

Ovidiu Podaru

Prof. univ. dr. la Facultatea de Drept
a Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca
Avocat în Baroul Cluj

**Dreptul amenajării
teritoriului, al urbanismului
și al construirii**

**Vol. II – Regulile de urbanism,
între sfidare și respect**

Editura
Amangiu
2024

CUPRINS

INTRODUCERE	1
CAPITOLUL I. O TEORIE GENERALĂ A REGULILOR DE URBANISM ȘI A SERVITUȚILOR DE URBANISM	3
<i>Secțiunea 1. Regulile de urbanism și servituțiile de urbanism. Sensuri și nuanțe</i>	3
§1. Definiții	3
a) Servitutea de urbanism	3
b) Regula de urbanism	4
§2. Posibile raporturi între cele două noțiuni	5
<i>Secțiunea a 2-a. Servituțiile de urbanism și alte categorii juridice apropiate</i>	8
§1. Servituțiile de urbanism între limite „materiale” și limite „juridice” ale dreptului de proprietate imobiliară	8
§2. Regulile de urbanism și „limitele exercițiului proprietății private”. Locul servituțiilor de urbanism în acest binom	10
a) Raporturile generale dintre cele două categorii	10
b) Servituțiile de urbanism și subcategoriile legale ale limitelor exercițiului proprietății imobiliare	14
(i) Limitele instituite în interes public (sau pentru utilitate publică). Servituțiile de urbanism și servituțiile de utilitate publică	14
(ii) Limitele instituite în interes privat	19
c) O problemă terminologică specială: servituțiile de urbanism, între „ <i>limite</i> ale exercițiului proprietății imobiliare” și „ <i>limite</i> și interdicții de urbanism”. Pericolul noțiunii din umbră: „interdicții ale exercițiului proprietății imobiliare”	21
§3. Servituțiile de urbanism și servituțiile civile	22
a) Actul normativ care reglementează, <i>in abstracto</i> , servitutea	23
b) Actul juridic concret de stabilire a servituții	24
c) Interesul pentru care s-a constituit servitutea	25
d) Existența (sau nu) a unui fond dominant (un imobil situat în proximitatea fondului aservit)	25
e) Natura efectelor produse (urbanistice sau de altă natură)	27

f) Concluzii: servituțiile civile și servituțiile de urbanism, două noțiuni distincte, dar care se întrepătrund _____	28
§4. Servituțiile (regulile) de urbanism și regulile de construire _____	28
<i>Secțiunea a 3-a. Trăsături și principii ale servituțiilor de urbanism</i> _____	29
§1. Trăsături. Un regim juridic comun cu servituțiile de utilitate publică _____	29
a) Servituțiile de urbanism: sarcini care grevează un bun imobil _____	29
(i) Caracterul de „sarcină” _____	29
(ii) Obiectul servituției: un bun imobil _____	30
b) Cauza instituirii lor: interesul public sau utilitatea publică _____	30
c) Consecința legăturii indisolubile cu interesul public: caracterul imprescriptibil, dar precar _____	32
d) Scopul lor: asigurarea dezvoltării durabile _____	33
e) Actul juridic prin care sunt instituite: documentațiile de urbanism (PUG, PUZ, PUD, RLU) _____	34
§2. Principiile care guvernează servituțiile de urbanism _____	35
a) Principiul necompensării (neindemnizării) servituțiilor de urbanism _____	36
(i) Există un principiu al neindemnizării servituțiilor de urbanism? Justificarea sa teoretică _____	36
(ii) Excepții. Situații legale de indemnizare a servituțiilor de urbanism _____	38
(ii.1.) Ipotezele reglementate prin legi speciale _____	38
(ii.2.) Situația în care servitutea de urbanism aduce atingere unui drept dobândit, creându-i proprietarului un prejudiciu direct, material și cert _____	38
(ii.3.) Situația în care proprietarul suportă o sarcină specială și exorbitantă, complet disproporționată față de obiectivul de interes public urmărit _____	39
(iii) Dreptul de delăsare: motivul pentru care, în dreptul francez, indemnizarea servituțiilor rămâne marginală _____	41

(iv) Diverse ipoteze în care se pune problema indemnizării (sau nu a) instituirii unei servituți de urbanism _____	42
(iv.1.) Stabilirea regimului urbanistic primar într-o zonă de urbanizare _____	42
(iv.2.) Schimbarea regimului urbanistic cu unul mai restrictiv _____	46
(iv.3.) Schimbarea regimului urbanistic cu unul mai permisiv _____	47
(iv.4.) Instituirea unei interdicții noi cauzate de o trăsătură inerentă, preexistentă, a parcelei _____	47
(iv.5.) Instituirea unei interdicții cauzate de un interes public (nou) _____	48
b) Principiul minimei ingerințe în dreptul de proprietate privată sau al proporționalității conținutului servituții de urbanism cu scopul pentru care a fost instituită _____	48
(i) Conținutul principiului _____	48
(i.1.) Raportul dintre conținut și scop _____	50
(i.2.) Raportul dintre modul de exercitare și scop _____	50
(ii) Consecința principiului minimei ingerințe asupra duratei servituții de urbanism _____	50
(ii.1.) Prima este legată de momentul la care ar trebui să fie actualizată documentația de urbanism _____	52
(ii.2.) A doua este legată de conținutul „actualizării”: cu ce este înlocuită ingerința la momentul încetării interesului public care a justificat-o? _____	53
<i>Secțiunea a 4-a. Aplicarea în timp a regulilor de urbanism _____</i>	54
§1. Intrarea în vigoare. Despre publicitatea și opozabilitatea servituților de urbanism _____	54
a) Servituțiile administrative și documentațiile de urbanism _____	54
(i) Dreptul francez _____	54
(ii) Dreptul nostru _____	56

b)	Despre opozabilitatea servituțiilor de urbanism	57
(i)	Dreptul francez	57
(i.1.)	Prima categorie: reguli opozabile doar administrației, nu și particularilor	57
(i.2.)	A doua categorie: reguli opozabile <i>erga omnes</i>	58
(ii)	Sistemul nostru: o „clonă” perfectibilă	58
(ii.1.)	Prima categorie: reguli (care ar trebui să fie) opozabile doar administrației, nu și particularilor	58
(ii.2.)	A doua categorie: reguli de urbanism opozabile <i>erga omnes</i>	64
c)	Publicitate și opozabilitate, ca noțiuni diferite de „obligativitate”	64
§2.	Ieșirea din vigoare a servituțiilor de urbanism	68
a)	Regula: abrogarea normei de urbanism	68
b)	Excepția: o situație de ultraactivitate	70
(i)	Este legală modificarea documentației de urbanism în timpul implementării unor proiecte deja autorizate?	71
(ii)	Cât timp durează prelungirea efectelor documentației de urbanism?	72
Secțiunea a 5-a. Servituțiile de urbanism văzute ca ansamblu: principiul constructibilității limitate		
§1.	Concept. Principiul în dreptul francez	72
a)	Reglementare. Noțiune	72
b)	Constructibilitate limitată vs. urbanizare limitată	74
§2.	Identificarea principiului în dreptul românesc	75
a)	O conformație proprie	75
b)	Reglementări care fundamentează principiul.	
	O privire diacronică	76
(i)	Reglementarea principiului	76
(ii)	Reglementarea excepțiilor	77
(ii.1.)	Construcții care se autorizează în temeiul unor acte normative speciale	78
(ii.2.)	Construcții exceptate datorită naturii lor (capacități de producere a energiei verzi)	78
(ii.3.)	Lucrări exceptate, dar care nu conduc la realizarea de veritabile construcții	79

c) Principiul urbanizării limitate	80
(i) Noțiune	80
(ii) Gradele de intensitate ale posibilității urbanizării	81
(ii.1.) Interdicții absolute de urbanizare	81
(ii.2.) Interdicția de urbanizare prin PUZ/PUD	82
d) Concluzii	83
<i>Secțiunea a 6-a. Clasificări ale servituților de urbanism</i>	84
§1. Criteriul obiectului servituții	84
a) Servituțiile active	84
b) Servituțiile pasive	85
§2. Criteriul gradului de urbanizare a zonelor în care se aplică	86
a) Servituți specifice zonelor urbanizate	87
b) Servituți specifice zonelor de urbanizare	87
§3. Criteriul tipului de imobile asupra cărora poartă: terenul și construcția	88

CAPITOLUL AL II-LEA. PARCELELE

ȘI LIMITELE LOR DE CONSTRUCTIBILITATE	90
<i>Secțiunea 1. Dimensiunile</i>	91
§1. Frontul	92
a) Noțiune	92
b) Stabilirea frontului minim prin documentațiile de urbanism	99
c) Frontul și contenciosul administrativ. Aspecte litigioase	100
(i) Vătămarea cauzată prin încălcarea frontului minim al unei parcele	100
(ii) Fraudarea regulii frontului minim	101
(iii) Intrarea în legalitate în cazul încălcării regulii frontului minim	103
§2. Adâncimea	105
a) Noțiune. Regula de bază	105
b) Fraudarea regulii adâncimii minime	109
c) Modalități de intrare în legalitate în cazul încălcării regulii adâncimii minime a parcelei	110
(i) Comasarea	110
(ii) Dezmembrarea	111
(iii) Reconfigurarea parcelarului	112
(iv) Restructurarea urbană	113

