

## ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND UTILIZAREA INDICILOR URBANISTICI LA NIVELUL MUNICIPIULUI CHIȘINĂU

**Climova Alla,**

*Conferențiar universitar, doctor în drept, avocat*

**Dogotaru Svetlana,**

*Lector universitar, master în drept administrativ, expert în urbanism*

*Prezentul articol este consacrat problemelor ce țin de executarea documentațiilor urbanistice prin prisma respectării indicilor urbanistici în procesul de realizare a investițiilor pe teritoriul municipiului Chișinău. Astfel, este supus cercetării cadrul legislativ ce ține de condițiile de constructibilitate, responsabilitatea autorităților în procesul de eliberare a autorizațiilor urbanistice, la fel a organelor de control și a beneficiarilor implicați, calitatea organizării consultărilor în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea urbană. În acest sens, autorii scot în evidență abaterile organelor autorităților publice locale, organelor de control, cât și de către beneficiarii obiectelor de construcții, în domeniul supus cercetării, calificând toate acestea - drept un impact puternic negativ asupra dezvoltării orașului, având drept efect utilizarea ineficientă a terenurilor, deteriorarea calității spațiilor urbane și, implicit a calității vieții în oraș. Sunt analizate doar câteva aspecte dar care sunt suficiente pentru a califica activitatea subiecților implicați în raporturile de dezvoltare urbană drept una neconformă, totodată se propun soluții de îmbunătățire, deloc exhaustive, dar care puntează asumția că schimbarea poate fi realizată numai prin transformări radicale.*

**Cuvinte cheie:** *Urbanism, Dezvoltare urbană, Teren, PUG plan urbanistic general, PUZ plan urbanistic zonal, RLU regulament local de urbanism, Autorizații de urbanism, Indici urbanistici, Alinierea clădirilor, Regim de înălțime, Linie roșie, POT Procent de ocupare a terenului, CUT Coeficient de utilizare a terenului*

### **Theoretical and practical aspects regarding the use of urbanistic indices in Chisinau municipality**

**Climova Alla,**

*Associate Professor, Doctor of Law, Lawyer*

**Dogotaru Svetlana,**

*University Lecturer, Master in Administrative Law, Urbanism Expert*

### **SUMMARY**

*This article is dedicated to issues related to the execution of urban documentation through the observation how urbanistic indicators are respected in the process of realization of investments on the territory of Chisinau municipality. Thus, the legislative framework regarding the conditions of constructiveness, the responsibility of the authorities in issuing the urban permits, the same of the control bodies and the*

*beneficiaries involved, the quality of the public consultation in the urban decision-making process are subject to research. In this way, the authors highlight the deviations of the local public authorities, the control bodies and the beneficiaries of the construction objects in the area under investigation, qualifying them all - as a strong negative impact on the development of the city, resulting in inefficient land use process, the deterioration of the quality of urban spaces and, implicitly, the quality of life in the city.*

*Only a few aspects are considered but are sufficient to qualify the activity of the subjects involved in the urban development relations as inappropriate. While at the same time solutions for improvement are proposed, not at all exhaustive, but pointing to the assumption that the change can only be achieved through radical transformations.*

**Cuvinte cheie:** *Urbanism, Urban developmen, Land plot, General Plan, Master Plan, Zonal Development Plan, Land Use Regulations, Autorizații de urbanism, Urbanistic permissions, Indici urbanistici, Alinierea clădirilor, Maximum Building Height, Percentage of land occupation, Occupancy rate of the land, Red line.*

**Introducere.** Problemele de dezvoltare teritorială, inclusiv urbană, politicile de promovare a acestora sunt elementele cheie în strategia evoluției unei țări. De modul cum sunt abordate aceste subiecte depinde dezvoltarea economică și calitatea vieții oamenilor, văzută prin prisma culturii, socială și de mediu.

Orașele sunt localități complexe, unde își găsesc locul de trai majoritatea populației unei țări. Înzestrate cu infrastructura necesară pentru asigurarea desfășurării unor funcțiuni industriale, comerciale, politice, culturale (numite funcțiuni urbanistice<sup>1</sup>) [1], orașele reprezintă sursa provocărilor economice, sociale și de mediu. La rândul său orașele livrează soluțiile pentru rezolvarea acestora. Astfel zonele urbane sunt motoarele creșterii economice, dar tot în aceste zone se manifestă cu o mai mare putere problemele precum sărăcia, șomajul, segregarea.

Pe această linie de idei, în prezenta lucrare se încearcă a fi evidențiate deficiențele ce apar în procesul de gestionare a teritoriului, însăși măsura în care se respectă Regulamentul Local de Urbanism (RLU) în mun. Chișinău [2], acesta fiind suportul de reglementare principal pentru acțiunile de dezvoltare spațială. Totodată se propune o analiză concisă a principalilor indici urbanistici, respectarea cărora asigură o corectă gestionare a teritoriului. Concomitent lucrarea oferă soluții de îmbunătățire a managementului urban în speță a mecanismelor de utilizare a indicilor urbanistici, ceea ce va aduce îmbunătățire modului de folosire a terenurilor, în consecință va crea efecte pozitive asupra calității vieții populației.

