ROMÂNIA
Avocatul Poporului
Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, Bucureşti
www.avp.ro
Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, **E-mail**: petitii@avp.ro

Domnului Ciucă Liviu-Bogdan
Președinte al Comisiei juridice, de disciplină și imunități
Camera Deputaților

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 38346/16.NOV.2026

Stimate Domnule Președinte Ciucă Liviu-Bogdan,

Printr-o petiție a fost adusă în atenția Avocatului Poporului *„majorarea cu 100% a impozitului pe clădiri pentru construcții sau modificări (precum închiderile de balcoane/logii) considerate neautorizate sau neregularizate"*, cu referire la dispozițiile **art. 301 alin. (11) din Legea nr. 169/2026** privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor.

Potrivit normelor legale criticate *„Pentru clădirile executate cu nerespectarea autorizației de construire sau fără respectarea procedurilor legale privind autorizarea executării lucrărilor de construire, care nu au fost încă regularizate potrivit prevederilor prezentului articol până la data intrării în vigoare a prezentului cod, valoarea impozitului pe clădiri se majorează cu 100%, de la data constatării situației de construire neautorizată de către autoritatea publică locală competentă, până la obținerea autorizației de regularizare sau desființarea lucrărilor realizate fără autorizație, conform dispozițiilor legale. Plata impozitului nu produce efecte privind regularizarea construcției din punctul de vedere al obligațiilor impuse de legislația privind urbanismul și calitatea în construcții și nu înlătură aplicarea sancțiunilor privind disciplina în construcții"*.

În prezenta speță, relevante sunt și dispozițiile **art. 301 alin. (7) din Legea nr. 169/2026,** *„Prin excepție de la alin. (2), pentru o perioadă de maximum 1 an de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autorizația de regularizare se poate solicita și pentru alte categorii de construcții decât cele menționate la alin. (2), realizate cu nerespectarea autorizației de construire sau în lipsa acesteia, cu condiția încadrării lucrărilor în prevederile reglementărilor de urbanism aprobate la data emiterii autorizației de regularizare a cerințelor fundamentale privind calitatea în construcții și a îndeplinirii obligațiilor fiscale și a aplicării măsurilor contravenționale"*[1].

Coroborând cele două norme legale **[art. 301 alin. (7) cu art. 301 alin. (11) din Legea nr. 169/2026]**, observăm o strânsă legătură între regimul excepțional și temporar de regularizare acordat construcțiilor și sancțiunea fiscală aplicată celor care aleg să nu facă aplicarea regularizării. Practic, dispozițiile precitate stabilesc o perioadă de 1 an de la intrarea în vigoare a legii, în care pot fi solicitate autorizații de regularizare și pentru alte categorii de construcții mai complexe (decât locuințele mici sau anexele de 150 mp), cu condiția să se încadreze în cerințele legale.

[1] **Art. 301 alin. (2) din Legea nr. 169/2026**: *„Autorizația de regularizare se poate emite doar pentru clădirile cu funcțiunea de locuințe unifamiliale cu regim de înălțime parter/parter și etaj cu o suprafață construită desfășurată de maximum 150 mp, care nu sunt monumente istorice și sunt situate în afara zonelor de protecție ale monumentelor istorice sau a zonelor construite protejate, pentru anexe ale locuințelor, anexe gospodărești sau anexe ale exploatațiilor agricole în suprafață construită desfășurată de maximum 150 mp, și pentru lucrări de închidere a balcoanelor fără extinderea pe domeniul public"*.

Din succesiunea normativă, rezultă că prevederile legale criticate de petent devin incidente pentru toate acele clădiri neautorizate care nu au fost regularizate până la intrarea în vigoare a Legii nr. 169/2026, cu dublarea impozitului pe clădiri începând cu data constatării şi până în momentul regularizării sau al desfiinţării.

Din moment ce **art. 301 alin. (7) din Legea nr. 169/2026** stabileşte că abia după intrarea în vigoare a legii începe să curgă termenul de 1 an în care proprietarii pot cere autorizaţia de regularizare pentru construcţiile vechi, condiţia stabilită de legiuitor prin art. 301 alin. (11) din aceeaşi lege, potrivit căreia anumite construcţii să fi fost deja regularizate *până la data intrării în vigoare... potrivit prevederilor prezentului articol* apare ca fiind o absurditate juridică, având în vedere că înainte de intrarea în vigoare, acest articol şi această procedură nici măcar nu existau în ordinea juridică.