(v) Modificarea accidentală a reglementărilor de urbanism aplicabile în speță _____	114
Secțiunea a 2-a. Suprafața minimă _____	114
§1. Noțiuni _____	114
§2. Intrarea în legalitate în cazul încălcării suprafeței minime _____	116
Secțiunea a 3-a. Forma _____	118
§1. Parcelele regulate _____	118
§2. Parcelele neregulate _____	120
a) Parcelele cu geometrie neregulată _____	120
b) Parcelele de colț _____	122
(i) Existența frontului la două străzi _____	122
(ii) Lipsa unei adâncimi propriu-zise. Existența a două limite ale parcelei care nu pot fi considerate propriu-zis nici laterale, nici posterioare _____	123
(iii) Rezolvarea unor regimuri diferite de înălțime _____	124
(iv) Rezolvarea unor regimuri diferite de construire, respectiv a unor reguli ireconciliabile _____	124
(v) Situații complexe: intersecția a două străzi la un unghi diferit de 90 de grade. Intersecții cu cinci sau mai multe direcții _____	125
Secțiunea a 4-a. Echiparea cu utilități _____	125
§1. Regula și sensul ei _____	125
§2. Excepțiile _____	130
a) Locuințele individuale _____	130
b) Alte categorii de construcții _____	131
§3. Intrarea în legalitate _____	132
§4. Proprietatea rețelelor extinse/noi finanțate de investitor _____	133
Secțiunea a 5-a. Elemente secundare _____	135
§1. Accesuri _____	135
a) Accesurile pentru autovehicule _____	136
(i) Noțiune. Reglementare _____	136
(ii) Caracteristicile tehnice ale accesurilor pentru autovehicule _____	138
b) Accesurile pentru pietoni _____	140
c) Intrarea în legalitate a construcțiilor edificate cu încălcarea regulilor privind accesurile _____	141
(i) Accesurile generale (carosabile și pietonale) _____	141
(ii) Accesurile specifice persoanelor cu dizabilități _____	143

§2. Parcaje, spații verzi, împrejurii _____	145
a) Parcaje _____	146
(i) Regula și scopul ei _____	146
(ii) Excepția _____	147
(iii) Fraudarea regulilor privind numărul minim de parcaje _____	148
(iv) Intrarea în legalitate în cazul încălcării regulilor privind numărul minim al locurilor de parcare _____	149
b) Spații verzi și plantate. Spații libere _____	152
(i) Noțiuni _____	152
(ii) Relația „spațiilor verzi și plantate” cu cea a „spațiilor verzi din intravilanul localităților” (reglementate de Legea nr. 24/2007) _____	155
(ii.1.) Relația teoretică: două categorii diferite de spații verzi _____	156
(ii.2.) Prevederi aplicabile exclusiv UTR-urilor care au funcțiunea de spații verzi _____	157
(ii.3.) O prevedere aplicabilă (cel puțin aparent) tuturor categoriilor de spații verzi _____	159
(ii.4.) Metamorfoza: trecerea (aproape) inesesizabilă a unui spațiu verde dintr-o categorie în cealaltă _____	160
(iii) Contenciosul spațiilor verzi. Intrarea în legalitate _____	161
c) Împrejurii _____	164
(i) Noțiune. Conținut _____	164
(ii) Contenciosul împrejuririlor. Intrarea în legalitate _____	165
<i>Secțiunea a 6-a. Folosințe/utilizări și destinații/funcțiuni.</i>	
<i>Bilanțul teritorial</i> _____	168
§1. Reglementarea noțiunilor _____	168
§2. Două noțiuni specifice cadastrului general _____	169
a) Destinația terenurilor _____	169
(i) Patru destinații extravilane _____	170
(ii) O singură destinație intravilană _____	171
b) Categoria de folosință _____	172
c) Concluzii cu privire la relația dintre „destinație” și „categoria de folosință” și consecințele asupra constructibilității unei parcele de teren _____	173

§3. Două noțiuni specifice urbanismului _____	174
a) Funcțiuni _____	174
(i) Noțiuni _____	174
(ii) Trăsături _____	174
(ii.1.) Localizarea teritorială _____	174
(ii.2.) Limitarea prin indicatori spațiali și indicatori de funcționare _____	175
b) Utilizări _____	175
§4. Concluzii cu privire la raporturile dintre cele patru noțiuni _____	177
§5. Intrarea în legalitate în cazul încălcării destinației, categoriei de folosință, funcțiunii ori utilizării _____	178
§6. Bilanțul teritorial _____	178
a) Noțiuni. Conținut _____	178
b) Ipoteze litigioase legate de bilanțul teritorial _____	181
(i) Ipoteza bilanțului teritorial greșit calculat în faza de autorizare _____	181
(ii) Ipoteza bilanțului teritorial nerespectat în faza de execuție _____	181

CAPITOLUL AL III-LEA. CONSTRUCȚIILE ȘI LIMITĂRILE LOR SPAȚIAL-VIZUALE _____ 182

Secțiunea 1. Înălțimea (maximă a) unei construcții.

<i>Regimul de înălțime _____</i>	182
§1. Noțiuni. Unitatea de măsură și modul de calcul _____	182
§2. Înălțimea (maximă) a clădirii/construcției _____	185
a) Definiție _____	185
b) Reperele măsurătorii și unitatea de măsură _____	185
(i) Reperul inferior (cota ± 0) _____	185
(ii) Unitatea de măsură _____	187
(iii) Reperul superior _____	187
(iii.1.) Înălțimea totală _____	187
(iii.2.) Înălțimea fațadei _____	188
c) Noțiuni tehnice cu rol în stabilirea înălțimii maxime a construcției _____	188
(i) Acoperișul _____	188
(ii) Cornișa și streașina _____	190
(iii) Aticul _____	192
(iv) Coama și vârful acesteia _____	195

§3. Regimul de înălțime	197
a) Noțiuni și unitate de măsură	197
b) Denumiri specifice ale nivelurilor. Trăsături caracteristice fiecărui tip, care le deosebesc de celelalte categorii de niveluri	199
(i) Subsolul (S)	199
(i.1.) Caracteristicile subsolului	199
(i.2.) Subsolul tehnic – o varietate de subsol	201
(i.3.) Numărul și destinația subsolurilor	201
(ii) Demisolul (D)	204
(iii) Parterul (P)	206
(iv) Mezaninul și supanța – două alterări posibile ale parterului (altui nivel)	207
(iv.1.) Mezaninul (Mez)	207
(iv.2.) Supanța (Sp)	213
(v) Etajul (E) și variațiile sale volumetrice pe orizontală: etajul retras (Er, R) și etajul în consolă	216
(v.1.) Etajul retras	217
(v.2.) Etajul în consolă	222
(vi) Mansarda (M) și podul	225
(vi.1.) Definiții. Delimitare	225
(vi.2.) Despre noțiunea de „mansardare” – între „tehnic” și „juridic”	229
c) Clasificări ale regimului de înălțime	233
(i) Definiție. Clasificare	233
(ii) Regimul de înălțime foarte redus	234
(iii) Regimul de înălțime redus	237
(iv) Regimul de înălțime mediu	238
(v) Regimul de înălțime înalt	238
(v.1.) Construcțiile de producție și/sau depozitare	239
(v.2.) Clădirile civile cu etaj tehnic parțial	239
(v.3.) Situația specială a spațiilor de tip duplex/triplex	240
(v.4.) Clădirile de locuit colective care au (maximum) P+11 niveluri supraterane și pardoseala ultimului nivel la o înălțime de peste 28 m de cota ±0	240
(vi) Regimul de înălțime foarte înalt	241

d) Importanța practică (juridică) a acestor reguli urbanistice din perspectivă contencioasă _____	242
(i) Scopul reglementărilor _____	242
(i.1.) Lumina solară _____	242
(i.2.) Lumina naturală _____	244
(ii) Raportul dintre parcelele învecinate din perspectiva înălțimii construcțiilor _____	244
(ii.1.) Regula _____	244
(ii.2.) Excepția _____	246
(iii) Modalități de fraudare a regulilor legate de înălțimea maximă a construcțiilor și regimul de înălțime _____	247
(iii.1.) Adoptarea unui PUZ derogator _____	248
(iii.2.) Schimbarea ilegală de destinație a etajului tehnic _____	248
(iii.3.) Edificarea unui etaj suplimentar în temeiul art. 2 alin. (4) lit. a ¹) din Legea nr. 50/1991 _____	250
(iii.4.) Transformarea unui pod circulabil într-unul necirculabil prin lucrări reversibile (în mod insesizabil) _____	251
(iv) Modalități de intrare în legalitate _____	251
(iv.1.) Acordul persoanei vătămate prin încălcarea regulilor privind înălțimea construcțiilor _____	252
(iv.2.) Demolarea parțială pe înălțime _____	252
(iv.3.) Modificarea accidentală a regulilor de urbanism _____	252
(iv.4.) Lucrări adiționale _____	253
<i>Secțiunea a 2-a. Volumetria și aspectul general al clădirilor _____</i>	253
§1. Reglementare. Principii _____	253
§2. Diverse reguli de urbanism _____	254
a) Volumetria _____	254
(i) Observații generale _____	254
(ii) Volumul corpului clădirii _____	255
(ii.1.) Echilibrul și armonia. „Coerența” _____	256
(ii.2.) Simplitatea și ordinea _____	258
(ii.3.) Corespondența estetică dintre funcțiune și formă. „Sinceritatea” construcțiilor _____	259
(iii) Forma și volumul acoperișului _____	264
(iv) Aspectul fațadelor _____	269
b) Materialele _____	269
c) Raportul plin-gol _____	273

d) Cromatica	279
(i) Caracterul de „tot unitar” al unei fațade	280
(ii) Stabilirea unei relații clare între culoare, formă și lumină	282
(iii) Stabilirea unor criterii clare în alegerea culorii	283
(iii.1.) Dimensiunea fațadei	283
(iii.2.) Vecinătățile	283
(iii.3.) Lumina naturală	283
(iii.4.) Mediul natural	284
(iii.5.) „Conținutul” (forma) fațadei	285
(iv) Respectarea caracterului original al monumentului istoric	285
(v) Stabilirea unei relații clare a culorii cu celelalte elemente constructive ale imobilului	286
(vi) Stabilirea unor reguli clare cu privire la arta murală și la street art	286
e) Stilul arhitectural și decorațiunile specifice fațadelor	288
(i) Construcțiile noi nu pot avea un aspect „istoric”	288
(i.1.) Forma urmează funcția	289
(i.2.) Forma urmează timpurile	289
(ii) Construcțiile vechi nu pot fi „modernizate” prin înlăturarea elementelor specifice stilurilor arhitecturale trecute	289
(ii.1.) Forma străbate timpurile	289
(ii.2.) Forma se adaptează timpurilor	289
§3. Fraudarea regulilor de estetică urbană și intrarea în legalitate	294
a) Refașadizarea	294
b) Lucrări de construcții (modificarea imobilului existent)	294
c) Lucrări de desființare	295

CAPITOLUL AL IV-LEA. DESPRE RELAȚIA DINTRE PARCELĂ ȘI CONSTRUCȚIE **298**

Secțiunea 1. Amplasarea construcțiilor pe parcelă.

