



**IPRE**

Institutul pentru Politici  
și Reforme Europene  
ipre.md

Proiectul „Audieri publice pentru Chișinău 2.0”

Sectorul de intervenție: Servicii Publice

## **Analiză de politici publice (proiect)**

**Îmbunătățirea procesului de eliberare a actelor  
permisive în domeniul construcțiilor și controlul privind  
respectarea lor în municipiul Chișinău**

**Autor: Iulian Rusu**

**AUDIERI PUBLICE PENTRU CHIȘINĂU**

**SERVICII PUBLICE**



#pentruChisinau  
[www.ipre.md](http://www.ipre.md)



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

*Această publicație este realizată în cadrul Proiectului ”Audieri Publice pentru Chișinău” implementat în cadrul unui grant oferit de Fundația pentru o Societate Deschisă (FOSI) în cooperare cu Programul Open Society Eurasia Program. Opiniile exprimate în cadrul publicației aparțin autorului.*





## CUPRINS:

<b>LISTA DE ABREVIERI</b>	<b>4</b>
<b>SUMAR EXECUTIV</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCERE</b>	<b>6</b>
<b>1. CONTEXT ȘI CADRUL DE REGLEMENTARE</b>	<b>7</b>
1.1. PREVEDERI PRINCIPALE	7
1.2. PAT ȘI PUG	7
<b>2. ACTELE PERMISIVE ÎN DOMENIUL CONSTRUCȚIILOR</b>	<b>9</b>
<b>2.1. CERTIFICATUL DE URBANISM PENTRU PROIECTARE (CUP)</b>	<b>10</b>
2.1.1. CARACTERISTICI DEFINITORII ALE CUP	10
2.1.2. ACTELE NECESARE PENTRU ÎNȚIEREA CERERII DE OBȚINERE A CUP	10
2.1.3. PROCEDURA DE ELIBERARE A CUP	13
2.1.4. CONȚINUTUL UNUI CUP	14
2.1.5. COMUNICAREA DINTRE EMITENT ȘI SOLICITANT	15
<b>2.2. AUTORIZAȚIA DE CONSTRUIRE (AC)</b>	<b>15</b>
2.2.1. CARACTERISTICILE DEFINITORII ALE AC	15
2.2.2. ACTELE NECESARE PENTRU ÎNȚIEREA CERERII DE OBȚINERE A AC	16
2.2.3. PROCEDURA DE ELIBERARE A UNEI AC	18
2.2.4. CONȚINUTUL UNEI AC	18
<b>3. CONTROLUL PRIVIND RESPECTAREA CERINȚELOR PRIVIND EXECUTAREA LUCRĂRILOR DE CONSTRUCȚIE</b>	<b>21</b>
<b>3.1. DOMENIILE ANALIZATE</b>	<b>21</b>
<b>3.2. CADRUL DE REGLEMENTARE</b>	<b>21</b>
3.2.1. CONTROLUL PRIVIND RESPECTAREA CERINȚELOR ȘI PRESCRIPTIILOR STABILITE ÎN CUP ȘI AC	21
3.2.2. COMPETENȚELE CE ȚIN DE TIPURILE DE CONSTRUCȚII ASUPRA CĂRORA SE EXTIND CERINȚELE LEGATE DE OBȚINEREA UNUI CUP ȘI AC	22
3.2.3. COMPETENȚELE CE ȚIN DE EMITEREA PRESCRIPTIILOR ȘI EFECTUAREA VERIFICĂRILOR PRIVIND RESPECTAREA CONDIȚIILOR DE LUCRU PE TERITORIUL ȘANTIERULUI DE CONSTRUCȚIE	24
3.2.4. APLICAREA SANȚIUNILOR ÎN CAZ DE CONSTRUCȚII NEAUTORIZATE, NERESPECTAREA PRESCRIPTIILOR, INCLUSIV DEMOLAREA CONSTRUCȚIILOR NEAUTORIZATE	25
<b>CONCLUZII</b>	<b>27</b>
<b>RECOMANDĂRI</b>	<b>28</b>



## LISTA DE ABREVIERI

AC	– Autorizație de construire
ANTA	– Agenția Național Transport Auto
CUP	– Certificat de urbanism pentru proiectare
MECC	– Ministerul Educației, Culturii și Cercetării
PAT	– Planul de amenajare a teritoriului
PUG	– Planul urbanistic general
PUZ	– Plan urbanistic zonal



## SUMAR EXECUTIV

td



## INTRODUCERE

Procesul de eliberare a actelor permise în domeniul construcțiilor este unul complex și presupune luarea în considerare a unui număr sporit de interese, atât a autorității publice locale, cât și a investitorilor/solicitanților de acte permise și a cetățenilor municipiului.