---

<sup>1</sup> Legea nr. 385 definește funcțiunile urbanistice: "Funcție urbanistică - ansamblul activităților specifice domeniului urbanismului și amenajării teritoriului, care are la bază criteriul modului de folosire a terenurilor și construcțiilor în scopul satisfacerii unora dintre necesitățile populației dintr-un anumit teritoriu. Principalele funcții urbanistice sînt: circulația (terestră, aeriană, maritimă și fluvială); locuirea; exploatarea și prelucrarea resurselor; comerțul, cultura, învățămîntul și instruirea, recreerea; activitățile politice, civice, administrative, religioase; activitățile de apărare, de asigurare a ordinii de drept și a securității publice; salubritatea; echiparea tehnică; asistența medicală; turismul."

Totodată în prezenta lucrare se încearcă a clarifica care sunt instrumentele politicii urbane, ce soartă vor avea orașele din Republica Moldova, unde este concentrat un număr mare de populație, este oare capitala țării un motor și un exemplu al dezvoltării pentru celelalte localități, în ce măsură sunt respectate regulile de construibilitate, acestea fiind unul din elementele principale în procesul de amenajare a teritoriului.

Orașul Chișinău este selectat în calitate de arie de cercetare grație unei activități mai consistente în procesul de realizare a obiectivelor de construcție dar nu în ultimul rând și datorită faptului unor interpretări extrem de îndoielnice a prevederilor reglementărilor aprobate.

Astfel, frecvent administrația publică locală încalcă propriile regulamente, planurile de organizare a teritoriului, ce în consecință duce la pierderi masive de proprietăți municipale, la fel la utilizarea irațională a terenurilor și diminuarea calității zonelor în care se amplasează noi construcții.

**Scopul studiului.** Determinarea importanței respectării indicilor urbanistici în vederea administrării eficiente a teritoriului în municipiul Chișinău, evidențierea celor mai frecvente încălcări în domeniul respectiv cu precizarea unor soluții de rezolvare a problemelor.

### **Rezultatele obținute și discuții.**

Construibilitatea terenului, implicând totalitatea indicilor urbanistici stabiliți prin documentații aprobate, reprezintă principalul aspect al reglementărilor urbanistice.

Astfel, construibilitatea este calitatea terenului de a primi o construcție, destinația și caracteristicile terenului fiind condiționate de natura acestui teren și de anumite servituți urbanistice, care îl grevează. Construibilitatea nu este doar o problemă strict urbanistică, construibilitatea are o pronunțată încărcătură juridică, pe lângă dreptul urbanismului, făcând uz de reglementări din diferite ramuri ale dreptului – administrativ, civil, funciar, ecologic, s.a.

Condițiile de construibilitate în teritoriul unei localități sunt determinate de cadrul legislativ general al țării, precum și de documentațiile urbanistice, aprobate la nivel de localitate, cum ar fi Planul Urbanistic General (PUG) [3] Planul Urbanistic Zonal (PUZ), Planul Urbanistic de Detaliu (PUD) și regulamentele aferente acestora. Astfel cum construibilitatea rămâne a fi reglementată prin indici urbanistici, prezentul articol rămâne să fie axat asupra elucidării aspectelor de respectare a regementărilor vizate.

Indicii urbanistici sunt utilizați în actele legislative în calitate de instrumente urbanistice de lucru în vederea efectuării controlului asupra proiectării și dezvoltării teritoriului urban. Astfel indicii urbanistici reprezintă expresia tehnică a dreptului urban, fiind stabilite prin lege atât semnificația fiecăruia, cât și modul de determinare a acestora.

Totodată indicii urbanistici, precum și a alte reglementări în domeniul respectiv, în anumite cazuri au drept scop stabilirea unor limitări ale drepturilor - limitări ce

izvorăsc din prerogativa publică. Autoritățile publice locale, în situația în care interesul general se impune, aprobă în cadrul documentațiilor urbanistice limitările respective, care pot să atingă drepturile proprietarilor individuali. Aceste limitări nici într-un caz nu pot fi tratate ca drept încălcare a drepturilor fundamentale garantate prin Constituție (art. 46) [4], așa cum încearcă unii funcționari să-și argumenteze inacțiunile frauduloase, deoarece statul ocrotește dreptul de proprietate în formele solicitate de proprietari, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății. Interesul general dă naștere prerogativei de putere publică, confirmată prin prevederile legislației specifice. În așa mod, autoritățile administrației publice sunt investite cu drepturi de reglementare și de instituire a servituților de urbanism. Prerogativa de putere publică face să prevaleze interesul general asupra interesului particular al proprietarilor funciari. Strategiile de dezvoltare a localităților, planurile urbanistice de dezvoltare, Regulamentul general de urbanism și Regulamentele Locale de Urbanism aferente Planului General de Urbanism – toate aceste documente, aprobate de către organele competente, obțin statut de norme juridice în teritoriul vizat pe o perioadă de timp determinată (sau nedeterminată).

Exact în acest mod necesită a fi interpretați indicii urbanistici – în calitate de normă legală, deci nu se pot ignora la eliberarea autorizațiilor urbanistice cum ar fi Certificatul de Urbanism, Autorizația de Construire și se pot supune modificării doar prin aceiași procedură prin care se aprobă documentația de urbanism.