<i>Alinieri și retrageri</i>	298
§1. Amplasarea construcțiilor față de aliniament.	
Regimul de aliniere	298
a) Noțiune. Ipoteze	298
(i) Definiție	298

(ii) Amplasarea pe aliniament _____	299
(iii) Alinierea în interiorul parcelei _____	302
b) Intrarea în legalitate în cazul încălcării regulii alinierii _____	303
(i) Construcții noi _____	303
(ii) Desființarea parțială a construcției _____	305
§2. Regimul retragerilor (sau al distanțelor minime) _____	306
a) Definiții _____	306
(i) Retragerea _____	306
(ii) Aliniamentul de fund _____	312
b) Retrageri „implicite” _____	314
(i) Retragerea fațadelor care au ferestre de vedere _____	314
(ii) Retragerea fațadelor din cauza înălțimii construcțiilor. Etajele retrase _____	323
(iii) Retragerea fațadelor din cauza amplasării construcției în vecinătatea drumurilor publice _____	323
(iii.1.) Zona de siguranță _____	324
(iii.2.) Zona de protecție _____	327
(iv) Retragerea fațadelor din cauza amplasării construcției în vecinătatea întinderilor și cursurilor de apă _____	328
(v) Retragerea fațadelor din cauza amplasării construcției în vecinătatea căilor ferate _____	330
(v.1.) Zona de siguranță _____	330
(v.2.) Zona de protecție _____	331
(vi) Retragerea fațadelor din cauza amplasării construcției în vecinătatea aeroporturilor _____	332
(vii) Retragerea fațadelor din cauza amplasării construcției în vecinătatea unui monument istoric _____	332
(viii) Retragerea fațadelor din cauza amplasării construcției în vecinătatea platformelor meteorologice _____	333
(ix) Retragerea fațadelor din cauza amplasării construcției în vecinătatea rețelelor de gaz și electricitate _____	333
(x) Câteva concluzii. O problemă comună tuturor acestor situații de retrageri implicite: partea neconstruibilă a parcelei ar trebui să fie inclusă într-un UTR distinct? _____	334

c)	Fraudarea regulilor privind retragerile _____	336
d)	Modalități de intrare în legalitate în cazul încălcării retragerilor _____	336
(i)	Acordul exprimat în formă autentică _____	337
(ii)	Achiziția de teren. Operațiunea de alipire _____	337
(iii)	Modificări constructive _____	338
(iv)	Desființarea parțială a construcției prin „felierea” acesteia _____	338
(v)	Intrarea în legalitate „accidentală” _____	339
<i>Secțiunea a 2-a. Indicatorii urbanistici</i> _____		340
§1. Procentul de ocupare a terenului (POT) _____		340
a)	Noțiuni _____	340
(i)	Definiții legale _____	340
(ii)	Caractere _____	340
	(ii.1.) Caracterul unitar în cadrul UTR _____	340
	(ii.2.) Caracterul corelat cu celelalte reguli urbanistice aplicabile în cadrul UTR _____	342
b)	Modul de calcul al POT: elemente care intră (sau nu) în „amprenta la sol a construcției” _____	342
(i)	Regula _____	342
(ii)	Elemente constructive care intră în calculul POT: situația balcoanelor, bovindourilor, logiilor și a etajelor edificate în consolă _____	343
(iii)	Elemente constructive care nu intră în calculul POT _____	348
	(iii.1.) Situația unor elemente constructive aflate la nivelul parterului (solului): terasele exterioare descoperite, platformele și scările de acces _____	348
	(iii.2.) Situația unor elemente constructive/ arhitecturale aflate la nivelul inferior al acoperișului: ornamentele, streșinile și consolele acestuia _____	348
	(iii.3.) Situația bizară a unor elemente constructive a căror proiecție cade pe domeniul public _____	351
(iv)	Elemente constructive lăsate la aprecierea regulamentului local de urbanism _____	353
	(iv.1.) Pergolele _____	353
	(iv.2.) Anexele locuințelor _____	358

c) Modalități de fraudare a POT _____	359
d) Modalități de intrare în legalitate în cazul încălcării POT _____	359
(i) Reducerea suprafeței construite („amprenta la sol”): o desființare parțială a imobilului _____	360
(ii) Augmentarea parcelei construibile – achiziția de teren _____	360
(iii) Servitutea de curte comună _____	360
(iv) Modificarea accidentală a regulilor de urbanism _____	362
§2. Coeficientul de utilizare a terenului (CUT) _____	362
a) Noțiuni. Observații generale _____	362
(i) Justificare. Controlul densității construcțiilor _____	362
(ii) Definiții legale _____	363
(iii) Caractere _____	364
(iv) Oportunitatea (proportionalitatea) stabilirii/modificării CUT _____	365
(v) Modul de calcul al CUT _____	366
b) Suprafețe construite care „se deduc” (sunt excluse) la calcularea CUT _____	367
(i) Niveluri care nu intră în calculul CUT, total sau parțial _____	367
(i.1.) Subsolvul și subsolvul/canalul tehnic _____	367
(i.2.) Nivelul (etajul) tehnic _____	369
(i.3.) Mansarda și podul _____	370
(i.4.) Terasetele (ca tip de acoperiș) _____	371
(ii) Suprafețe intrinseci construcției care, din cauza destinației lor, nu intră în calculul CUT _____	371
(ii.1.) Suprafețele spațiilor nefuncționale, cu înălțime liberă interioară mai mică de 1,80 m _____	372
(ii.2.) Suprafețele aferente parcajelor interioare, inclusiv rampele de acces și spațiile de manevră _____	373
(ii.3.) Suprafețele destinate adăposturilor pentru protecție civilă _____	373
(ii.4.) Suprafețele curților interioare sau de lumină mai mici de 4 mp (atrium) _____	374
(ii.5.) Suprafețele balcoanelor, logiilor, bovindourilor _____	377

(iii)	Amenajări extrinseci construcției (dar amplasate pe aceeași parcelă) care nu intră în calculul CUT	377
(iii.1)	Suprafețele teraselor circulabile neacoperite	377
(iii.2.)	Suprafețele copertinelor „necirculabile”	378
(iii.3.)	Suprafețele amenajărilor exterioare de incintă: aleile de acces pietonal/carosabil din incintă; scările exterioare; trotuarele de protecție	378
c)	Fraudarea indicatorului CUT	378
d)	Modalități de intrare în legalitate în cazul încălcării CUT	379
(i)	Transformarea unor spații (schimbarea funcțiunii) așa încât să nu intre în calculul CUT	380
(ii)	Desființarea unor suprafețe situate la niveluri superioare	380
<i>Secțiunea a 3-a. Țesutul urban. Relația dintre parcelar și modul de construire</i>		
§1.	Forma și compoziția urbană	381
a)	Forma urbană	381
b)	Compoziția urbană	382
§2.	Țesutul urban și insula urbană	383
a)	Țesutul urban	383
b)	Insula (urbană)	385
§3.	Țesutul urban în dinamica sa. Urbanizarea și dezurbanizarea	387
a)	Urbanizarea și densificarea	387
b)	Dezurbanizarea și dedensificarea	389
§4.	Juridicizarea țesutului urban. Stabilirea rațională a regulilor (servituților) de urbanism	389
CONCLUZII		391
BIBLIOGRAFIE		393
INDEX		395

CAPITOLUL AL IV-LEA.
**DESPRE RELAȚIA DINTRE PARCELĂ
ȘI CONSTRUCȚIE**

173. Pe lângă regulile de construire care vizează strict parcela, respectiv construcția, făcând abstracție de cealaltă, sunt două perechi de reguli care reglementează relația dintre cele două: pe de o parte, sunt cele legate de amplasarea construcției pe parcelă (*Secțiunea 1*), adică despre (§1) alinieri și (§2) retrageri, pe de alta (*Secțiunea a 2-a*), este vorba despre cei doi indicatori urbanistici: (§1) Procentul de ocupare a terenului – POT și (§2) Coeficientul de utilizare a terenului – CUT. În fine, câteva idei despre țesutul urban (*Secțiunea a 3-a*), urmate de scurte concluzii, *vor închide cercul*. Le vom analiza pe rând.