Prin emiterea actelor permise se urmărește atingerea compromisului dintre interesele publice de dezvoltare a municipiului și interesele private ale solicitanților și cetățenilor.

În context, municipiul dispune de acte cu caracter directoriu și reglementator, inclusiv Planul de Amenajare a Teritoriului, Planul Urbanistic General, Planuri Urbanistice Zonale, precum și întreg spectrul de acte legislative în domeniu în calitate de acte ce țin de dezvoltarea municipiului. Emiterea oricărui Certificat de Urbanism pentru Proiectare sau oricărei Autorizații de Construcție ar trebui să ia în considerare liniile directorii și cu caracter de reglementare, dar în același timp să nu stabilească cerințe prea oneroase pentru solicitanții de acte permise în domeniul construcțiilor, pentru a asigura un proces de dezvoltare armonios al municipiului.

Prezenta analiză de politici publice vine să descrie în detaliu cadrul actual de reglementare ce ține de modul de eliberare a actelor permise, să accentueze divergențele dintre prevederi, golurile legislative, precum și caracterul inoportun al unor prevederi ce țin de procesul de emitere a actelor permise, precum și de modalitatea în care are loc procesul de control al respectării prevederilor legale și prescripțiilor privind efectuarea lucrărilor.

Scopul prezentei analize de politici publice este de asemenea să vină cu o serie de propuneri de ajustare și completarea a cadrului legislativ și instituțional, precum și a sugera o serie de practici ce pot fi deja aplicate prin intermediul serviciilor municipale pentru a atinge scopurile pentru care sunt emise actele permise.

În context, analiză se va expune și pe marginea ultimelor modificări operate în anul 2017 pe domeniul autorizațiilor de construcție și procedurilor de recepție finală a lucrărilor de construcție, inclusiv va sugera unele ajustări de politici și practici pentru a permite o aplicare mai eficientă a reglementărilor și a evita consecințe negative sau abuzuri din partea unor actori implicați în procesul de solicitare/obținere a actelor permise în domeniul construcțiilor.

Domeniul de analiză ține de certificatele de urbanism pentru proiectare și autorizațiile de construire, dat fiind importanța deosebită a acestor două categorii de acte permise pentru a asigura dezvoltarea durabilă a municipiului Chișinău.



## 1. CONTEXT ȘI CADRUL DE REGLEMENTARE

### 1.1. PREVEDERI PRINCIPALE

Dezvoltarea infrastructurii municipiului Chișinău se bazează pe câteva acte legislative și documente strategice de planificare. La nivel legislativ, principalul act care reglementează activitatea administrației publice este Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău<sup>1</sup>.

În contextul analizei date de publici publice, cea mai relevantă prevedere ține de competența primarului general de a elabora și propune spre aprobare Consiliului Municipal Planul general de urbanism și a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului municipiului<sup>2</sup>.

Pe de altă parte, Legea nr. 835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului<sup>3</sup> stabilește printre documentele de urbanism și amenajare a teritoriului planul de amenajare a teritoriului municipiului Chișinău<sup>4</sup>, planul urbanistic general, planurile urbanistice zonale și planurile urbanistice de detaliu. Actualmente, municipiul Chișinău dispune de Planul de amenajare a teritoriului (PAT)<sup>5</sup>, Planul Urbanistic General (PUG) în versiune de proiect<sup>6</sup>, precum și Planul Zonal al regiunii Centru din orașul Chișinău<sup>7</sup>.

### 1.2. PAT ȘI PUG

PAT și PUG sunt documente esențiale pentru a asigura dezvoltarea durabilă a municipiului și conțin o serie de prevederi atât cu caracter director cât și cu caracter de reglementare.