În general, se cunosc indici urbanistici, utilizați pentru reglementarea utilizării terenului, care stabilesc următoarele: 1) înălțimea maximă a construcțiilor, 2) procentul de teren maxim pe care îl poate ocupa o construcție, 3) coeficientul de utilizare a terenului, 4) retragerile minime admise, 5) amplasarea față de aliniament/linia roșie 6) destinația conform funcțiunii admise (locuințe, comerț, industrial, etc.) Toți acești indici se referă la un teren anumit, o parcelă de pământ, care constituie obiectul aplicării acestor reguli de construibilitate, deaceia este important să clarificăm și noțiunea de "teren".

Astfel, noțiunea de *teren*, "reprezintă o parte din teritoriu având hotare închise a cărei suprafață, amplasament și caracteristici sunt reflectate în cadastrul bunurilor imobile.

*Hotarul este o linie imaginară sau fizică ce indică punctele extreme ale terenului, delimitându-l de alte terenuri. Poate fi marcat în natură cu obiecte materiale". [5] (art.2)*

Aceste două noțiuni sunt utile pentru clarificările necesare privind hotarele și suprafețele de teren, pe care se efectuează amplasamente de construcții, fiind luate în calcul de către proiectanți și autorități la aprobarea documentațiilor urbanistice, la emiterea autorizațiilor de urbanism.

Totodată, Legislația Republicii Moldova prevede mecanisme de stabilire a regimului de construire ca și componentă reglementatoare a planurilor urbanistice (generale, zonale și de detaliu). Regimul de construire (modul de ocupare și utilizare a terenului sau construibilitatea terenului) se stabilește prin următorii indici: 1) aliniamentele; 2) regimul de înălțime; 3) indicii de control; 4) procentul de ocupare a teritoriului și coeficientul de utilizare a terenului.

Cadrul normativ detaliază prin definiții terminologia din domeniul urbanismului, inclusiv indicatorii urbanistici ai regimului de construire a terenului. Conform normativului NCM B.01.01.2005 "**Sistemizarea teritoriilor și localităților. Termeni și definiții**" [12], indicatorii sunt definiți în felul următor:

**"3.5 Aliniament.** Linie convențională stabilită prin documente normative și documentație de urbanism, care specifică retragerea de front a fațadelor clădirilor sau a loturilor proiectate față de linia roșie.

**3.32 Coeficient de utilizare a terenului (CUT).** Măsurimea care caracterizează gradul de folosire a unei suprafețe de teren date, se exprimă prin raportul dintre suma ariilor desfășurate ale clădirilor existente sau proiectate și aria terenului respectiv.

**3.65 Indice de utilizare a terenului, sinonim: Procent de ocupare a terenului.**

Valoare care caracterizează gradul de folosire a unei suprafețe de teren date, se exprimă prin raportul dintre aria terenului ocupat de construcții și aria totală a terenului aferent acestora. Se exprimă în procente.

**3.70 Linie roșie.** Linie convențională inviolabilă, care delimitează terenurile construite sau destinate construcțiilor (în proprietatea publică sau privată) de terenurile publice existente și rezervate străzilor și altor comunicații de transport.

**3.103 Procent de ocupare a terenului** sinonim: Indice de utilizare a terenului. "

La fel, NCM B.01.02:2016 impune obligația, pentru planurile urbanistice generale, să conțină, pe lângă direcțiile prioritățile și reglementările de dezvoltare a localității și prevederi cu privire la stabilirea regimului de construire, cuprinzând liniile roșii, alinierea și înălțimea construcțiilor, precum și procentul de ocupare a terenului.

Aici trebuie să menționăm, că spre deosebire de prevederile Legii privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, în documentul normativ NCM B.01.02:2016 în condițiile de stabilire a regimului de construire nu se specifică unul din indicatori – coeficientul de utilizare a terenului. S-ar putea să fie o simplă omisiune – în asemenea caz emitentul actului ar trebui să completeze documentul, pentru a nu crea confuzii.

Activitatea de planificare, control și utilizare a terenurilor în localități este una complexă. În prezentul articol ne vom axa doar pe prevederile Regulamentului Local de Urbanism cu privire la aspectul de construibilitate a parcelei.

Astfel, deosebim două tipuri de acțiuni ale autorităților administrației publice locale, în situația în care autoritățile fac uz de indicii construibilității (urbanistici):

Prima se referă la aprobarea indicilor de către Consiliul local, în cadrul Regulamentului Local de Urbanism conform procedurii prevăzute de legislație, inclusiv

consultarea publică, element foarte important în procesul de elaborare/aprobare a documentației urbanistice.

A doua procedură este legată de autorizarea operațiunilor urbanistice, adică emiterea autorizațiilor urbanistice - documentații permissive pentru proiectare și construcții/desființare/demolare, prin care se fac cunoscute solicitantului condițiile de amplasament pe terenul dat. Astfel autoritățile administrației publice locale impun reglementări prin restricții și prescripții specifice activității de autorizare a lucrărilor, prin care se urmărește corespunderea modului planificat de utilizare a terenului cu cel propus spre realizare de către investitor.

Procedurile menționate au drept scop asigurarea unui confort de locuire în zonele supuse intervenției și în relație cu contextul general al localității.

Autoritatea publică are la dispoziție două repere, instrumente de control, două acte administrative de urbanism, prin care se asigură controlul activității reglementate. Amplasamentul construcției pe un teren este o activitate reglementată 1) atât în partea de stabilire a condițiilor de utilizare a terenului (prin Certificatul de Urbanism - CU), 2) cât și în partea de detaliere a amplasamentului prin lucrările de proiectare (Autorizația de Construire - AC).