***Secțiunea 1. Amplasarea construcțiilor
pe parcelă. Alinieri și retrageri***

174. Amplasarea corectă a unei parcele presupune respectarea a două regimuri diferite: cel al alinierii (§1), respectiv cel al retragerilor (§2). Și întrucât este vorba despre două seturi de reguli distincte, cu scopuri diferite, ele necesită fiecare propria abordare.

§1. Amplasarea construcțiilor față de aliniament. Regimul de aliniere

a) Noțiune. Ipoteze

175. (i) Definiție. Potrivit definiției existente în Anexa nr. 1 a Proiectului CATUC, prin **alinieri** se înțelege „linia pe care sunt dispuse fațadele clădirilor spre stradă și care poate coincide cu aliniamentul sau poate fi retrasă față de acesta, conform prevederilor regulamentului local de urbanism”^[1]. Dar pentru a ajunge la concluzia că acesta este și

^[1] Această noțiune mai are un sens, distinct de cel din definiția dată mai sus, și anume linia virtuală care stabilește limitele viitoare (ideale) ale unei străzi sau ale unei piețe publice, respectiv operațiunea care conduce la transpunerea în realitate a acesteia, de regulă cu ajutorul exproprierii. Alinierea reprezintă, în această concepție, o modalitate de sistematizare a localităților, prin „îndreptarea” străzilor. Acesta este unul dintre sensurile substantivului „alinieri”, care se regăsește în DEX: „Linie de așezare a limitelor unei străzi, a unei piețe publice etc.”, respectiv

sensul actual, *de lege lata*, al noțiunii urbanistice de *aliniere* (căci în reglementările actuale nu am regăsit o definiție similară), este suficient să apelăm la unul dintre sensurile verbului „a alinia”, regăsite în DEX: A așeza un grup de construcții după o linie dinainte stabilită. Astfel, cum este vorba despre o *linie*, rezultă că regula alinierii este una strictă, căci nu lasă fațadei principale^[1] a clădirii niciun fel de libertate de amplasare: din rațiuni de estetică urbană (dar nu numai) această fațadă trebuie amplasată *exact* pe această linie imaginară. Așa cum rezultă din definiția citată, alinierea poate coincide cu aliniamentul sau poate fi stabilită la o anumită distanță de acesta, în interiorul proprietăților private înșiruite de-a lungul drumului public.

176. (ii) Amplasarea pe aliniament. Prin **aliniament** se înțelege „limita dintre domeniul privat și domeniul public” [art. 23 alin. (4) RGU]^[2]. Definiția este însă inexactă, întrucât nu orice parcelă aparținând domeniului public, alăturată uneia aparținând proprietății private, generează „aliniament”, ci doar un drum sau o piață publică^[3]. Tocmai

al verbului „a alinia”: „a îndrepta traseul unei străzi”. Legat de acest sens este și noțiunea de „realiniere”, definită în Glosarul de termeni al RLU Cluj-Napoca (2014), ca fiind „operațiunea tehnică și juridică având ca scop lărgirea amprizelor stradale și care constă în retrasarea aliniamentului și trecerea în domeniul public a suprafețelor necesare. Realinierea constituie obiectiv de utilitate publică”.

^[1] Dacă *fațadele* reprezintă părțile exterioare, verticale, ale unei clădiri, *fațada principală* este fațada aflată înspre stradă sau fațada unde se găsește intrarea principală în clădire.

^[2] O prevedere interesantă este conținută în art. 16 alin. (2) teza a II-a RLU Cluj-Napoca: „În situațiile în care PUG prevede realinieri, aliniamentul se consideră cel rezultat în urma modificării limitei dintre proprietatea privată și domeniul public”. Altfel spus, în cazul în care, pe o stradă, o construcție care se impune a fi desființată este ieșită din planul aliniamentului pe care sunt amplasate, continuu, construcțiile vecine, această regulă presupune ca noua construcție, care urmează a fi edificată în urma demolării celei existente, să se retragă cu fațada principală la noul aliniament. Însă, asta presupune o convenție a proprietarului cu administrația locală, căci parcela rămasă trebuie să fie inclusă în domeniul public, prin amenajarea ei ca atare (trotuar, bunăoară), iar nu să primească o destinație privată. Iar în lipsa unei asemenea convenții translativ de proprietate, autoritatea publică este îndreptățită să declanșeze procedura exproprierii. De notat și faptul că proprietarul construcției vechi își poate conserva dreptul dobândit doar renovându-și vechea construcție, care este menținută (fără a fi permisă, de regulă, augmentarea ei); odată însă desființată, dreptul de a construi un imobil nou pe vechiul amplasament este pierdut definitiv, prin aplicarea actualului regulament.

^[3] Sau, mai exact, acestea contează cu adevărat pentru dreptul urbanismului. Desigur, în situații limită, aliniamentul ar putea fi legat de un curs de apă public, fie el un râu, la care parcelele riverane au ieșire, ori un canal (cum este cazul

de aceea, pornind de la primul sens al noțiunii, unul foarte larg („limita separativă între două suprafețe de teren având destinații sau apartenențe diferite”^[1]), vom ajunge la cel de-al doilea sens, mai restrâns, care într-adevăr ne interesează: „așezare unitară a plantației înalte, a loturilor sau a construcțiilor cu una dintre laturi în lungul unei linii impuse funcțional, administrativ-juridic sau estetic (în general față de o cale de circulație sau de un curs de apă)”. Pe de altă parte, nu este exclus ca strada în cauză să fie una privată, caz în care, de asemenea, se poate identifica aliniamentul. Amplasarea construcțiilor pe aliniament generează astfel un front continuu, construcțiile fiind înșiruite, lipite în calcan^[2] (**figura 63**). Acest mod de construire este



Figura 63. Front continuu cu calcane

Veneției). De asemenea, în cazul unui alt element de infrastructură (cum ar fi o cale ferată), se poate identifica aliniamentul, care însă nu va fi frontul parcelor, ci limita lor posterioară.

^[1] *Lexicon*, vol. I, p. 61.

^[2] Prin *calcan* se înțelege, potrivit definiției existente în art. 3 lit. d) din Legea nr. 185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate (republicată

specific centrelor istorice, aglomerate, ale așezărilor urbane, accesul la partea liberă a parcelei (dacă există o asemenea parte liberă) făcându-se printr-un gang, care, în funcție de lățimea parcelei, este doar pietonal (**figura 64**) sau pentru acces auto (**figura 65**). Pornind de la necesitățile de apărare a urbei contra atacurilor armate, acest stil de construire, păstrat până azi, a influențat și dimensiunile parcelelor (de regulă, înguste și cu suprafață redusă – 200-300 mp), regimul de înălțime (foarte redus sau redus), POT (de regulă între 50%-100%)

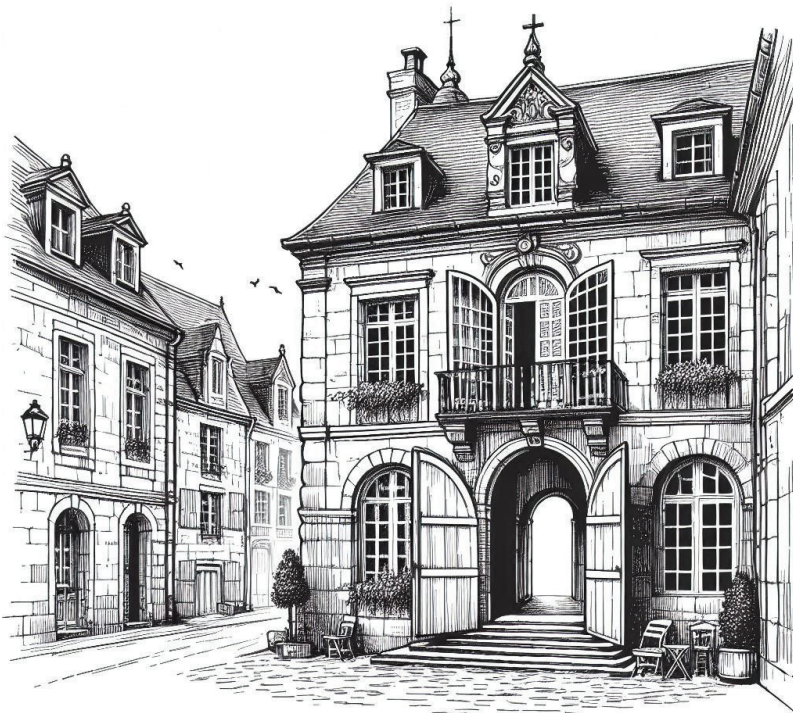


Figura 64. Gang pietonal

în M. Of. nr. 147 din 15 februarie 2018), „o fațadă fără goluri a unei construcții, situată pe limita de proprietate laterală sau posterioară, destinată de regulă să fie acoperită de zidul asemănător al unei clădiri vecine”. Desigur că această lege, interesată să reglementeze publicitatea stradală, reține doar caracteristica acestui zid de a fi amplasat pe limita (de regulă laterală) de proprietate, nu și aceea a lipsei golurilor (ferestrelor), având un important rol de împiedicare a propagării focului la imobilele vecine în cazul incendiilor. Însă, definiția din DEX reține această trăsătură („fără deschideri”) a zidului calcan.