Astfel, PAT în cazul municipiului Chișinău, în calitate de plan regional de amenajare a teritoriului, are caracter director și urmează să asigure:

- 1) corelarea programelor de nivel raional cu programele guvernamentale sectoriale, ce se conțin în secțiunile planului de amenajare a teritoriului național;
- 2) interconexiunea programelor de nivel raional;
- 3) corelarea programelor din toate unitățile administrativ-teritoriale din componența zonei, raionului în cauză sau a municipiului Chișinău.<sup>8</sup>

PUG al municipiului Chișinău dispune de o componentă directoare și una reglementatoare.

Partea directoare a PUG conține:

- 1) direcțiile principale de dezvoltare a teritoriului localității
- 2) schema dezvoltării sistemului de centre din cadrul localității;

<sup>1</sup> Legea nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău, disponibil la: <http://lex.justice.md/md/366632/>

<sup>2</sup> Articolul 15 alin. (1) punctul 2) lit. e) din Legea nr. 136/2016

<sup>3</sup> Legea nr. 835 din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, disponibil la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311517>

<sup>4</sup> Articolul 7 din Legea nr. 835/1996

<sup>5</sup> A se vedea pentru detalii: <https://www.chisinau.md/lib.php?l=ro&idc=501&t=/Utile/Planul-Urbanistic/General/Planul-de-amenajare-a-Teritoriului-Municipiului-Chisinau>

<sup>6</sup> Pentru detalii se vede: <https://www.chisinau.md/download.php?file=cHVibGJlL3B1YmXpY2F0aW9ucy8xMDA0NTAxX21kX3B1Z19jaGlzaW5hdS5wZGY%3D>

<sup>7</sup> Pentru detalii a se vedea: [https://www.chisinau.md/public/files/planuri/PREZENTAREA\\_PUZ\\_FINAL\\_ro.pdf](https://www.chisinau.md/public/files/planuri/PREZENTAREA_PUZ_FINAL_ro.pdf)

<sup>8</sup> Articolul 9 (3) din Legea nr. 835/1996



- 3) schema generală a sistemului de circulație a transportului în localitate;
- 4) schema generală a sistemului de rețele tehnico-edilitare;
- 5) stabilirea zonelor pentru care elaborarea planurilor urbanistice zonale este obligatorie;
- 6) stabilirea zonelor în care se prevede desfășurarea operațiunilor urbanistice majore;
- 7) stabilirea zonelor protejate;
- 8) divizarea teritoriului localității în zone funcționale majore<sup>9</sup>.

Partea reglementatoare a PUG conține:

- 1) delimitarea intravilanului localității;
- 2) delimitarea zonei centrale a localității;
- 3) delimitarea zonelor funcționale;
- 4) stabilirea și delimitarea zonelor construibile;
- 5) stabilirea și delimitarea zonelor cu interdicție temporară sau definitivă de construire;
- 6) stabilirea regimului de construire cuprinzând:
  - aliniamentele;
  - regimul de înălțime;
  - indicii de control;
  - procentul de ocupare a teritoriului și coeficientul de utilizare a terenului;
- 7) delimitarea zonelor în care se preconizează executarea lucrărilor de utilitate publică, precum și a zonelor în care se instituie, în temeiul legislației, dreptul de preemțiune al autorităților administrației publice locale asupra bunurilor imobile;
- 8) stabilirea traseelor și caracteristicilor căilor de circulație ce trebuie menținute, modificate sau construite;
- 9) stabilirea modului de dezvoltare a sistemului de rețele tehnico-edilitare;
- 10) delimitarea zonelor protejate;
- 11) stabilirea zonelor în care se prevede desfășurarea de operațiuni urbanistice;
- 12) stabilirea, pe zone, a suprafețelor minime ale parcelelor;
- 13) stabilirea arterelor de circulație, zonelor de circulație publică, precum și atribuirea numerelor de adresă obiectelor adresabile<sup>10</sup>.

Aceste elemente directoare și reglementatoare ale PUG sunt esențiale pentru procesul ulterior de emitere a actelor permise pentru construcții întrucât cele din urmă trebuie să respecte regimul director și reglementator al PUG.