Astfel se pot distinge câteva etape în care apar indicii urbanistici, reflectați în documente cu diferite aplicații, în care putem urmări trasabilitatea acestora pe toate etapele de utilizare. Aceste etape includ:

1. Elaborarea/aprobarea Regulamentului Local de Urbanism (RLU);
2. Eliberarea autorizațiilor de urbanism;
3. Avizarea/aprobările documentațiilor de proiect;
4. Aprobarea modificărilor în documentații urbanistice;
5. Receptia obiectelor de construcție;
6. Înregistrarea bunurilor imobile în Registru;
7. Intervențiile în construcțiile existente.

## **1. Elaborarea/aprobarea Regulamentului Local de Urbanism**

Regulamentul Local de Urbanism (RLU) fixează reguli privind modul de ocupare a terenului. Funcțiile RLU și a documentațiilor de urbanism sunt strâns corelate între ele. Planurile (Planul Urbanistic General al localității – PUG, Planul Urbanistic Zonal al Localității – PUZ, Planul Urbanistic de Detaliu - PUD) determină zonele prin codificări, atribuindu-le funcțiuni specifice. Regulamentul Local de Urbanism stabilește regulile de ocupare a terenului prin intermediul unor anumiți indici – Aliniamentul/liniile roșii, Coeficientul de Ocupare a Terenului (CUT), Procentul de Ocupare a Terenului (POT). Un Regulament Local de Urbanism, aprobat prin Decizia Consiliului [2], este obligatoriu spre executare pe tot teritoriul localității și nu poate fi încălcat sub nici o formă. Orice

modificare a Regulamentului se poate efectua doar prin aceeași procedură, prin care se elaborează documentația urbanistică. Nu poate fi modificat un element al sistemului, fără a fi analizat sistemul în integritatea sa. Încercarea de a modifica un indice urbanistic fără a analiza și a propune soluții complete este inacceptabilă.

Proprietarii de terenuri și construcții se fac responsabili de utilizarea terenurilor fiind obligați să respecte și regulile de interes general. Interesul public, modalitatea de utilizare a proprietăților în concordanță cu interesul comun este reflectată prin documentația de urbanism și amenajare a teritoriului, aprobată de către autoritățile competente, precum și în alte reglementări legale [1].

## 2. Eliberarea autorizațiilor de urbanism

Conform doctrinei juridice documentele respective, precum și procedura emiterii acestora, sunt calificate drept acte administrative. Necesitatea eliberării unor autorizații de urbanism reiese din nevoia de a concretiza anumite detalii privitor la modul în care poate fi dezvoltat terenul. Cerințele legale prevăd informarea publicului referitor la documentația de urbanism prin publicarea oficială. Totodată insuficiența datelor oferite publicității nu permit proprietarului de imobil/teren "să aprecieze anvergura sarcinilor de urbanism care grevează bunul (ui) respectiv. Deaceia, cu ocazia fiecărei tranzacții imobiliare, se interoghează administrația asupra naturii și conținutului servituților de urbanism aplicabile imobilului care formează obiectul tranzacției. Inițial, răspunsul se concretiza într-o simplă notă informativă care, treptat, s-a transformat în certificatul de urbanism de azi. Acesta a avut, la rândul său, o evoluție semnificativă (în ceea ce privește natura și rolul îndeplinit), la început fiind doar un simplu instrument de informare individuală asupra servituților administrative aplicabile imobilului, pentru ca astăzi să devină un instrument de control al utilizării terenurilor" [7, p. 118].

În legislația RM autoritățile administrației publice execută prevederile documentației de urbanism și amenajare a teritoriului și a reglementărilor de utilizare a terenurilor prin **gestionarea teritoriului** [1] (art.13 alin (4)). Instrumentele utilizate pentru controlul terenului sunt: Certificatul de Urbanism (CU), Certificatul de Urbanism Informativ (CUI), Autorizația de Construire (AC), Autorizația de Desființare (AD), Autorizația de Schimbare a Destinației (ASD). Legea 835 (art. 52) stabilește următoarele: "Pentru utilizarea construcțiilor în conformitate cu prevederile documentației de urbanism și amenajare a teritoriului aprobate, precum și cu alte reglementări în vigoare, autoritățile administrației publice locale emit:

a) autorizație de construire, autorizație de desființare, certificat de urbanism pentru proiectare și certificat de urbanism informativ, eliberate în cazurile și în modul stabilit de Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție;

b) autorizații de schimbare a destinației."

Fiecare din aceste documente reprezintă și un reper pentru verificarea corespunderii documentațiilor de proiect, a avizelor și studiilor reglementărilor aprobate, indicii urbanistici constituind elementele care urmează să fie verificate de către autoritate. Doar în așa mod se poate asigura executarea prevederilor planurilor

urbanistice și, implicit, a unui habitat confortabil pentru locuitorii orașului.

Primul document, care se emite pentru inițierea procedurii de construcție este Certificatul de Urbanism (CU), în care indicii urbanistici se transcriu din documentația de urbanism aprobată. Acești indici reprezintă obligații/constrângeri ce vor fi avute în vedere în procesul de proiectare a investiției - POT, CUT, regimul de aliniere/liniile roșii, înălțimea maximă admisă. Exact aceste constrângeri și necesită a fi ținute în vizorul autorităților, pentru a asigura interesul public pe teritoriul avut în gestiune.

### **3. Avizarea/aprobările documentațiilor de proiect [8, p.3]**

Procedura aprobării documentației de proiect de către investitor punctează asupra asumării de către investitor a responsabilități privind soluțiile proiectului. Astfel, p. 5.2.7 din *NCM A.07.02-2012, pag. 3 Procedura de elaborare, avizare, aprobare și conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții. Cerințe și prevederi principale* specifică următoarele: "Aprobarea documentației de proiect de către investitor (beneficiar) confirmă faptul de luare sub propria răspundere a soluțiilor, prevăzute în documentația de proiect." În așa mod, orice eroare/încălcare din proiect se prezumă a fi efectuată de către investitor (beneficiar) și responsabilitatea pentru lichidarea neconformităților depistate în orice etapă a realizării investiției aparține investitorului.

Toate condițiile și restricțiile impuse prin indicii urbanistici necesită a fi verificate la această etapă de către investitor, care aprobă documentația de proiect. Contractarea unui consultant pe acest subiect este binevenită, pentru a exclude transpunerea încălcărilor din proiect pe șantier, ceea ce atrage resurse substanțiale ale investitorului pentru corectarea unor erori depistate tardiv.

Documentul privind aprobarea proiectului de către beneficiar se prezintă la autoritățile publice în setul de documente pentru obținerea autorizațiilor de construire, document, prin care se stabilește responsabilitatea pentru soluțiile de proiect (în afară de responsabilitatea proiectantului și a verificatorilor, pe care o poartă aceștea conform prevederilor legale).

### **4. Aprobarea modificărilor în documentații urbanistice**

La general, procedura de modificare a documentațiilor urbanistice nu diferă de procedura de aprobare a unui document nou. Ceea ce este important de clarificat, este faptul, că în modificări trebuie să se încadreze viziunile de dezvoltare ale localității, zonei, să fie luate în calcul toate componentele planului în integritatea lor. Doar după o analiză complexă a impactului de schimbare care va fi produs asupra zonelor adiacente se poate recurge la modificarea unor componente ale planului (PUG, PUZ, PUD) și, implicit, a indicilor urbanistici. Nu pot fi modificate coduri, linii roșii, coeficienți s.a. arbitrar, fără analiza de încadrare și impact în zonă. Practica autorităților în domeniul respectiv în mun. Chișinău demonstrează, însă, abateri consistente la acest subiect, modificând frecvent codurile zonificării, indicii urbanistici pentru intervenții investiționale, fără a efectua analize complexe ale zonelor de intervenție și fără a propune soluții generale de infrastructură în condițiile modificărilor propuse.

În acest sens menționăm și faptul concretizării (care prin sine este la fel o modificare) Reglementărilor unor subzone funcționale prin Dispoziția primarului [9] ce pune în aplicare anumite condiționări pentru construibilitatea terenurilor, cu referire la indici CUT, POT, de înălțimea maxim admisibilă a clădirilor, amplasarea față de aliniament, stabilind condiții de amplasare, echipare și configurare a clădirilor, suprafețe, forme, dimensiuni ale parcelelor, precum și alți indici urbanistici. De fapt, este o intervenție de reglementare care n-a fost aprobată în modul stabilit de către Consiliu, dar printr-o simplă dispoziție a primarului, fapt ce contravine procedurilor legale.

Acțiunile respective aduc prejudicii orașului prin ocuparea abuzivă a terenurilor prin amenajarea parcarilor, congestionarea arterelor adiacente, suprasolicitarea infrastructurii tehnice s.a.

## **5. Recepția obiectelor de construcție**

Procedura de recepție este procesul, prin care investitorul preia lucrarea de la executor semnând procesul verbal de recepție. Investitorul verifică prin intermediul comisiei create dacă lucrarea a fost îndeplinită conform condițiilor contractului și conform documentației de proiect. Respectarea indicilor urbanistici, stabiliți pentru terenul supus dezvoltării, este urmărită de către investitor prin intermediul responsabilului tehnic pe toată durata executării, ultimul fiind responsabil și pentru calitatea executării lucrărilor. Totodată și la etapa de recepție, investitorul deține o pârghie foarte importantă pentru a cere îndeplinirea exactă a condițiilor de utilizare a terenului, impuse de primărie. Comisia are dreptul să nu admită recepția în cazul nerespectării prevederilor documentației de proiect și să ceară remedierea oricăror încălcări, chiar dacă acestea nu au fost depistate pe parcursul executării lucrărilor. Legislația [10, p.21] stabilește următoarele motive pentru neadmiterea recepției, în care Comisia poate recomanda neadmiterea:

- 1) se constată lipsa sau neterminarea unor lucrări de construcție-montaj prevăzute de proiect;
- 2) lipsește Cartea tehnică a construcției sau este incompletă;
- 3) lipsesc avizele organelor respective de control;
- 4) construcția prezintă vicii a căror remediere este de durată și care, dacă nu ar fi făcută, ar diminua considerabil utilitatea lucrării;
- 5) există în mod justificat dubii cu privire la calitatea lucrărilor și este nevoie de încercări suplimentare și expertize pentru a le clarifica;
- 6) obiectul a fost construit cu abateri de la documentația de execuție;
- 7) obiectul a fost construit nelegitim (fără certificatul de urbanism, fără proiect, fără autorizație de construire).

Aceste prevederi îi oferă investitorului dreptul de a cere respectarea executării documentației de proiect, soluțiile căreia au fost asumate prin propria răspundere. Răspunderea investitorului va continua pe toată durata de existență a construcției. Orice abatere, validată de către investitor, va putea fi invocată în termenii legali. Semnarea unui act de recepție cu încălcarea prevederilor legale va putea fi contestată, precum și

să fie impusă remedierea neconformităților, depistate de către autoritățile competente. În acest context, autorii subliniază importanța autodisciplinii investitorului, dar nu în ultimul rând și a persoanelor cu drept de semnătură care participă la procedurile de recepție direct sau cu avize/concluzii.

## 6. Înregistrarea bunurilor imobile în Registrul bunurilor imobile

După recepția lucrărilor de construcție obiectul urmează să fie înregistrat în Registrul bunurilor imobile. În momentul înregistrării se verifică corespunderea datelor despre teren cu datele din cadastru, altfel se respinge cererea de înregistrare [5] (art. 31, f<sup>1</sup>).

Referitor la înregistrarea drepturilor de proprietate și a altor drepturi patrimoniale, Legea cadastrului bunurilor imobile asigură recunoașterea publică a drepturilor asupra bunurilor imobile, ocrotirea de stat a acestor drepturi.

Verificarea datelor despre terenuri în momentul de emiteră a autorizațiilor urbanistice, precum și la recepția lucrărilor reprezintă un element important în procesul de efectuare a controlului asupra proiectării și dezvoltării teritoriului urban.

Totodată verificarea corectitudinii aplicării indicatorilor urbanistici din Certificatul de Urbanism la momentul înregistrării construcției în Registrul bunurilor imobile este una opțională, așa cum se contează pe corectitudinea procesului de recepție și a onestității membrilor comisiei de recepție și a semnatarilor de avize de executare (proiectanții, în cadrul activităților de supraveghere, organelor de control, alți participanți).

Completarea listei documentelor obligatorii ce necesită a fi prezentate la înregistrarea imobilului cu **certificat de respectare a indicatorilor urbanistici** ar îmbunătăți situația în ceea ce privește respectarea indicilor urbanistici și ar exclude în mare parte încălcările și neconformitățile din acest domeniu.

În acest sens este binevenită preluarea practicii unor țări europene în ceea ce privește verificarea la momentul înregistrării construcției a modului în care au fost îndeplinite condițiile de construibilitate a terenului, prin perfectarea unui certificat, care ar atesta lipsa de încălcări a documentației urbanistice.

## 7. Intervențiile în construcțiile existente.

Intervențiile în construcțiile existente se efectuează, respectând aceleași condiții de control al modului de utilizare a terenului, investiția fiind condiționată de restricțiile impuse prin indicii urbanistici. Cu toată aparența unor lucruri care pot fi efectuate mai simplu, deoarece nu este o construcție nouă - procedurile nu diferă de cele pentru construcții noi. La toate etapele, Certificatul de Urbanism (CU), documentația de proiect, Autorizație de Construire (AC), etc... se vor controla în vederea respectării parametrilor respectivi, impuși prin documentațiile urbanistice.

Problema efectivității regulilor de urbanism în mun. Chișinău rămâne a fi una

actuală. Astfel frecvent se constată cazuri de încălcare a reglementărilor aprobate, mai cu seamă a procedurilor ce țin de circulația documentelor, aprobarea deciziilor Consiliului Local, consultarea publicului, la fel se constată și încălcări a regimului de construire a terenului, aprobat prin Regulament Local de Urbanism. Astfel identificarea mecanismelor de aplicare a regulilor de ocupare a terenurilor cu respectarea întocmai a indicilor urbanistici rămâne a fi o preocupare prioritară a autorităților administrației publice locale, dar și a societății. Totodată societatea este limitată în dreptul său legal de acces la procesul de luare a deciziilor. Prin intermediul unor consultări “de parada” se validează un proces de acces al populației la luarea deciziei, dar care este lipsit de orice posibilitate ca locuitorii orașului să influențeze deciziile privind amplasamentul. Încălcările grave ale procesului de consultare sunt neglijate totalmente de autoritățile executive ale administrației publice locale, dar și Consiliul Local tolerează aceste încălcări, fără a interveni în corectarea procesului. Majoritatea intervențiilor urbanistice păguboase se pot întâmpla grație procesului fraudulos și obscur de modificare a indicatorilor urbanistici, cu încălcarea tuturor procedurilor legale de transparență a procesului decizional.

Comunitatea este în drept să conteste deciziile frauduloase dar și să pună presiune pe autorități pentru a corecta procesul de luare a deciziilor. Pentru a exercita acest drept, comunitatea trebuie să fie informată asupra procedurilor și a regulilor de amplasare a unei construcții, a prevederilor planurilor urbanistice, precum și a regulamentelor de urbanism. Cunoașterea și identificarea încălcărilor este importantă în momentul consultărilor, pentru a putea interveni în scopul neadmiterii ignorării interesului public atât de către investitori, cât și de către autorități. Cele mai frecvente încălcări la acest subiect sunt nerespectarea indicilor urbanistici stabiliți în RLU:

În ceea ce privește **Linii roșii**<sup>2</sup> [6] – nu se respectă aliniamentul. În acest caz persistă două tipuri de încălcări. Unul, când se ignorează linia roșie, motivând că în PUG au fost greșit trasate aceste linii. Se pedalează pe exemplele din cartierele, în care liniile roșii au fost trasate peste clădiri și se intrvine cu explicații eronate, precum că asta înseamnă să demolezi clădirile sau părți din acestea. Nimic mai fals – linia roșie face doar demarcarea între terenurile care pot fi atribuite domeniului privat și terenurile domeniului public, dar nu impune demolări. Alt tip de încălcare e marcarea incorectă a liniilor roșii din motivul lipsei coordonatelor fixe ale liniilor roșii pe planurile urbanistice.

Referitor la **Regimul de înălțimi** – acesta se încalcă de obicei la etapa de șantier. Având un anumit regim de înălțime, aprobat prin autorizația de construire, se mai construiesc câteva etaje suplimentar, care se recepționează prin diferite metode. De remarcat, că la aceste încălcări participă de regulă proiectantul, având pregătit din timp și calculul de rezistență pentru regimul majorat de înălțime.

---

<sup>2</sup> **p. 3.92 Linie roșie.** Linie convențională inviolabilă, care delimitează terenurile construite sau destinate construcțiilor (în proprietatea publică sau privată) de terenurile publice existente și rezervate străzilor și altor comunicații de transport.

**Procentul de ocupare a terenului** – este trișat prin calcul de suprafețe care poate să asigure doar parțial infrastructura obiectului pe parcela beneficiarului. O parte de infrastructură prescrisă obligatoriu pentru acest obiect se amplasează pe teritoriul învecinat, de regulă – public. Astfel, parcările obiectului se amplasează pe stradă, în teritoriile obiectelor adiacente, creând probleme enorme exploatare ulterioare a obiectului construit, dar și majorează sarcina de transport în zona respectivă.

## Concluzii.

Generalizând cele studiate, ținem să menționăm, că la momentul actual administrarea terenurilor în municipiul Chișinău se desfășoară cu grave încălcări, în special, prin nerespectarea indicilor urbanistici aprobați. Astfel, în vederea redresării situației, organizării eficiente a procesului de gestionare a terenurilor considerăm oportun de a recomanda următoarele:

Autoritățile publice trebuie să întreprindă măsuri pentru asigurarea respectării regimului de reglementări urbanistice, prin verificarea în toate etapele de realizare a proiectelor a respectării condițiilor impuse investitorilor prin indicii urbanistici aprobați în RLU. În primul rând urmează să fie aprobate toate reglementările ce țin de Regulamentul Local de Urbanism prin decizia organului competent – a Consiliului Municipal și în acest scop Consiliul, după o verificare urmează să-și asume reglementările aprobate prin Dispoziția primarului, pentru a le legaliza.

Pentru redresarea situației în cea ce privește amplasările necorespunzătoare, este necesar să fie instituite mecanisme eficiente. Aceste mecanisme vor fi viabile, dacă pe fiecare etapă se va verifica corespunderea lucrărilor efectuate (fie de proiectare, de coordonare, realizare a lucrărilor de construcții sau recepție) a indicilor urbanistici pentru terenul respectiv. Dacă din anumite motive în una din etape s-au trecut cu vederea (intenționat sau accidental) careva încălcări – la etapa următoare va fi impusă exigența de intrare în legalitate, concomitent cu sancționarea persoanei repsonsabile pentru control în etapa anterioară.

În ultima etapă, la momentul înregistrării bunului imobil, format în rezultatul realizării investiției în obiectul de construcție, este necesară, după cum am menționat mai sus, prezentarea unui **certificat de respectare a indicatorilor urbanistici**, eliberat de emitentul Certificatului de Urbanism, în urma analizei suplimentare a îndeplinirii indicatorilor urbanistici. Certificatul menționat urmează să fie calificat drept document obligatoriu care necesită a fi prezentat pentru înregistrarea obiectului de construcție recepționat, maximal tipizat și simplu de executat.

În acest sens este binevenită introducerea reglementărilor care vor asigura controlul respectării indicilor urbanistici, pe etape, inclusiv și în actele normative ce reglementează procesul de înregistrare a bunurilor imobile.

La fel, este necesar de adus Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare municipale[11], precum și alte reglementări interne în strictă conformitate cu actele normative în ceea ce privește dispozițiile asupra terenurilor, în speță modalitatea de autentificare a drepturilor asupra terenurilor, așa cum sunt prezente cazuri de înstrăinare a terenurilor în afara licitațiilor, permisiunea ridicării construcțiilor

în baza contractelor de arendă, etc.

Totodată, este necesar a ridica responsabilitatea autorităților în depistarea terenurilor ocupate nelegitim prin extinderi ale construcțiilor neautorizate sau diferite părți ale construcțiilor existente. În special, pentru elementele de clădiri (praguri, foișoare, etc.), care au ocupat abuziv părți din trotuare - APL ar trebui să instituie o taxă de locațiune specială, care să demotiveze păstrarea acestora și să pună presiune pe proprietarii clădirilor ca aceștea să-și replanifice întrările cu amenajarea scăriilor din contul terenului propriu. Taxele pentru o perioadă rezonabilă de timp trebuie să fie mai mari decât prețul replanificărilor, doar așa mecanismul va fi viabil.

O îmbunătățire substanțială a procesului ar fi și soluțiile inteligente, cu utilizarea aplicațiilor geospațiale de gestiune a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului pe toate etapele de avizare, valabilitate, zone funcționale, protejate și reglementări cu regim tehnic asociat – totul în regim de management integrat. Astfel s-ar diminua substanțial greșelile, va fi exclusă maximal corupția din sistemul de autorizări, factorul uman fiind redus, lăsând în seama programului verificarea și validarea soluțiilor conform reglementărilor aprobate. Există deja asemenea aplicații, utilizate în orașele din România, spre ex. - Alba Iulia, Brașov, s.a., inclusiv prin programele de management integrat folosind soluții geospațiale. Programele "Intergraf Computer Services"<sup>3</sup> pot servi ca exemplu în avangarda construirii a unui Smart City în localități.

Utilizarea acestor instrumente necesită și instruire pe măsură, pentru înțelegerea corectă a mecanismelor de management integrat, a regulilor de utilizare a bazelor de date comune în modul de a împărți date între parteneri și autorități, precum și în modul de a exclude suprapunerea activităților de raportare și a eficientiza atât utilizarea resurselor umane cât și financiare. În acest sens, este binevenită organizarea cooperării autorităților publice, prin organele de specialitate, cu organizațiile profesionale și cu instituțiile de învățământ superior pentru desfășurarea unor programe de formare, specializare și perfecționare continuă.

Considerăm că realizarea propunerilor menționate vor contribui în mod esențial la îmbunătățirea administrării terenurilor și dezvoltării urbane, în general.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 385, din 17.05.1996 **Privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului**, publicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-2 din 02.01.1997.
2. Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 22/40 din 25.12.2008 **„Privind aprobarea Regulamentului Local de Urbanism al municipiului Chișinău”**
3. Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 9/5 din 6 aprilie 2004 **„Cu privire la aprobarea Concepției Planului urbanistic general al municipiului Chișinău”** Planul urbanistic general al municipiului Chișinău. - PUG.  
<http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=501&id=1004&t=/Informatii-utile/Planul-Urbanistic/General/Planul-de-amenajare-a-Teritoriului-Municipiului-Chisinau/Planul-Urbanistic-General-al-Municipiului-Chisinau>.

---

<sup>3</sup> <http://www.ingr.ro/>

4. **Constituția Republicii Moldova** din 29.07.1994. Republicata: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78/140 din 29.03.2016.
5. Legea 1543 din 25.02.1998 **cadastrului bunurilor imobile** publicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.98.
6. NCM B.01.02.2016 "**Instrucțiunile privind conținutul, principiile metodologice de elaborare, avizare și aprobare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului**"  
[http://particip.gov.md/public/documente/134/ro\\_3096\\_NCMB.01.02-2016-et.4-PA-05.04.16.pdf](http://particip.gov.md/public/documente/134/ro_3096_NCMB.01.02-2016-et.4-PA-05.04.16.pdf)
7. Elena Maria Minea. **Planificare urbană - Urbansim: doctrină și reglementări juridice**. BUCUREȘTI: Pro Universitaria, 2016, n pag.118
8. Ordinul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor nr. 130 din 09.09.2013 Cu privire la aprobarea documentului normativ NCM A.07.02-2012 **Procedura de elaborare, avizare, aprobare și conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții. Cerințe și prevederi principale**, publicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.212 din 24.09.2013.  
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349697>  
Ordinul Ministerului Economiei și Infrastructurii nr.375 din 18.12.2017 Cu privire la aprobarea documentului normative Amendament **A.07.02 – 2012/A1:2017 Procedura de elaborare, avizare, aprobare și conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții. Cerințe și prevederi principale**, publicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.108-112 din 30.03.2018  
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=374835>  
[http://ednc.gov.md/upload/61/NCM\\_A.07.022012A12017.pdf](http://ednc.gov.md/upload/61/NCM_A.07.022012A12017.pdf)
9. Dispoziția Primarului general al mun. Chișinău 480-d din 29.05.2014 **Despre punerea în aplicare a unor prevederi ale Regulamentului Local de Urbanism aprobat prin Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 22/40 din 25.12.2008 referitoare la subzonele funcționale urbane de tip "R" (rezidențiale) "D" (dezvoltare urbană), Re (revitalizare), și zone neconforme**.  
<https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=492&id=8240&t=/Primarul/Dispozitii/Dispozitia-nr-480-d-din-29-mai-2014-Despre-punerea-in-aplicare-a-unor-prevederi-ale-Regulamentului-local-de-urbanism-aprobat-prin-decizia-Consiliului-municipal-Chisinau-nr-221-40-din-25122008-referitoare-la-subzonele-functionale-urbane-de-tipul-R-rezidentiale-D-dezvoltare-urbana-Re-revitalizare-si-zone-neconforme>
10. Hotărârea Guvernului RM nr. 285 din 23.05.1996 **Cu privire la aprobarea Regulamentului de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente**, publicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 29.06.1996  
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=296059>
11. Decizia nr.3/23 din 02 aprilie 2013 "Cu privire la aprobarea Regulamentului privind gestionarea resurselor funciare municipale"  
<https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=511&id=5390&t=/Regulamente/Regulamentu-privind-gestionarea-resurselor-funciare-municipale>
12. NCM B.01.01.2005 "**Sistematizarea teritoriilor și localităților. Termeni și definiții**"