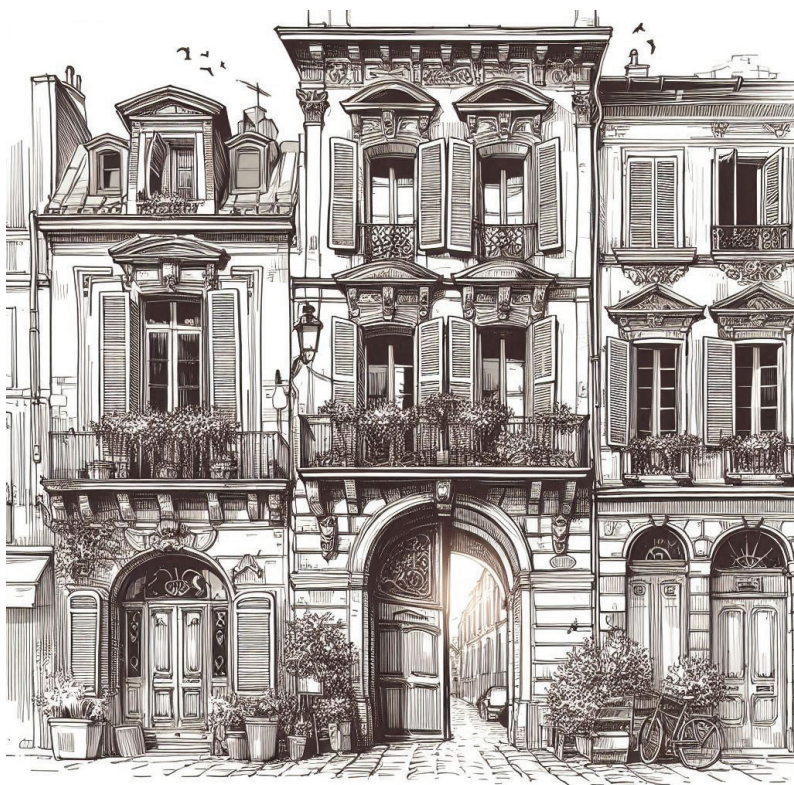


Figura 65. Gang auto

și CUT (de regulă, supraunitar). De fapt, în prezent, deși construirea în aliniament nu se mai realizează din necesități armate totuși, în centrele urbane, există astăzi o rațiune la fel de puternică de a menține acest stil de construire: *viața urbană este în stradă, iar clădirile trebuie să rămână în imediata vecinătate*. Retrăgându-le de la trotuar, ele vor fi mai puțin accesibile trecătorului, spațiile de la parter devenind mai puțin viabile economic. Astfel, strada devine, din perspectivă spațială, mai slab definită^[1].

177. (iii) Alinierea în interiorul parcelei. Și în această ipoteză este vorba despre o linie fixă, stabilită la o distanță oarecare în interiorul parcelelor (2, 3, 5 m de la aliniament), unul dintre efectele

^[1] M. FREDERICK, *op. cit.*, nr. 91.

acesteia, legate de estetica urbană, fiind acela al creării grădinilor de fațadă. Astfel, la aceeași definiție a alinierii, Anexa nr. 1 a Proiectului CATUC stabilește că, „În cazul retragerii obligatorii a clădirilor față de aliniament, interspațiul dintre aliniament și alinierea clădirilor este *non aedificandi*, cu excepția împrejmirilor, *accesselor* (sic!) și a teraselor ridicate cu cel mult 0,40 metri față de cota terenului din situația anterioară lucrărilor de terasament”^[1]. În acest caz, deși un front continuu este probabil, construcțiile fiind lipite în calcan, totuși acest lucru nu este obligatoriu, fiind posibil și unul discontinuu, important fiind doar ca fațadele principale să se alinieze.

O dispoziție interesantă se regăsește în RLU Cluj-Napoca (2014), în cazul UTR Uli/c (zonă de urbanizare). Astfel, potrivit Secțiunii III (Condiții de amplasare, echipare și configurare a clădirilor) pct. 5 (Amplasarea clădirilor față de aliniament) alin. (1), „Alinierea clădirilor e obligatorie. Retragera de la aliniament va fi de minim 3 m, P.U.Z. urmând a stabili dimensiunea acesteia pentru fiecare situație în parte”. Astfel, la modul de formulare a normei se pune problema dacă în situația de față regula este una de aliniere ori de retragere. Singura interpretare rezonabilă este aceea a unei reguli de aliniere care, în fiecare caz în parte, va îndeplini două condiții: (a) va fi stabilită prin PUZ; (b) nu poate fi mai mică de 3 m (în caz contrar regula din PUZ urmând a fi considerată ilegală).

b) Intrarea în legalitate în cazul încălcării regulii alinierii

178. Având în vedere că alinierea reprezintă o regulă fixă, care nu admite „negocieri”, soluția abstractă este, în toate cazurile, aceea a aducerii fațadei principale pe linia de aliniere. Aceasta presupune două ipoteze distincte, în funcție de amplasarea construcției ilegale față de această linie imaginară.

179. (i) Construcții noi. Utilizabilă atunci când fațada principală se află *în spatele* acestei linii, ea pare preferabilă situației următoare, care presupune desființări de construcții. Însă, soluția constructivă nu este întotdeauna nici ieftină, nici ușor de găsit. Și asta pentru

^[1] Deși nu am identificat o regulă generală asemănătoare în prevederile legale în vigoare azi, norme similare există și în regulamentele locale de urbanism. Astfel, în cazul RLU București (2000), pentru zonele de locuire (L) se stabilește că „în fâșia *non aedificandi* dintre aliniament și linia de retragere a alinierii clădirilor nu se permite nici o construcție cu excepția împrejmirilor, aleilor de acces și platformelor de maxim 0,40 metri înălțime față de cota terenului anterioară lucrărilor de terasament”.

că noua fațadă trebuie compatibilizată cu interiorul construcției deja existente, presupunând deci fie mărirea suprafețelor încăperilor deja construite, fie – dacă spațiul nou format permite – adăugarea, în fața acestora, a unor noi spații interioare sau chiar exterioare (cum ar fi o logie, bunăoară – a se vedea **figura 66A**). În orice caz, trebuie să se creeze convingerea că fațada principală a fost stabilită pe linia de aliniere; prin urmare, nu este suficientă o lucrare parțială (un balcon, o copertină a ușii de intrare, o terasă descoperită – **figura 66B**) care să lase impresia că fațada principală a rămas la locul său inițial. Situația se complică însă (din fericire, ea se întâlnește extrem de rar în practică), dacă alinierea este pe aliniament, în front continuu, când, în mod evident, singura soluție este aceea a edificării unei noi fațade pe întreaga linie a frontului parcelei construibile, cu provocarea



Figura 66A. Respectarea alinierii cu logii

dificilă de a găsi o nouă compartimentare a spațiilor interioare ale imobilului nou construit.



Figura 66B. Simularea respectării alinierii cu balcoane (adăugate ulterior)

180. (ii) Desființarea parțială a construcției. Măsura este utilizabilă, în mod evident, atunci când construcția este edificată *peste* linia alinierii, așa încât ea trebuie „retrasă” până la această limită. Desigur că, în măsura în care ceea ce rămâne este, practic, inutilizabil (un „rest” de construcție lat de 1-2 m, bunăoară), cea mai firească este soluția extremă, desființarea totală. Pe de altă parte însă, desființarea, parțială ori totală, nu trebuie să fie, în mod obligatoriu, una completă, adică inclusiv fundațiile construcțiilor edificate ilegal. Și asta pentru că, teoretic, partea ilegală de construcție poate fi transformată în terasă,

așa încât, realizându-se unele modificări constructive, aceasta să poată intra în legalitate (respectându-se astfel regulile materiale de urbanism), iar pierderea economică să fie minimizată.

§2. Regimul retragerilor (sau al distanțelor minime^[1])

a) Definiții

181. (i) Retrageria (unei clădiri^[2]). Aceasta reprezintă *distanța minimă* la care poate fi amplasată o fațadă a unei construcții față de limitele parcelei. Stabilită prin regulamentele de urbanism în fiecare caz în parte, ea poate avea la bază fie un *interes public* (cum ar fi, bunăoară, lărgirea viitoare a străzilor ori garantarea siguranței traficului rutier sau feroviar, așa cum vom dezvolta mai jos), fie unul *privat*, legat de însoțirea/umbrirea proprietăților vecine ori, eventual,

^[1] Cu ocazia unei conferințe relativ recente (Conferința Națională de Dreptul Urbanismului și Amenajarea Teritoriului, ediția a IV-a din 08-09 noiembrie 2023, organizată de Universul Juridic), una dintre prezentări (A. SECU, S. PRODAN, *Regimul juridic al retragerilor și distanțelor în materia urbanismului. Studii de caz*) a ridicat o problemă terminologică: există vreo diferență, din perspectiva legiuitorului, între noțiunile de „retragere” și „distanță”? Trecând dincolo de discuțiile iscate, de diferențele de viziune dintre juriști și arhitecți, pe bună dreptate, s-a observat că nu poate fi remarcată o consecvență terminologică, cei doi termeni fiind utilizați în mod aleatoriu, ca și cum ar fi sinonimi. Și așa ar și trebui să fie, cu precizarea că **retragerea** reprezintă o **distanță minimă**: de fapt, termenul asta și sugerează, motiv pentru care, fiind și mai simplu, primul va fi utilizat în continuare (în prezenta lucrare) în mod generalizat. Ulterior, materialul a apărut sub titlul „Retrageri și distanțe ale construcțiilor față de limitele parcelei. Regim juridic. Interes ocrotit. Posibilitate de derogare”, accesibil la adresa <https://www.juridice.ro/733804/retrageri-si-distante-ale-construcțiilor-fata-de-limitele-parcelei-regim-juridic-interes-ocrotit-posibilitate-de-derogare.html>, consultat la 22 iunie 2024, ora 13.18. Autoarele au mai arătat că importanța practică a distincției dintre retrageri (care s-ar raporta doar la aliniament) și distanțele minime (care s-ar raporta la celelalte limite ale parcelei construibile) – dacă am stabili că fiecare dintre cei doi termeni are propriul său sens – ar consta în faptul că art. 612 teza a II-a C. civ., referitoare la posibilitatea de a deroga de la acestea prin acordul autentic al vecinului, s-ar aplica exclusiv în cazul distanțelor minime, nu și în cel al retragerilor. O asemenea observație însă, foarte rezonabilă în sine, nu poate fi aplicată în prezent prin raportare la termenii utilizați în actele normative (în lipsa unui text de lege care să stabilească expres această distincție), în condițiile în care regulamentele locale de urbanism utilizează acești termeni ca și cum ar fi sinonimi.

