



1/2019

REVISTĂ INDEXATĂ ÎN BAZE DE DATE INTERNAȚIONALE (EBSCO, ProQuest, HeinOnline)

REVISTA ROMÂNĂ DE DREPT AL AFACERILOR

Eugen SÂRBU

Pot fi neuzuale clauzele standard
specifice unui sector de business?

Cătălin Gabriel STĂNESCU

Recuperatorii, banii și românii.
O evaluare a încercărilor României de a
legifera colectarea abuzivă de creanțe

Raluca MIHAI

Limitele modificării unei decizii CNSC
de către Curtea de Apel.
Pronunțarea unei decizii
cu aplicabilitate practică
sau respectarea în mod strict
a principiului disponibilității
și necrearea unui avantaj
competitiv în raport
cu alți posibili ofertanți?

Ana-Maria VLAD

Ana SEINEA

Autorizație de spargere.
Aspecte practice

Autorizație de spargere. Aspecte practice

Ana-Maria VLAD

avocat colaborator coordonator

Popovici Nițu Stoica & Asociații

Ana SEINEA

avocat colaborator Popovici Nițu Stoica & Asociații

Considerăm util să prezentăm această analiză în cadrul Monitorului Fuziunilor & Achizițiilor din perspectiva achizițiilor de proiecte în curs de dezvoltare în care decizia părților (referitoare la structura tranzacției, obligațiile ce incumbă vânzătorului sau se transferă cumpărătorului precum și ajustarea prețului tranzacției) ar trebui să țină cont și de costurile și responsabilitățile decurgând din autorizația de spargere (alături de celelalte autorizații necesare construirii, funcționării și operării unui astfel de proiect).

1. Introducere

Potrivit dispozițiilor legale în vigoare, executarea lucrărilor de construcții este permisă numai pe baza unei autorizații de construire (sau de desfășurare, în cazul în care sunt necesare și lucrări de demolare), aceasta reprezentând actul autorității administrației publice locale, în baza căruia persoana interesată dobândește dreptul de a demara lucrările de construcții.

Cu toate că autorizația de construire reprezintă și rămâne actul central al procesului de dezvoltare imobiliară, în situațiile întâlnite de noi, am observat, la nivelul autorităților locale, practica acestora de a include în cuprinsul autorizației de construire, pe lângă alte mențiuni și obligația titularului acesteia de a obține, în vederea demarării lucrărilor pentru proiectul autorizat, și autorizația de spargere^[1].

Astfel, autorizația de spargere reprezintă un act administrativ pe care un investitor trebuie să îl obțină în vederea dezvoltării unui proiect imobiliar, dar care, spre deosebire de autorizația de construire, nu se bucură de o reglementare unitară, consacrată la nivel de lege (privită *stricto sensu*), ci obligativitatea obținerii ei în vederea realizării de lucrări de intervenție asupra infrastructurii de drumuri și rețele edilitare, este stabilită la nivel local, prin regulamente și hotărâri ale consiliilor locale.

^[1] Denumirea acestei autorizații are soriginea în chiar denumirea lucrărilor autorizate, respectiv traversarea infrastructurii publice prin spargere și săpături, în numeroase cazuri, fiind întâlnită și terminologia de „*acord de săpătură*”, „*permis de spargere*” sau „*autorizație de subtraversare stradă*”.

Având în vedere cele de mai sus, ne propunem, pe baza analizei – prin sondaj – a actelor autorităților locale, următoarele:

- (i) definirea acestei autorizații, pentru a putea stabili natura sa juridică;
- (ii) determinarea obligațiilor ce pot fi instituite prin intermediul autorizației de spargere;
- (iii) determinarea sancțiunilor pe care le poate atrage nerespectarea prevederilor autorizației de spargere.