În aceste condiţii, aplicarea coroborată a dispoziţiilor **art. 301 alin. (7) cu art. 301 alin. (11) din Legea nr. 169/2026** apare ca imposibilă, iar majorarea valorii impozitului pe clădiri cu 100%, de la data constatării situaţiei de construire neautorizată de către autoritatea publică locală competentă, până la obţinerea autorizaţiei de regularizare sau desfiinţarea lucrărilor realizate fără autorizaţie, conform dispoziţiilor legale va fi aplicată în mod direct.

Apare fără dubiu că **art. 301 alin. (11) din Legea nr. 169/2026** vizează clădiri construite în trecut, anterior intrării în vigoare a **Legii nr. 169/2026**, când în legislaţie nu exista procedura regularizării, or, în normele precitate, se face referire, în mod expres, la clădirile executate cu nerespectarea autorizaţiei de construire sau fără respectarea procedurilor legale privind autorizarea executării lucrărilor de construire, care nu au fost încă regularizate potrivit prevederilor prezentului articol **până la data intrării în vigoare a prezentului cod.**

Legiuitorul impune ca efectuarea unei proceduri, cea de regularizare, să fie realizată anterior ca aceasta să fie reglementată în ordinea juridică.

Or, *„unul dintre elementele fundamentale ale supremaţiei dreptului este principiul securităţii raporturilor juridice"* (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunţată în Cauza Androne împotriva României, par. 44; Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunţată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, par. 99).

Aceeaşi instanţă europeană, şi anume Curtea Europeană a Drepturilor Omului, a mai stabilit că, o dată ce statul adoptă o soluţie, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate şi coerenţă rezonabile, pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică şi incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de măsurile de aplicare a acestei soluţii (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunţată în Cauza Păduraru împotriva României, par. 92).

Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că, exigenţa de calitate a legii presupune ca orice normă să fie suficient de precisă pentru ca destinatarii să îşi poată anticipa consecinţele conduitei şi să se poată adapta în consecinţă.

În acest punct al analizei, este important de menţionat că recunoaştem obligaţia statului de a adopta soluţii pentru problemele ivite în materia reglementată, însă normele legale trebuie să fie edictate astfel încât să fie puse în aplicare cu claritate şi coerenţă, rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică şi incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluţii [a se vedea în acest sens şi Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunţată în Cauza Păduraru împotriva României, Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunţată în Cauza Beian împotriva României].

La prima vedere, condiţia impusă, şi anume aceea de majorarea a valorii impozitului pe clădiri cu 100%, de la data constatării situaţiei de construire neautorizată de către autoritatea publică locală competentă, până la obţinerea autorizaţiei de regularizare sau desfiinţarea lucrărilor realizate fără autorizaţie, ar putea avea o justificare obiectivă, deoarece edificarea unei construcţii cu nesocotirea normelor legale în materie poate avea un impact negativ.

În realitate, aceeaşi normă legală reglementează o obligaţie în sarcina proprietarilor aceea de a-şi fi regularizat construcţiile potrivit prevederilor prezentului articol până la data intrării în vigoare a prezentului cod, în condiţiile în care această procedură nu a existat în fondul activ legislativ.

Apare ca evident faptul că suntem în prezenţa unei contradicţii în termeni, deoarece o lege nouă nu poate pretinde ca o situaţie din trecut să fi fost rezolvată *„potrivit prevederilor prezentului articol"* până la data intrării în vigoare a legii care introduce autorizaţia de regularizare.

O normă legală care abia intră în vigoare şi reglementează o procedură nouă – autorizaţia de regularizare – nu poate avea aplicabilitate asupra unor situaţii consumate, mai exact, o normă nouă nu poate reglementa condiţii de conformare anterioare propriei sale existenţe folosind propriul său mecanism.

Printr-o asemenea abordare, subiectului de drept i se solicită, practic, să aibă o anumită conduită – şi anume să se supună unei proceduri inexistente în trecut – încă dinainte de intrarea în vigoare a legii, care nu era prevăzută de legislaţia existentă la acea dată.

În altă ordine de idei, întrucât prescripţia legală criticată creează o dificultate reală cetăţeanului în exercitarea drepturilor sale, nu întruneşte exigenţele de claritate, previzibilitate şi accesibilitate, fiind astfel respectate prevederile **art. 1 alin. (5) din Constituţie**, în componentele referitoare la calitatea legii şi principiul securităţii juridice.

În loc să menţină coerenţa şi unitatea dispoziţiilor **art. 301 alin. (7) din Legea nr. 169/2026**, modificarea intervenită prin introducerea condiţiei de conformare într-o procedură inexistentă, statul nu face altceva decât să creeze o insecuritate juridică în privinţa interpretării şi aplicării **art. 301 alin. (11) din Legea nr. 169/2026.**

În aceste condiţii, reţinem că se aduce atingere principiului securităţii raporturilor juridice, care are o structură complexă şi exprimă, în esenţă, faptul că cetăţenii trebuie protejaţi contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurităţi pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze.

Relevante sunt şi dispoziţiile art. 8 alin. (4) şi art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, care impun un limbaj normativ clar, precis şi lipsit de echivoc, *„fără dificultăţi sintactice şi pasaje obscure sau echivoce*".

Amintim şi **Decizia nr. 26/2012**, prin care instanţa de contencios constituţional a statuat că *„Deşi normele de tehnică legislativă nu au valoare constituţională, Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea şi coordonarea legislaţiei, precum şi conţinutul şi forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislaţii care respectă principiul securităţii raporturilor juridice, având claritatea şi previzibilitatea necesară. Totodată, trebuie avute în vedere şi dispoziţiile constituţionale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora "Curtea Constituţională este garantul supremaţiei Constituţiei", şi pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituţie, potrivit cărora, "în România, respectarea [...] legilor este obligatorie". Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariţia unor situaţii de incoerenţă şi instabilitate, contrare principiului securităţii raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea şi previzibilitatea legii*".

Respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislaţii care trebuie să respecte principiul securităţii raporturilor juridice, având claritatea, precizia şi previzibilitatea necesare. Prin reglementarea normelor de tehnică legislativă, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea şi coordonarea legislaţiei, precum şi conţinutul şi forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

Potrivit jurisprudenţei constante a Curţii Constituţionale, legea trebuie să fie clară, precisă şi previzibilă, astfel încât destinatarii să îşi poată adapta conduita (Decizia nr. 26/2012), or normele legale criticate nu îndeplinesc aceste exigenţe.

În contextul configurat de cele relevate, precizăm că în privinţa condiţiilor pe care o reglementare de nivel primar trebuie să le îndeplinească în raport cu **art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală**, instanţa de contencios constituţional a reţinut, prin Decizia nr. 547/2017, că o lege îndeplineşte condiţiile calitative impuse atât de Constituţie, cât şi de Convenţie numai dacă norma este enunţată cu suficientă precizie pentru a permite cetăţeanului să îşi adapteze conduita în funcţie de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, faţă de circumstanţele speţei, consecinţele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă şi să îşi corecteze conduita.

În concluzie, dispozițiile art. 301 alin. (11) din Legea nr. 169/2026, coroborate cu art. 301 alin. (7), instituie un paradox juridic şi o gravă încălcare a principiului securității raporturilor juridice şi al calității legii (art. 1 alin. 5 din Constituție), deoarece condiționează aplicarea sancțiunii fiscale a dublării impozitului de nerealizarea unei regularizări anterioare chiar intrării în vigoare a legii, solicitând în mod retroactiv şi imposibil ca subiectul de drept să se conformeze unei proceduri inexistente în ordinea juridică la data săvârşirii faptei.

Pentru toate aceste considerente, vă supunem atenției aspectele relevate mai sus, pentru a fi avute în vedere în cadrul procesului legislativ privind modificarea Legii nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului şi construcţiilor.

Cu stimă,

Avocatul Poporului,

Renate Weber