^[2] Așa cum am arătat (*supra*, nr. 138), noțiunea se utilizează și în cazul etajelor („etaj retras”) prin raportare la fațada etajelor inferioare. Însă, în paragrafele următoare vom arăta că între cele două noțiuni există o strânsă legătură.

alte drepturi ale ocupanților acestor parcele. Dar poate exista și un dublu interes în stabilirea unei asemenea retrageri: bunăoară, dacă față de aliniament se stabilește o distanță minimă de 5 m, cu scopul (sau măcar permisiunea) ca în partea din față să poată fi amenajate două locuri de parcare, plus o grădină de față, este atât în interes public, cât și în interesul proprietarului ca acesta să-și poată parca autoturismele în interiorul proprietății sale. Astfel, acestea se bucură de o protecție sporită și nici nu ocupă domeniul public care rămâne, astfel, mai ușor utilizabil de către vizitatori.

Potrivit art. 24 RGU, „Autorizarea executării construcțiilor este permisă numai dacă se respectă: a) distanțele minime obligatorii față de limitele laterale și posterioare ale parcelei, conform Codului civil; b) distanțele minime necesare intervențiilor în caz de incendiu, stabilite pe baza avizului unității teritoriale de pompieri”. Iar prevederea de la lit. a) se completează cu cea de la art. 612 C. civ., potrivit căreia „Orice construcții, lucrări sau plantații se pot face de către proprietarul fondului numai cu respectarea unei distanțe minime de 60 de cm față de linia de hotar, dacă nu se prevede altfel prin lege sau prin regulamentul de urbanism, astfel încât să nu se aducă atingere drepturilor proprietarului vecin. Orice derogare de la distanța minimă se poate face prin acordul părților exprimat printr-un înscris autentic”. Din aceste prevederi rezultă astfel că: (i.1.) *distanța-regulă* este de 60 cm de limita de proprietate, aplicabilă în toate situațiile în care lipsește o reglementare specifică unui anumit loc; (i.2.) de la aceasta se poate *deroga* prin orice regulament de urbanism local, care ar stabili o altă distanță, în funcție de specificul locului^[1]. În realitate, nu este vorba despre o veritabilă derogare: prin documentațiile de urbanism **se stabilesc** retragerile obligatorii față de proprietățile private vecine, așa încât distanța de 60 cm, legată tradițional de picătura streșinii (care nu are voie să cadă pe proprietatea vecină), se aplică doar pentru zonele în care nu a fost adoptat un regulament local de urbanism, căci este greu de crezut că un asemenea act normativ nu ar conține o prevedere legată de retragerile obligatorii; (i.3.) De vreme ce o derogare și de la norma specială care ar stabili distanța necesară a fi

^[1] De pildă, potrivit RLU București (2000), în cazul zonelor L, clădirile izolate se vor retrage față de limitele laterale ale parcelei cu cel puțin jumătate din înălțimea la cornișă, dar nu cu mai puțin de 3.0 metri; potrivit RLU Cluj-Napoca (2014), în situația aceluiași zone de locuit, în cazul în care pe limitele laterale de proprietate nu există calcane, clădirile se vor retrage de la acestea în mod obligatoriu cu o distanță minimă de 3 m.

respectată se poate, de asemenea, stabili prin convenție încheiată prin act autentic^[1], este evidentă protejarea unui interes privat (la care se poate renunța) prin instituirea unor asemenea distanțe.

În ce privește ultima observație, în doctrina și jurisprudența din ultima vreme s-a exprimat opinia în sensul că, pornind de la prevederile art. 2 alin. (2) din Legea nr. 50/1991^[2], dacă distanța minimă față de limitele laterale ori posterioară ale parcelei este stabilită prin documentațiile de urbanism, de la acestea nu se poate deroga prin autorizația de construire, chiar dacă ar exista acordul notarial al vecinului potențial afectat de această derogare, ci doar, eventual, prin PUZ sau PUD (care ar avea la bază un asemenea acord), pentru simplul motiv că instituirea unor asemenea distanțe se face întotdeauna în interes public, de la care nu se poate deroga. Sunt citate în continuare și unele considerente ale unei decizii de speță (C.A. București, dec. civ. nr. 1541/2021), potrivit cărora „De asemenea, reținerea de către prima instanță a concluziei că reglementările existente în Regulamentul Local de Urbanism și în Planul de Urbanism General al Municipiului București au ca unic scop protejarea intereselor private ale vecinilor pazelei pe care se construiește este una nelegală, cu omiterea **interesului public general în protejarea căruia se emite un plan general de urbanism** cum este cel al Municipiului București. (...) astfel cum reiese din prevederile art. 612 Cod civil, derogarea de la distanța minimă prin acordul vecinilor de care vorbește teza finală a acestui articol se aplică exclusiv în cazul în care «nu se prevede altfel prin lege sau prin regulamentul de urbanism». Or, în cauză, prin Regulamentul de urbanism, respectiv prin PUG al Municipiului București se prevede altfel în ceea ce privește retragerea construcției pentru zona de amplasament a intimatului reclamant față de limitele laterale și posterioare ale parcelei, limite ale construcției ce nu au fost respectate. Astfel, *curtea reține faptul că prin acordul proprietarilor vecini nu se poate deroga de la regulile stabilite prin PUG al Municipiului București, modalitățile de derogare de la aceste reguli fiind reglementate în Legea [nr.] 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, dispoziții neanalizate de către*

^[1] În esență, prin aceasta se instituie, în favoarea terenului pe care se construiește (sau, uneori, în favoarea proprietății vecine), o servitute civilă a distanței construcțiilor care, astfel, este mai mică sau mai mare decât cea reglementată prin act administrativ normativ (sau prin art. 612 C. civ.).

^[2] Potrivit acestora, „Autorizația de construire se emite în baza documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, elaborată în condițiile prezentei legi, în temeiul și cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism, avizate și aprobate potrivit legii”.

prima instanță” [subl. aut.]. Fără îndoială că opinia exprimată mai sus este una convingător motivată. Cu toate acestea, ea necesită unele precizări suplimentare, pentru a nu fi considerată una excesiv de rigidă.

Mai întâi trebuie precizat faptul că, atunci când se dorește derogarea de la o regulă de retragere, trebuie identificat interesul public *concret* în temeiul căruia a fost stabilită aceasta: ar putea fi vorba despre securitatea la incendiu, interesul general la o anumită însoțire minimă, estetica urbană ori simpla egalitate în fața legii, care aduce pace socială^[1]. Pentru că doar astfel se poate stabili dacă un asemenea interes public poate admite derogări sau nu. Mai exact, trebuie determinat dacă este vorba despre un interes strâns legat doar de comunitatea *proprietarilor* din zonă, ori, dimpotrivă, este unul mai larg, legat și de *vizitatori, utilizatori ocazionali* sau, pur și simplu, *trecători*. Bunăoară, dacă retragerea este legată de accesul autospecialelor ISU în cazuri de urgență, desigur că acesta, vizând protecția vieții și a sănătății ori integrității corporale a tuturor persoanelor care s-ar afla, în mod regulat ori doar accidental, în zona respectivă, nu poate admite vreo derogare, dată prin act autentic de către un anumit proprietar din zonă, căci scopul unei asemenea retrageri nu este legat de regimul proprietății. Apoi, deși nu este la fel de evident, și în cazul esteticii urbane lucrurile ar trebui să stea cam la fel; numai că aceasta există doar atunci când este vorba cu adevărat despre o imagine urbană care merită protejată: fie că există o simetrie perfectă care nu trebuie alterată (dar atunci, mai degrabă este vorba despre o regulă de aliniere, iar nu una de retragere, care, așa cum am spus, este mai laxă), fie există o imagine reprezentativă pentru urbe (de regulă, una cu caracter „istoric”) care necesită protecție etc. Dimpotrivă, dacă estetica urbană reprezintă doar o regulă declarată, dar fără să aibă o asemenea valoare încât să fie impusă prin PUG interdicția de modificare a ei prin PUZ, atunci o asemenea modificare este posibilă, dar pentru o întreagă zonă, iar nu doar pentru o parcelă: altfel spus, o anumită regulă de estetică urbană este înlocuită cu o alta, iar nu cu lipsa unei asemenea reguli. Prin urmare, este greu de

[1] Am arătat astfel chiar la începutul lucrării de față faptul că urbanismul este, prin definiție, discriminator. Pentru a-i atenua acest caracter, se impune ca în aceeași UTR să existe, principal, aceleași reguli de urbanism, reguli care sunt oricum dificil (dacă nu imposibil) de aplicat într-o manieră absolut identică pe toate parcelele din zona respectivă, date fiind diferențele semnificative de dimensiuni, orientare, înclinație etc. a parcelelor în discuție. Dar a permite *ab initio* proprietarilor parcelelor respective să construiască fiecare după propriile sale reguli ar genera tensiuni sociale locale. Iar evitarea acestora reprezintă, fără îndoială, un interes public.

acceptat (dar nu imposibil^[1]) ca o asemenea regulă să fie modificată prin PUD, pentru o singură parcelă. În schimb, la dreptul la însorire se poate renunța (mai ales în contextul actual al încălzirii globale, când lumina solară – care intră direct prin ferestre – riscă să fie mai degrabă o amenințare decât o valoare care merită ocrotită; însorirea/ umbrirea unei parcele nu afectează într-o asemenea măsură sănătatea publică încât să fie considerată o regulă de ordine publică de la care nu se poate deroga). Dar, *ab initio*, ea trebuie reglementată în mod identic pentru toate parcelele dintr-o zonă având un aspect omogen. Și la fel se întâmplă atunci când interesul public constă în asigurarea egalității în fața legii și a autorităților publice. De pildă, în ipoteza în care într-o anumită zonă se stabilește regula frontului deschis, cu distanțe minime de 3 m față de limitele parcelei (altele decât frontul), este foarte greu de identificat un interes public (în cazul în care acesta este nedeclarat), altul decât acela, difuz, al păstrării constructibilității între anumite limite (interes care, oricum, este bine păzit și de indicatorii urbanistici POT și CUT, respectiv de regimul de înălțime). Într-o asemenea ipoteză, desigur că aceste retrageri vor fi respectate pe parcelele care nu ridică nicio problemă în acest sens, însă pe parcelele prea înguste, cele neregulate, ori cele de colț care, prin ipoteză, nu ar avea o reglementare specială în RLU, s-ar putea pune problema particularizării acestor limite, de regulă prin PUD.

A doua problemă, distinctă de prima (și deja anticipată), este aceea de a determina instrumentul juridic prin care se poate deroga de la prevederile RLU. Fiind de acord, principial, cu cele susținute deja^[2], în sensul că, pornind de la prevederile art. 32 alin. (5), art. 47 alin. (4) și art. 48 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 350/2001^[3], singurele acte

^[1] Nu putem exclude cu totul o asemenea situație, în cazul parcelelor cu geometrie neregulată ori a celor de colț, situații în care arhitectul trebuie să dea dovadă de imaginație, pentru a dovedi că *ideea* care stă la baza esteticii urbane se păstrează *mutatis mutandis* și pe parcela care are o conformare specială, astfel încât interesul public de fundal nu este afectat de această alterare.

^[2] A. SECU, S. PRODAN, *op. cit.*, pct. 2.

^[3] Potrivit art. 32 alin. (5) lit. a) „prin Planul urbanistic zonal se stabilesc reglementări noi cu privire la: (...), retragerea clădirilor față de aliniament și distanțele față de limitele laterale și posterioare ale parcelei”, respectiv lit. b) „prin Planul urbanistic de detaliu se stabilesc reglementări cu privire la (...), retragerile față de limitele laterale și posterioare ale parcelei (...)”; art. 47 alin. (5), „Prin Planul urbanistic zonal se stabilesc, (...), reglementări cu privire la (...), retragerea clădirilor față de aliniament și distanțele față de limitele laterale și posterioare ale parcelei, (...)”, respectiv art. 48 alin. (2) lit. b) „Planul urbanistic de detaliu este instrumentul

administrative prin care se pot stabili retrageri sunt documentațiile de urbanism, iar nu autorizațiile de construire, trebuie arătat că această idee are la bază, dincolo de prevederile legale exprese ale Legii nr. 350/2001 deja indicate, și *principiul paralelismului de competență*: dacă Consiliul local, prin hotărârea de aprobare a PUG și a RLU, stabilește aceste retrageri într-o anumită zonă, tot acesta este competent să le modifice (prin aprobarea unui PUZ ori PUD, după caz^[1]). Desigur, în procedura de aprobare a acestei documentații de urbanism trebuie identificați toți proprietarii vecini care ar suferi o vătămare prin modificarea retragerilor, urmând a li se solicita un acord în formă autentică în acest sens. Și, în plus, mai trebuie făcută precizarea suplimentară ca în RLU aferent PUG să nu existe o prevedere expresă în sensul că de la distanțele minime se poate deroga prin acordul notarial al vecinilor (posibil a fi) afectați de viitoarea construcție, căci, într-o asemenea ipoteză, derogarea direct prin autorizația de construire (care ar avea la bază un asemenea acord) este posibilă.

În fine, ar mai fi de discutat și problema calității procesuale active în cazul emiterii unei autorizații de construire cu încălcarea regulilor de retragere. Desigur că, în măsura în care proprietarii vecini vătămăți nu și-au exprimat acordul autentic în sensul derogării de la retragerea regulamentară, aceștia pot invoca atât ilegalitatea, cât și vătămarea respectivă în fața instanței de contencios administrativ. Însă, dacă acest acord autentic a fost emis (ilegal) în procedura de autorizare, aceștia nu mai pot formula acțiune în temeiul acestei ilegalități, acordul dat având semnificația renunțării la vătămarea suferită. Prin urmare, în ipoteza în care nu există un interes public superior (ex.: securitatea la incendiu) protejat prin instituirea retragerii în cauză, este extrem de discutabil că alte persoane locuind în zona respectivă o pot invoca, rămânându-le *prefectului*, respectiv *organismelor sociale interesate* calitate procesuală activă în acest sens.

de proiectare urbană care detaliază cel puțin: b) retragerile față de limitele laterale și posterioare ale parcelei”.

^[1] Este corectă și ideea exprimată de aceleași autoare (A. SECU, S. PRODAN, *op. cit.*, pct. 2) în sensul că modificarea retragerii față de aliniament se poate face doar prin PUZ (lucru firesc, căci aceasta poate afecta mult mai vizibil estetica urbană, prin urmare trebuie gândită pentru întreaga zonă), pe când retragerea față de limitele laterale se poate face atât prin PUZ, cât și prin PUD, autoritatea locală având o marjă de apreciere, în funcție de circumstanțele de fapt, între cele două instrumente juridice.

182. (ii) Aliniamentul de fund. Reprezintă linia (imaginară) până la care pot fi dispuse clădirile spre interiorul terenului, în scopul de a se proteja o mai bună posibilitate de utilizare a interiorului insulei^[1] (Anexa nr. 1 RLU București). De pildă, RLU Cluj-Napoca stabilește, în cazul UTR – Lip^[2], că „toate construcțiile de pe parcela în înțeles urban se vor amplasa în fâșia adiacentă aliniamentului cu adâncimea de 25 m, cu excepția ediculelor cu caracter provizoriu ce contribuie la organizarea grădinii (filigorii/pavilioane, depozite pentru unelte de grădină etc.^[3]), a căror suprafață însumată va fi de maximum 15 mp”. Așadar, aliniamentul de fund, spre deosebire de retragere, nu stabilește linia *dincolo de care* se poate construi, ci linia *până la care* se poate construi. Pe de altă parte, dacă o comparăm cu retragerea

^[1] Este vorba despre „insula urbană” sau cvartalul, adică o suprafață de teren mărginită doar de străzi (sau, uneori, de alte elemente de infrastructură (ex: o cale ferată) ori de relief (ex: un râu sau un lac). Potrivit unei definiții date acum aproape 40 de ani (*Lexicon*, vol. II, p. 282), aceasta reprezintă o „parte a teritoriului urban care, fiind înscrisă într-un ochi al tramei stradale definite prin artere de circulație de valoare, de principiu, egală, este considerată ca atare, îndeosebi în studiile de analiză a existentului sau în cele privind organizarea operațiilor de modernizare urbană”. Din această definiție aflăm două elemente extrem de interesante: pe de o parte, că o asemenea insulă urbană mărginită de artere importante pe trei laturi nu poate fi „închisă” pe cea de-a patra latură cu o alee pietonală, bunăoară, căci ea nu este de aceeași importanță cu arterele; pe de altă parte, trebuie găsită o a patra arteră care să închidă insula, întrucât, în interiorul acestei insule urbane, trebuie studiat cadrul construit preexistent în vederea modernizării sale viitoare într-un mod coerent și unitar. Prin urmare, o alee de tipul celei exemplificate mai sus nu poate constitui decât un element interior al insulei, iar nu o limită „geografică” pentru aceasta, care să permită trecerea de la un regim de construire la altul.

^[2] Locuințe cu regim redus de înălțime dispuse pe un parcellar de tip periferic.

^[3] Acest „etc.” ridică problema juridică a stabilirii tipurilor de anexe la care se poate extinde excepția instituită de RLU Cluj-Napoca (2014). Textul citat pare a fi clar: singurele asemenea excepții trebuie, pe de o parte, să vizeze „organizarea grădinii” și, pe de alta, să fie „provizorii”. În realitate însă, ținând cont, pe de o parte, de rațiunea instituirii benzii de constructibilitate, care limitează în esență construcțiile suprateerane, pentru asigurarea unor zone continue de grădină/curte în spatele construcțiilor care se încadrează în limitele acesteia, și, pe de alta, de faptul că, raportat la definiția „anexei gospodărești” din Anexa nr. 2 a Legii nr. 50/1991, în care intră elementele indicate mai sus (filigorii/pavilioane, depozite pentru unelte de grădină etc., – ca elemente exemplificative, așadar) „sunt asimilabile (...) și garajele, serele, piscinele și altele asemenea”, probabil că interpretarea cea mai rațională ar trebui să fie aceea a includerii în această categorie și a acestor tipuri de construcții, ori a altora similare. Pentru a evita însă orice interpretare discreționară și arbitrară (deci discriminatorie – „de la caz la caz”), probabil că se impune îmbunătățirea viitoare a prevederii din regulament, sub acest aspect.

posteroară, care se calculează de la limita posteroară a parcelei, aliniamentul de fund se calculează, așa cum îi spune și numele, de la aliniament (**figura 67**). Așadar, deși joacă un rol în amplasarea unei construcții, fără a fi o regulă de aliniere, aliniamentul de fund nu reprezintă o linie de retragere propriu-zisă, creând mai degrabă un efect contrar. Însă, împreună cu retragerea față de aliniament (sau chiar regula alinierii), aliniamentul de fund creează porțiunea de teren numită **banda de constructibilitate** (**figura 68**), care, la rândul său, intersectându-se cu retragerile laterale, determină **suprafața**

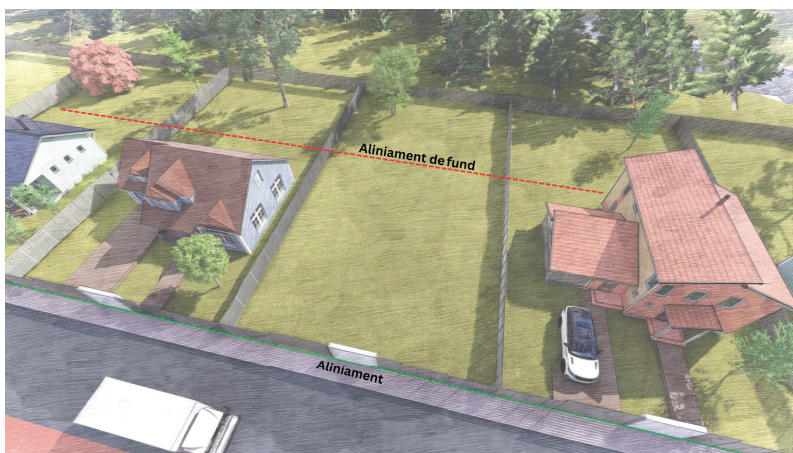


Figura 67. Aliniament de fund

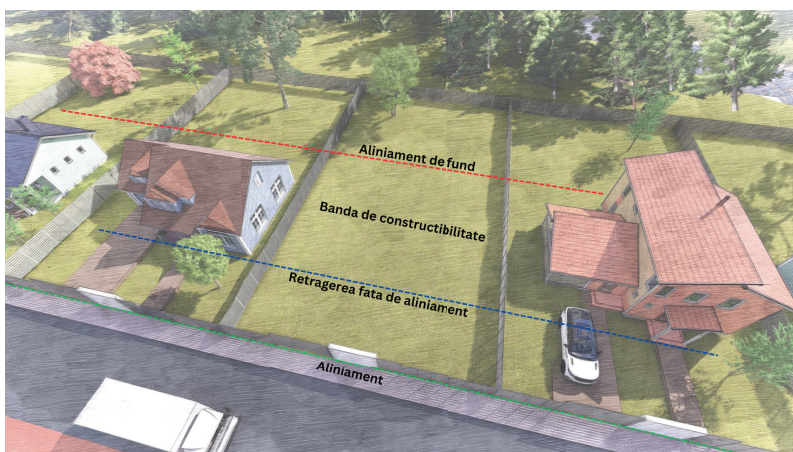


Figura 68. Banda de constructibilitate

edificabilă (figura 69), adică acea suprafață a unei parcele pe care se poate amplasa efectiv o construcție.

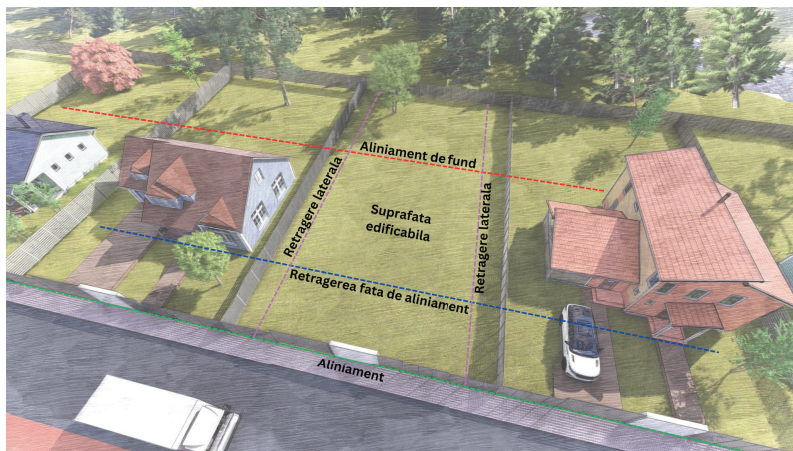


Figura 69. Suprafața edificabilă

b) Retrageri „implicite”

183. Retragerile propriu-zise sunt acelea care îndeplinesc trei condiții: (a) se calculează de la limitele parcelei, adică fie de la aliniament, fie de la cele laterale ori posterioare ale suprafeței de teren pe care se intenționează construirea; (b) vizează direct construcția, normele referindu-se în mod expres la fațadele acestora și (c) situația juridică este una obișnuită: drumul public care generează aliniamentul nu are prevăzute modificări (lărgiri etc.), iar parcelele vecine sunt în proprietate privată și sub același regim de construire cu parcela în discuție. Dar, pe lângă acestea, mai există și alte reguli de urbanism, respectiv de utilitate publică generatoare de retrageri implicite ale construcțiilor, chiar dacă ele se calculează, uneori, față de un alt reper decât acela al limitelor parcelei în cauză ori se referă la un alt element de construire (decât fațada), care impun această retragere.

184. (i) Retrageria fațadelor care au ferestre de vedere. *Fereastra* reprezintă, potrivit DEX, deschizătura de formă regulată, lăsată în peretele unei clădiri, al unui vehicul etc. pentru a permite să intre aerul și lumina; ansamblu format dintr-un cadru fix („tocul”) și unul mobil („cerceveaua”/„canatul”) în care se fixează geamuri, montate în deschizătura amintită; ansamblu format de această deschizătură, împreună

cu cercevelele care o încadrează și cu geamul fixat în cercevele^[1]. Ferestrele pot fi *clasificate* utilizându-se un dublu criteriu. În primul rând, este acela al **amplasării** lor:

(i.1) cele regăsite **pe fațade**, care, la rândul lor, se împart, după *funcția* pe care o îndeplinesc, în ferestre *de vedere*^[2] (**figura 70**), ferestre *de lumină*^[3] (**figura 71**) și ferestre *de aerisire (ventilație)*^[4] (**figura 72**), pe de o parte, respectiv

^[1] Aflăm dintr-o lucrare tehnică de prestigiu (*Lexicon*, vol. II, p. 135) că cerințele de funcționalitate ale ferestrei sunt luminarea naturală, izolarea termică, protecția împotriva aportului caloric al razelor solare, izolarea fonică, etanșeitățile la aer, etanșeitățile la apă, rezistența la vânt, rezistența mecanică, duranța și rezistența la foc, fiecare dintre acestea având anumiți parametri tehnici minimi de funcționare.

^[2] *Ferestrele de vedere* reprezintă, în mod evident, acele ferestre care permit vederea directă (prin ele), raportat la amplasarea lor (suficient de jos încât să existe vizibilitate pentru o persoană care stă în picioare) și materialul din care sunt făcute (transparent). Desigur că, într-o viziune arhitecturală superioară, vederea (panorama) reprezintă scopul acestui tip de fereastră, care este cu atât mai valoroasă cu cât încadrează (și, deci, pune în valoare) mai bine o asemenea panoramă (M. FREDERICK, *op. cit.*, nr. 34). Desigur că o asemenea fereastră joacă și funcția de fereastră de lumină, de vreme ce permite trecerea luminii solare/naturale, respectiv de fereastră de aerisire, de vreme ce nimic nu împiedică deschiderea ei (dacă proprietarul dorește o asemenea fereastră). În cazul pereților cortină din sticlă, care joacă și rolul ferestrelor de lumină, de regulă, aerisirea se face prin ventilare artificială, cu ajutorul sistemelor de climatizare.

^[3] *Ferestrele de lumină* sunt acelea care, din cauza materialului din care sunt confecționate (și care este **translucid**), permit trecerea luminii solare, dar nu și vederea în exterior. Prin urmare, nu contează nici amplasarea, și nici dimensiunile acestora, un întreg perete (format din cărămizi „de sticlă”, sau „Nevada”) putând juca rolul unei ferestre de lumină. În schimb, ea nu poate fi deschisă larg, pentru că atunci ar putea permite vederea directă înspre proprietatea vecină, încălcând astfel prevederile art. 616 C. civ. Totuși, în măsura în care, prin construcție, se poate permite rabatarea părții de sus, pe unde oricum nu ar putea avea vizibilitate o persoană care stă în picioare, trebuie să se considere că această fereastră poate juca și rolul uneia de aerisire, fără a fi considerată și una de vedere. Însă, nu poate fi acceptată soluția unui autocolant translucid lipit pe partea interioară a unei ferestre, pentru că acesta este ușor de înlăturat (având deci un caracter provizoriu), iar fereastra de lumină trebuie să aibă prin construcție un caracter definitiv, așa încât orice transformare să necesite timp (deci, să fie ușor observabilă din exterior) și, eventual, și autorizație de construire.

Doctrina a remarcat, de altfel, că acest caracter fix al ferestrei de lumină nu trebuie absolutizat, trebuind a fi verificat, în fiecare caz în parte, dacă fereastra respectivă, în funcție (și) de dimensiuni și amplasare, permite în concret vederea înspre proprietatea vecină (A. BUCIUMAN, *Comentariu* al Deciziei nr. 3479A din 21 decembrie 2021 a Tribunalului București, *op. cit.*, p. 80).

^[4] *Ferestrele de aerisire (ventilație)* reprezintă acele deschizături în peretele unei construcții, de dimensiuni relativ reduse (cu dimensiunile stabilite sub