Adițional, Planurile urbanistice zonale (PUZ) dispun de aceleași componente directoare și reglementatoare ca și PUG cu excepția stabilirii zonelor pentru care elaborarea planurilor urbanistice zonale este obligatorie și delimitarea intravilanului localității<sup>11</sup>. Acestea din urmă nu sunt relevante PUZ-urilor.

Elaborarea și actualizarea în termeni utili ai PAT, PUG și PUZ-urilor sunt esențiale pentru ca în procesul ulterior de emitere a actelor permise pentru construcții în municipiul Chișinău să

<sup>9</sup> Articolul 13 (3) din Legea nr. 835/1996

<sup>10</sup> Articolul 13 (4) din Legea nr. 835/1996

<sup>11</sup> Articolul 14 din Legea nr. 835/1996





fie luate în considerare aspectele de planificare și dezvoltare durabilă. Setarea priorităților în cadrul PAT și PUG este un proces complex și necesită eforturi esențiale.

Deși nu este scopul prezentei analize de politici publice, cu titlu de remarcă considerăm absolut necesar ca prioritățile și obiectivele de dezvoltare a municipiului Chișinău să fie revizuite pentru a permite direcțiilor din cadrul primăriei municipiului Chișinău să poată aplica eficient principiile de urbanism și de dezvoltare durabilă în procesul de eliberare a actelor permise.

## 2. ACTELE PERMISIVE ÎN DOMENIUL CONSTRUCȚIILOR

Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție<sup>12</sup> stabilește patru tipuri de acte permise în domeniul lucrărilor de construcție. Astfel, solicitanții pot obține dacă corespund prevederilor Legii, următoarele acte permise:

- 1) Certificatul de urbanism pentru proiectare<sup>13</sup>
- 2) Certificatul de urbanism informativ<sup>14</sup>
- 3) Autorizația de construire<sup>15</sup>
- 4) Autorizația de desființare<sup>16</sup>

Adițional, pentru a clarifica structura, tipurile și procedurile generale de emitere a actelor permise, prin Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător<sup>17</sup> în anexa nr. 1 la Legea nr. 160/2011 sunt menționate respectivele acte permise.

Actele permise menționate se emit de către organele locale de arhitectură și urbanism ale autorității publice locale (certificatul de urbanism pentru proiectare și certificatul de urbanism informativ) și de autoritatea executivă a administrației publice locale (autorizația de construire și autorizația de desființare).

În sensul prezentei analize de politici publice ne vom referi în detaliu la certificatul de urbanism pentru proiectare și la autorizația de construire. În context, în procesul de analiză detaliată a acestor două categorii de acte permise, ne vom referi la conținutul actelor permise, procedura de eliberare și termenii stabiliți de lege pentru a obține și valorifica aceste acte permise. Ne vom referi de asemenea și la ultimele modificări ce au fost operate în cadrul legislativ național ce țin de actele permise, în special Legea nr. 185/2017<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> Legea nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/335823/>

<sup>13</sup> Articolele 3-6 din Legea nr. 163/2010

<sup>14</sup> Articolele 7-9 din Legea nr. 163/2010

<sup>15</sup> Articolele 12-16 din Legea nr. 163/2010

<sup>16</sup> Articolele 17-20 din Legea nr. 163/2010

<sup>17</sup> Legea nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/340497/>

<sup>18</sup> Legea nr. 185 din 21.09.2017 privind modificarea și completarea unor acte legislative, disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/371983/>



## 2.1. CERTIFICATUL DE URBANISM PENTRU PROIECTARE (CUP)

### 2.1.1. CARACTERISTICI DEFINITORII ALE CUP

Legea nr. 163/2010 definește certificatul de urbanism pentru proiectare drept act cu caracter reglementator, eliberat de emitent (autoritatea executivă a administrației publice locale) prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) prescripțiile și elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, și care permite elaborarea documentației de proiect.

Astfel Legea nr. 163/2010 setează elementele definitorii ale unui certificat de urbanism pentru proiectare, care presupune (1) un caracter de reglementare pentru beneficiar, (2) se bazează semnificativ pe documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, inclusiv PAT, PUG și PUZ din localitate și (3) setează prescripțiile permise pentru a iniția elaborarea documentației de proiect.

### 2.1.2. ACTELE NECESARE PENTRU INIȚIEREA CERERII DE OBTINERE A CUP

Solicitanții de CUP urmează să depună la autoritatea executivă a administrației publice locale o cerere de eliberare a CUP, în care este menționat locul de amplasare a terenului/imobilului, însoțită de următoarele acte:

- 1) actul de identitate (solicitant persoană fizică) sau certificatul de înregistrare (solicitant persoană juridică);
- 2) raportul de expertiză tehnică în caz de reconstruire, restaurare, modificare sau consolidare a imobilului existent;
- 3) acordul autentificat notarial al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție și în perioada exploatării obiectului construit;
- 4) schița de proiect avizată de arhitectorul-șef, în cazul amplasării construcției în zonă cu regim special stabilit prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului;
- 5) schița de proiect avizată de Consiliul Național al Monumentelor Istorice de pe lângă Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, în cazul intervențiilor la monumente de istorie, artă și arhitectură sau în zonele construite înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat.

Legea nr. 163/2010 nu permite solicitarea de acte suplimentare. În același timp, din analiza listei de acte necesare, doar cererea și actul de identitate sunt actele generale pe care solicitanții trebuie să le prezinte pentru a obține CUP. În restul cazurilor, este vorba despre situații speciale:

- 1) Raport de expertiză atunci când are loc o reconstruire, restaurare, modificare sau consolidare a unui imobil existent;
- 2) Acordul autentificat notarial în cazul existenței coproprietarilor de imobil/teren;
- 3) schița de proiect atunci când se dorește amplasarea imobilului în zona cu regim special stabilită prin documentația de urbanism și amenajare a teritoriului sau atunci când intervențiilor nemijlocite la monumente istorice.



Deși este înțeles scopul modificărilor legislative operate prin Legea nr. 185/2017 prin care lista de acte necesare pentru a obține un CUP a fost redusă, dorim să atragem atenția asupra la două aspecte cheie ce țin de interese concurente care ar putea fi afectate în procesul de eliberare a CUP și care nu pot fi protejate: (1) protejarea drepturilor de vecinătate, și (2) confirmarea drepturilor de proprietate asupra imobilului/terenului sau altor drepturi reale asupra acestuia (dreptul de arendă etc.).

### **(1) Confirmarea dreptului de proprietate**

În baza prevederilor Legii nr. 163/2010 un solicitant de CUP nu trebuie neapărat să confirme dreptul de proprietate asupra terenului/imobilului pentru care se solicită un CUP.

Lipsa drepturilor de proprietate asupra terenului/imobilului în privința căruia se solicită un CUP nu oferă garanții suficiente că după eliberare CUP va fi valorificat. Trebuie să menționăm că în Parlament a fost înregistrat un proiect de lege prin care se propune completarea listei de cerințe pentru obținerea unui CUP cu un act care confirmă dreptul de proprietate privată.<sup>19</sup>

În context, exercițiul de elaborare și emitere a unui CUP presupune atât respectarea cerințelor ce țin de conținutul acestuia, prevăzute în articolul 6 din Legea nr. 163/2010 cât și respectarea termenului redus de până la 20 zile lucrătoare (30 zile lucrătoare în cazuri speciale) prevăzute de articolul 5 din Legea nr. 163/2010, precum și parcurgerea tuturor etapelor de recepționare, elaborare, avizare și emitere a CUP în baza procedurilor interne din cadrul municipiului Chișinău (de altfel, relevante pentru orice altă localitate din Republica Moldova).

Sanțiunea stabilită prin modificările aduse de Legea nr. 185/2017 în cazul nerespectării termenilor este obținerea aprobării tacite din partea autorității publice locale în baza articolului 28/1 din Legea nr. 163/2010 și inițierea procedurilor de proiectare.

De asemenea, în baza anexei nr. 1 din Legea nr. 160/2011 pentru a putea obține un CUP solicitantul urmează să achite o taxă de 50 lei, iar valabilitatea CUP este de 24 luni. În cazurile specifice, unde nu sunt disponibile documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, urmează să fie elaborată și o schiță de amplasare a imobilului/terenului, care necesită a fi avizată gratis de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Agenția de Mediu, organul supravegherii de stat a măsurilor contra incendiilor, IMP "Chisinauproiect".

Considerăm că un efort semnificativ este pus în sarcina autorităților publice locale dar și al autorităților publice centrale de specialitate în eliberarea în termeni destul de reduși a actelor care vor sta la baza elaborării CUP, dar și al CUP în general, nefiind garanții că acesta va fi până la urmă utilizat de beneficiar, întrucât cel din urmă nu este obligat să confirme dreptul de proprietate sau existența unui alt drept real (drept de arendă pentru un termen îndelungat).

---

<sup>19</sup> Pentru detalii a se vedea proiectul nr. 236 din 2018, disponibil la: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4282/language/ro-RO/Default.aspx>



## **(2) Protejarea drepturilor de vecinătate**

Deși Legea nr. 163/2010 nu solicită acordul vecinilor (nu al coproprietarilor de teren/imobil) la inițierea proiectării, care ulterior va presupune și eliberarea autorizației de construire și inițierea nemijlocită a lucrărilor, precum și apariția în final al unei construcții noi, drepturile de vecinătate sunt protejate prin prevederi generale ale Codului Civil. Astfel, articolul 379 (1) din Codul Civil prevede că “proprietarul poate cere interzicerea ridicării sau exploatării unor construcții sau instalații despre care se poate afirma cu certitudine că prezența și utilizarea lor atentează în mod inadmisibil asupra terenului său”. Deși sunt norme foarte generale, acestea ar putea fi aplicabile pentru cazul construcțiilor ce depășesc o anumită înălțime și restricționează accesul luminii sau curenților de aer al vecinilor.

Emiterea CUP cu luarea în considerare al acestor interese ar putea preveni cazuri în care drepturile de vecinătate, prevăzute în termeni generali în Codul Civil, inclusiv articolul 379, ar fi ulterior încălcate și care ar genera litigii cu implicarea părților dar și a administrației publice locale, care va fi implicată în procese de examinare de petiții, plângeri sau chiar ca intervenient în cauze civile în instanțe de judecată.

Odată ce CUP se bazează pe documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, este esențial ca în procesul de actualizare a PAT, PUG și PUZ-urilor, aceste interese să fie luate în considerare. Emiterea unui CUP fără a asigura și acordul prealabil al vecinilor afectează semnificativ procesul de gestionare ulterioară a imobilelor din municipiu și este sursă sporită de litigii, inclusiv cu implicarea administrației municipiului.

Solicitarea acordului coproprietarilor terenului/imobilului urmează astfel să fie extinsă și față de coproprietarii terenurilor vecine, drepturile cărora ar putea fi afectate de apariția la o etapă ulterioară a unui imobil nou care va afecta utilizarea eficientă a terenurilor/imobilelor vecine.

Această solicitare totuși ar trebui să fie limitată pentru cazurile când PAT, PUG și PUZ nu oferă limite clare impuse pentru înălțimea imobilului, procentul de ocupare a terenului, destinația imobilului și alte aspecte legate de utilizarea imobilului, pentru a evita cazurile de abuz din partea vecinilor legate de oferirea acordului și care vor pune o sarcină sporită față de antreprenori și vor afecta dezvoltarea municipiului.



### 2.1.3. PROCEDURA DE ELIBERARE A CUP

CUP se eliberează într-un termen de 20 zile lucrătoare de la momentul depunerii cererii de către solicitant. În cazul în care lipsesc documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului sau atunci când CUP se solicită pentru imobile/terenuri aflate în zonele cu regim special, termenul general se extinde pînă la 30 zile.

În acest termen, autoritatea administrației publice locale urmează să parcurgă următoarele etape:

- 1) Recepționarea cererii și a documentelor de însoțire, emiterea confirmării recepționării
- 2) Examinarea actelor depuse și stabilirea actelor lipsă cerute prin prevederile Legii 163/2010
- 3) Informarea solicitantului cu privire la actele lipsă
- 4) Examinarea dosarului, inclusiv stabilirea dacă sunt acte lipsă suplimentare:
  - a) