sunt tot mai dificil de identificat și, pe de altă parte, diversele terenuri care prezintă interes investițional provin din retrocedări pe amplasamentul unor (foste) parcuri și/sau altor tipuri de spații verzi din interiorul localităților.

Ce spune legea în prezent și care e interpretarea instanțelor. Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților („**Legea Spațiilor Verzi**”), pe lângă faptul că nu conține o definiție foarte clară și cuprinzătoare a noțiunii de spațiu verde, nu face o distincție între spațiile verzi publice și cele private și nici nu distinge între spațiul verde construit/amenajat ca atare și cel încadrat într-o astfel de funcțiune prin documentațiile de urbanism aprobate pentru localitatea respectivă.

În acest context, interdicția de edificare de construcții pe spațiile verzi (atât publice, cât și private) vine din interdicția de reconversie/de schimbare a destinației acestor spații, interdicție prevăzută de Ordonanța de urgență nr. 195/2005 privind protecția mediului („**OUG 195/2005**”) sub sancțiunea nulității absolute a actelor administrative sau juridice care nesocotesc această interdicție de reconversie. Prin urmare, pe astfel de terenuri nu se pot edifica proiecte imobiliare¹.

OUG 195/2005 este actul normativ care instituie această interdicție în mod clar și indubitabil atât pentru terenurile pur și simplu amenajate ca spații verzi (de ex. grădini, parcuri etc.), cât și pentru terenurile prevăzute ca spații verzi în documentațiile de urbanism, indiferent de regimul lor juridic.

Această prevedere legală a făcut obiectul a numeroase excepții de neconstituționalitate în cadrul cărora s-a susținut că interdicția de reconversie a spațiilor verzi private împiedică exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate privată, respectiv folosința și dispoziția. Or, suprimarea acestor atribute esențiale are semnificația unei derogări **de la principiul protecției juridice a dreptului de proprietate privată**.

Întrucât deciziile Curții Constituționale² au fost în sensul respingerii în unanimitate a excepției de

neconstituționalitate, consideram ca simplul fapt ca un astfel de teren este în proprietate privată nu este de natură a înlătura nici aplicabilitatea interdicției de reconversie a spațiilor verzi în teren constructibil și nici a nulității actului administrativ prin care s-ar fi dispus o astfel de reconversie.

Ce se întâmplă în practică. Conform celor mai frecvent întâlnite situații în practică, la data tranzacționării acestor terenuri, încadrarea urbanistică nu mai era aceea de spațiu verde, de cele mai multe ori operând o reconversie, printr-o documentație de urbanism de tip PUZ (Plan Urbanistic Zonal). În București, astfel de documentații de urbanism sunt PUZ-urile coordonatoare de sector, aprobate prin hotărâri ale Consiliului General al Municipiului București („HCGMB”).

Cum aceste HCGMB-uri fac acum, pe de-o parte, obiectul unor acțiuni în anulare pe rolul instanțelor de judecată iar, pe de altă, au fost suspendate pentru 12 luni de noua administrație a Municipiului București, se pune problema valabilității autorizațiilor de construire emise pentru diverse proiecte imobiliare.

Menționăm aici că simpla anulare a actului administrativ normativ (PUZ-ul de sector) nu atrage anularea automată a actelor administrative individuale emise în baza sa (autorizațiile de construire), acestea trebuind să fie atacate pe cale separată.

În privința PUZ-urilor coordonatoare de sector din capitală există două aspecte care trebuie luate în considerare la o eventuală analiză a valabilității autorizațiilor de construire emise pentru anumite proiecte imobiliare în baza lor: pe de o parte efectele suspendării respectivelor HCGMB-uri și, implicit, a PUZ-urilor coordonatoare și, pe de altă parte, o eventuală anulare a acestora, cu efecte mai drastice pentru investitori.

Efectele suspendării PUZ-urilor coordonatoare în București. Chiar dacă HCGMB-urile de aprobare a PUZ-urilor coordonatoare de sector din capitală au fost suspendate pentru o perioadă de 12 luni, la o primă vedere, potrivit actelor de suspendare, o procedură de autorizare începută înainte de suspendarea PUZ-urilor coordonatoare poate fi continuată fără probleme și finalizată cu succes, respectiv cu emiterea autorizației de construire pentru acel proiect imobiliar.

Cu toate acestea, legalitatea PUZ-urilor coordonatoare de sector cu privire la reconversia spațiilor verzi este pusă sub semnul îndoielii întrucât, la solicitarea oricărei persoane interesate, o instanță poate dispune anularea HCGMB-urilor de aprobare a PUZ-urilor coordonatoare, considerând că aceste acte administrative au fost emise cu încălcarea interdicției de reconversie.

Efectele anulării actelor administrative de reconversie asupra autorizațiilor de construire. Conform practicii dominante a instanțelor de judecată, declararea ca nelegală a actului de aprobare a unei documentații de urbanism (PUG³/PUZ), care reprezintă un act administrativ normativ, se rasfrânge și asupra actelor administrative individuale (autorizațiilor de construire) emise în baza actului normativ anulat. Potrivit Art. 23 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ însă, hotărârile judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și **au putere numai pentru viitor**. Prin urmare, anularea lor nu ar avea consecințe asupra actelor administrative individuale emise deja în baza actului normativ anulat.

Cu toate acestea, potrivit Deciziei Înaltei Curte de Casație și Justiție nr. 10/2015, date în interpretarea dispozițiilor Art. 23 din Legea contenciosului administrativ, dispoziția legală citată se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestui act normativ care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești.

Prin urmare, dacă până la momentul publicării hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ normativ

de reconversie (a HCGMB-urilor de aprobare a PUZ-urilor coordonatoare) nu vor fi atacate în instanța autorizațiile de construire emise în baza respectivului act normativ (nu vor exista procese pe rol cu privire la anularea acestor autorizații de construire), atunci aceste acte administrative individuale vor putea fi ferite de consecințele anularii actului normativ în baza caruia au fost emise.

Recomandari pentru investitori. La analiza oportunității achiziției unor terenuri care, la un moment dat, au fost încadrate ca spații verzi și au fost ulterior reconvertite în spații cu alta destinație/funcțiune, investitorii pot lua în considerare remediile și recomandările de mai jos care trebuie însă analizate împreună cu avocați specializați în dreptul urbanismului și în contencios administrativ.

Astfel de remedii, sub rezerva unei analize exhaustive a caracteristicilor specifice fiecărei spețe în parte (de ex. data și tipul reconversiei, data demarării procedurii de autorizare pentru proiectul imobiliar avut în vedere de investitor, existența sau iminența unui proces de anulare a actului administrativ de reconversie), pot fi: (i) în situația în care terenul este în prezent încadrat ca spațiu verde, se poate lua în considerare anularea (parțială) a PUG/PUZ-ului prin care respectivul teren a fost încadrat d.p.d.v. urbanistic ca spațiu verde și revenirea la situația anterioară aceluia PUG/PUZ urmata de demararea unei proceduri de autorizare în baza unui nou certificat de urbanism, certificat care sa fie emis după revenirea la situația urbanistica anterioară⁴, iar (ii) în situația în care actul normativ de reconversie nu a fost atacat în instanță, se poate demara obținerea autorizației de construire pentru proiectul imobiliar urmarit de către investitor, începerea minimală a lucrărilor de construire (de ex. lucrări de amenajare/sapaturi, organizare de șantier), așteptarea expirării termenelor de atacare a autorizației de construire de către terți și continuarea lucrărilor propriu-zise de construire după clarificarea inexistenței vreunui litigiu de atacare a acelei autorizații de construire.

De asemenea, este recomandabilă (re)negocierea clauzelor contractuale cu vânzătorul respectivului teren pentru ca achiziția terenului de către investitor sau cel puțin plata prețului de cumpărare, ori a unei componente semnificative a acestuia, să fie amânata până după expirarea perioadei de timp în care autorizația de construire poate fi atacată de către terți.

Recomandăm investitorilor să analizeze oportunitatea achiziției de astfel de terenuri încadrate în prezent sau la un moment dat pe lanțul dreptului de proprietate ca spații verzi, prin luarea în considerare a unei potențiale întârzieri în finalizarea lucrărilor de construire a respectivelor proiecte imobiliare și punerea lor în funcțiune/deschiderea lor către public. La o astfel de analiză, se vor pune în balanță pierderile de profit ce pot fi cauzate de o astfel de întârziere, pe de o parte, precum și riscurile generate de o eventuală anulare a autorizației de construire, pe de alta parte.

Recomandările de mai sus sunt susținute și de faptul că proiectul de lege nr. 668/2018 pentru modificarea Legii Spațiilor Verzi („**Proiectul**”), care se afla încă în procedura legislativă⁵, menține interdicția de reconversie odată cu clarificarea noțiunii de spațiu verde și a clasificării diferitelor tipuri de spații verzi nou definite.

Mai mult, Proiectul prevede în mod expres că terenurile încadrate în categoria spațiilor verzi care au fost retrocedate, atribuite sau care au trecut în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice anterior intrării în vigoare a Legii Spațiilor Verzi (exact tipurile de terenuri despre care discutăm în articolul de față), vor fi în mod obligatoriu gestionate de către proprietarii acestora conform prevederilor legale. Aceștia sunt obligați să garanteze accesul permanent și gratuit al publicului la spațiile verzi în schimbul unei compensații banești plătite de către autoritatea publică locală competentă, echivalentă cu valoarea folosinței terenurilor respective. Nerespectarea acestei obligații este sancționată cu demararea procedurii de exproprieri pentru cauza de utilitate publică.

Radu și Asociații SPRL este o societate de avocați ce ofera servicii juridice complete, care includ atât servicii de consultanță juridică cât și asistență și reprezentare în fața instanțelor de judecată, având o practică importantă de controverse și dispute fiscale.

Radu și Asociații SPRL este membră a societăților din grupul Ernst & Young Global Ltd și face parte din rețeaua globală EY Law, aflată în plină expansiune, în cadrul căreia lucrează peste 2400 de avocați în mai mult de 90 de jurisdicții.

Chambers Global 2019 a recunoscut practica noastră de Corporate/M&A în timp ce Chambers Europe 2019, 2020 și 2021 au plasat practica noastră de Controverse și Dispute Fiscale pe banda 1. Totodată, The Legal 500 Europe, Middle East and Africa 2019, 2020 și 2021 au premiat practica noastră de Drept Comercial, Drept Societar și M&A, edițiile 2020 și 2021 plasând practica de Controverse și Dispute Fiscale pe poziția 1.

Pentru informații suplimentare cu privire la societatea noastră de avocați va rugăm accesați www.ra-law.ro.

1. Cu titlu de excepție, este permisă edificarea următoarelor tipuri de construcții: „alei pietonale, mobilier urban, amenajări pentru sport, joc și odihnă, construcții pentru expoziții și activități culturale, construcții ușoare cu caracter provizoriu pentru activități de comerț și alimentație publică, grupuri sanitare, spații pentru întreținere, dar numai în baza unei documentații de urbanism pentru întreaga suprafață a spațiului verde și cu obligația ca suprafața cumulată a acestor obiective să nu depășească 10% din suprafața totală a spațiului verde”.

2. 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 OUG 195/2005.

3. Plan urbanistic general

4. În acest context, ar trebui mai întâi verificat d.p.d.v. urbanistic/tehnic, care era reglementarea urbanistică anterioară a respectivului PUG/PUZ (în măsura în care exista o astfel de reglementare), întrucât anularea PUG/PUZ-ului ar duce la aplicabilitatea prevederilor urbanistice anterioare. În măsura în care respectivul teren era încadrat d.p.d.v. urbanistic ca spațiu verde și anterior PUG/PUZ-ului în cauză, un astfel de demers ar fi lipsit de efectul scontat și demararea acestuia nu ar avea sens.

5. În prezent, după aprobarea sa de către Parlament în octombrie 2020 și trimiterea de către Președintele României în Parlament spre reexaminare, Proiectul a fost adoptat cu o serie de amendamente de către Senat în data de 27 aprilie 2021 și a fost apoi prezentat în Biroul Permanent al Camerei Deputaților (cu rol de camera decizională) în data de 5 mai 2021, urmând a se obține rapoarte de la comisiile abilitate.