2. Noțiune

Având în vedere că, în momentul de față, nu există o definiție a autorizației de spargere, în cele ce urmează, vom încerca să o definim pornind de la finalitatea emiterii acesteia. Astfel, pe baza dispozițiilor regulamentelor locale, am defini autorizația de spargere ca fiind acel act administrativ emis la cererea *persoanelor interesate* (persoane fizice sau juridice, deținători sau administratori de rețele de utilități) în vederea efectuării lucrărilor tehnico-edilitare (lucrări de investiții, reparații și intervenții) care afectează domeniul public (străzi, trotuare, parcuri, spații verzi).

În ceea ce privește natura sa juridică, în sensul încadrării acesteia în categoria actelor administrative individuale sau normative, considerăm că autorizația de spargere este un act administrativ individual, generând drepturi și obligații determinate pentru subiectul căruia i se adresează, respectiv titularul autorizației.

3. Obiect

Obiectul acestei autorizații îl reprezintă următoarele categorii de lucrări:

- (i) lucrările de intervenție asupra infrastructurii publice (fie domeniu public, fie domeniu privat) pentru spargerea/secționarea planșeului rutier, a trotuarului sau a spațiului verde, după caz;
- (ii) lucrarea/lucrările propuse de investitor (e.g. lucrări de montare a echipamentelor tehnice specifice sistemelor de utilități edilitare, lucrări de întreținere, extindere sau modernizare a echipamentelor existente sau lucrări de intervenție în regim de urgență, în cazul avarierii echipamentelor tehnice) precum și
- (iii) lucrările de remediere pentru aducerea la starea inițială a infrastructurii publice (e.g. suprafețe de teren asfaltate sau betonate ori de trotuare asfaltate, betonate sau pavate, ori spații verzi)

Cu privire la lucrările efectuate asupra infrastructurii publice, precum și referitor la echipamentele tehnice asupra cărora se intervine, trebuie făcute unele precizări cu relevanță practică, după cum urmează:

- (i) lucrările de spargere pot avea un caracter spontan, în cazul apariției unor avarii la rețelele edilitare, caz în care procedura autorizării acestora nu va fi cea generală (astfel cum este detaliată în secțiunea 5.1 de mai jos), ci una simplificată, justificată de caracterul urgent al lucrărilor de intervenție. În acest sens, lucrările de intervenție în caz de avarie, vor putea fi făcute fără a fi necesare avizele deținătorilor de rețele edilitare sau instituții din zona respectivă, a căror obținere ar putea tergiversa procesul de remediere, punând astfel în

pericol siguranța și sănătatea publică. De asemenea, în această situație, autorizația de spargere apare sub denumirea de „*autorizație sau aviz de intervenție*”.

- (ii) echipamentele tehnice pot fi amplasate atât în subteran, cât și deasupra infrastructurii publice, acestea din urmă purtând denumirea de „*branșamente aeriene*”^[2].

În cadrul unui proiect de achiziție, toate aceste aspecte urmează a fi analizate de părți, împreună cu echipele de proiect ale acestora, pe baza costurilor implicate, urmând a se traduce în alocarea de responsabilități între părțile tranzacției.

4. Conținut

Având în vedere modalitatea concretă de stabilire și implementare a regulilor referitoare la autorizațiile de spargere, autoritățile pot stabili prin hotărâri ale consiliilor locale obligații diferite pentru titularii autorizațiilor de spargere.

Cu toate acestea, din consultarea hotărârilor și a regulamentelor locale, enumerăm în continuare anumite obligații generale, care se regăsesc în mai multe regulamente locale, după cum urmează:

- (i) asigurarea bazei tehnico-materiale complete, respectiv a personalului specializat și a utilajelor specifice acestui tip de lucrări;
- (ii) folosirea unor utilaje având caracteristici speciale, în cazul în care zona, asupra căreia urmează să se intervină, este asfaltată;
- (iii) luarea de măsuri specifice asigurării siguranței pietonilor și a autovehiculelor, prin folosirea indicatoarelor și a mijloacelor de semnalizare adecvate pe timp de zi și de noapte;
- (iv) solicitarea asistenței tehnice de la toți deținătorii de rețele tehnico-edilitare pe tot parcursul lucrărilor;
- (v) semnalarea descoperirii edificiilor arheologice sau a altor rețele edilitare necunoscute la începerea lucrărilor;
- (vi) aducerea infrastructurii la starea inițială.

Pe lângă aceste obligații, referitor la aducerea zonei afectate de lucrări la forma inițială, autoritățile pot prevedea ca intervenția la infrastructura publică să fie efectuată cu respectarea anumitor condiții tehnice, reglementate în mod specific în funcție de zona afectată. Spre exemplu, în cazul în care lucrările afectează carosabilul, refacerea zonei va fi efectuată cu respectarea unor parametri stabiliți de către autoritățile locale, referitor la tipul de beton ce va trebui folosit sau la grosimea stratului în care acesta va fi turnat; tot astfel, în cazul spațiilor verzi, se impune refacerea florei afectate (gard viu, arboret, gazon etc.).

De asemenea, tot cu privire la refacerea zonei afectate, regulamentele prevăd că, aceasta se realizează folosind doar materiale noi, fiind interzisă utilizarea la refacerea zonei a molozului și a pământului rezultat din săpătură.

^[2] În vederea păstrării caracterului specific al spațiului urban din intravilanul localităților, anumite regulamente locale interzic montarea supraterană, pe domeniul public, a echipamentelor tehnice care fac parte integrantă din sistemele de alimentare cu apă, energie electrică, termoficare sau telecomunicații. În astfel de cazuri, soluțiile propuse de către autorități au fost amplasarea în subteran a echipamentelor menționate, iar în cazul existenței unor branșamente aeriene, trecerea acestora în subteran a fost condiționată de executarea acestor lucrări de obținerea prealabilă a autorizației de spargere.

Important de menționat este și faptul că, pe parcursul lucrărilor de refacere, se va solicita participarea unui reprezentant al autorității locale care va verifica respectarea condițiilor impuse prin autorizația de spargere și care va întocmi un proces verbal în care va consemna conformitățile și neconformitățile lucrărilor de refacere a zonei. În acest din urmă caz, reprezentantul autorității publice locale va acorda și un termen pentru remedierea neregularităților, a cărui nerespectare poate conduce atât la aplicarea de amenzi contravenționale, cât și la revocarea autorizației de spargere.

5. Procedura

Din analiza noastră, a reieșit că majoritatea regulamentelor cuprind un nucleu de reglementări comune, precum:

- condițiile și documentele necesare obținerii autorizației de spargere;
- achitarea unor taxe în vederea obținerii autorizației de spargere;
- lucrările de efectuat în baza acestei autorizații;
- natura sancțiunii (i.e. amenda contravențională) ce intervine în cazul nerespectării condițiilor prevăzute în autorizația de spargere.

Dar, în baza autonomiei de voință a autorităților locale^[3], acestea sunt libere să reglementeze anumite aspecte (e.g. în materia documentației solicitate pentru emiterea autorizației, cu privire la valoarea taxelor pentru obținerea autorizației sau a valorii amenzii contravenționale), după cum vor considera oportun. Menționăm că aceste diferențe nu sunt unele substanțiale, apte să determine regimuri juridice diferite referitoare la această autorizație de la o jurisdicție locală la alta.

5.1. Depunere cerere și documentație

În ceea ce privește momentul eliberării autorizației de spargere, raportat la celelalte etape ale unei dezvoltări imobiliare, autorizația de spargere va fi obținută ulterior eliberării autorizației de construire.

Cererea pentru eliberarea autorizației de spargere va fi însoțită de documentația necesară, astfel cum aceasta este prevăzută în regulamentele și hotărârile de consiliu local.

În principiu, toate regulamentele locale pe care le-am analizat, prevăd o serie de documente comune ce trebuie depuse în vederea obținerii autorizației de spargere, după cum urmează:

- (i) cerere tip;
- (ii) copia autorizației de construire pentru lucrările mari, în cadrul cărora se intervine și asupra infrastructurii publice;
- (iii) copie a certificatului de urbanism;
- (iv) proiectul tehnic pentru refacerea zonei afectate;
- (v) contractul având ca obiect refacerea zonei, încheiat cu o firmă specializată;
- (vi) proiectul privind semnalizarea rutieră a zonei și siguranța circulației;

^[3] În baza prevederilor Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală, autoritățile publice locale au dreptul de a gestiona astfel cum consideră oportun problemele de interes public pentru colectivitățile pe care le reprezintă.

- (vii) contractul privind executarea lucrărilor de semnalizare rutieră și siguranță a circulației;
- (viii) grafic de execuție a lucrărilor ce urmează a fi realizate;
- (ix) plan de situație pe care să fie marcată zona afectată și
- (x) avizele deținătorilor de utilități și avizul poliției locale, în cazul în care lucrările ce urmează a fi efectuate sunt de natură a afecta traficul rutier în acea zonă.

Menționăm că, de la caz la caz, regulamentele locale pot prevedea ca, în completarea documentației de mai sus, persoana interesată să depună și alte documente, cum ar fi avizul de spargere (procedura de emitere a acestuia fiind similară celei privind autorizația de spargere) sau contractul încheiat cu un operator de salubritate, având ca obiect spălarea carosabilului/trotuarului, respectiv declarația prin care solicitantul autorizației se angajează să efectueze această operație prin forțe proprii.

O precizare care se impune a fi făcută este aceea că, pentru a putea demara lucrările de spargere, solicitantul va prelua amplasamentul de la autoritățile locale, prin încheierea unui proces-verbal de predare-primire. Preluând amplasamentul pe care se intervine cu lucrările de spargere, investitorul preia și paza juridică a respectivului amplasament pe durata efectuării lucrărilor de spargere, cu implicațiile aferente din punct de vedere al răspunderii.

5.2. Tarif

În ceea ce privește costul eliberării unei autorizații de spargere, acesta diferă de la o primărie la alta, autoritățile locale rezervându-și dreptul de a stabili mecanisme proprii pe baza cărora calculează tariful pentru eliberarea unei astfel de autorizații.

De asemenea, pe lângă taxa prevăzută pentru eliberarea autorizației de spargere, unele autorități solicită investitorului și plata unor sume suplimentare, după cum urmează:

- (i) taxa de ocupare temporară a domeniului public, ce se va achita înainte de data eliberării autorizației de spargere. Cu titlu de excepție, potrivit regulamentelor, pentru lucrările de intervenție determinate de apariția unor avarii la rețelele tehnico-edilitare, administratorii respectivelor rețele vor fi scutiți de plata acestei taxe.
- (ii) fondul de garanție pentru refacerea lucrărilor, constând în achitarea anticipată a unor sume de bani ce vor rămâne blocate pe toată durata de execuție a lucrărilor și care vor fi restituite constituitorului potrivit unor mecanisme de restituire stabilite diferit de la o localitate la alta^[4].

5.3. Termenul de realizare a lucrărilor

Autorizația de spargere va cuprinde și termenul în care lucrările de spargere și respectiv de readucere a zonei la forma inițială vor trebui efectuate, cu mențiunea că, acest termen este stabilit în concret, pe baza graficului de eșalonare a lucrărilor prezentat o dată cu restul documentelor necesare obținerii autorizației de spargere, astfel că aceasta nu are un termen de valabilitate general, prestabilit.

^[4] Autoritățile locale sunt îndreptățite să efectueze lucrări din fondul de garanție constituit.

În cazul în care din motive întemeiate executantul nu demarează lucrările în termenul prevăzut în autorizația de spargere, există posibilitatea decalării sau prelungirii acestuia, cu mențiunea că pot exista situații în care neînceperea lucrărilor în termenul acordat să atragă după sine pierderea autorizației inițiale, solicitantul fiind obligat să reia procedura autorizării lucrărilor de spargere.

De asemenea, posibilitatea prelungirii termenului acordat inițial, există și în cazul în care lucrările au fost începute înăuntrul acestuia, dar nu au putut fi finalizate în timp util. În acest sens, autoritățile locale au prevăzut că termenul de executare a lucrărilor va putea fi prelungit o singură dată, condiționat de prezentarea motivelor depășirii sale, precum și de achitarea unei taxe de prelungire. Cât privește perioada de timp cu care termenul inițial va fi prelungit, acest aspect rămâne la latitudinea autorităților locale.

5.4. Recepția

Având în vedere că autorizația de spargere și autorizația de construire sunt două acte administrative emise separat, chiar dacă poate au legătură cu același proiect, considerăm că acestea implică și recepții separate la terminarea lucrărilor efectuate.

Și este normal să fie astfel pentru că lucrările efectuate în baza autorizației de construire (astfel cum sunt recepționate în baza recepției la terminarea lucrărilor și atestate conform certificatului de edificare) se intabulează pe numele investitorului, pe când lucrările realizate în baza autorizației de spargere nu aparțin investitorului, ci autorităților locale sau furnizorilor de utilități, după caz.

Astfel, la momentul finalizării lucrărilor, executantul sau, după caz, beneficiarul acestora, se va adresa în scris compartimentului de specialitate din cadrul primăriei, solicitând prezența unui reprezentant al autorității locale care, alături de un reprezentant al beneficiarului, respectiv al societății care a efectuat lucrările de aducere la starea inițială a zonei afectate, să constate stadiul lucrărilor, încheind în acest sens procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor.

Ulterior îndeplinirii acestei proceduri, lucrările de refacere a zonei afectate se vor afla în perioada de garanție (stabilită la nivelul fiecărui regulament în parte), la expirarea căreia va fi efectuată și recepția finală a lucrărilor.

În cazul în care recepția la terminarea lucrărilor nu este realizată în termenul prevăzut în cuprinsul autorizației de spargere, precum și în cazul în care recepția la terminarea lucrărilor nu este admisă în urma constatării de către reprezentanții autorităților locale a anumitor neconformități privind refacerea zonei, lucrarea va fi considerată nepredată^[5], fiind în continuare taxată prin aplicarea așa-numitei „taxe de ocupare a terenului”, până când se va constata că lucrarea corespunde din punct de vedere calitativ și poate fi încheiat proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor.

În plus, neefectuarea recepției finale atrage consecințe și în ceea ce privește deblocarea fondului de garanție constituit de către solicitantul autorizației de spargere, în vederea eliberării acesteia.

În considerarea celor de mai sus, efectuarea recepției lucrărilor ce fac obiectul autorizației de spargere, reprezintă un element important în economia unei tranzacții, reprezentând un subiect de negociere cu privire la prețul tranzacției și/sau garanțiile ce vor trebui să fie acordate de către vânzător.

^[5] Menționăm că, potrivit dispozițiilor legale în vigoare, nerespectarea prevederilor legale cu privire la efectuarea recepției lucrărilor, constituie contravenție și se sancționează cu amenda contravențională în valoare de 2.000 lei [art. 26 alin. (1) lit. n) și alin. (2), precum și art. 37 alin. (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții].

5.5. Sancțiuni

Cu privire la sancțiunea aplicabilă în materia autorizațiilor de spargere, atât în cazul începerii lucrărilor în lipsa autorizației de spargere, precum și în cazul nerespectării obligațiilor stabilite în cuprinsul acesteia, incidentă este amenda contravențională.

Constatarea și aplicarea contravenției se vor realiza conform dreptului comun în această materie, respectiv Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu mențiunea că valoarea amenzilor contravenționale va fi stabilită la nivel local, astfel că, de la caz la caz, poate fi diferită.

Din perspectiva sancțiunilor aplicabile, trebuie avute în vedere și dispozițiile art. 44 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor („O.G. nr. 43/1997”). Potrivit acestui act normativ, este interzisă blocarea sau amplasarea de obstacole de orice fel pe ampriza drumurilor publice, cu excepția cazurilor autorizate de administratorul drumului și de poliția rutieră și care vor fi semnalizate corespunzător^[6].

^[6] Potrivit art. 61 alin. (1) lit. a) din O.G. nr. 43/1997, această faptă este sancționată cu amenda contravențională a cărei valoare este cuprinsă între 2.000 și 6.000 lei.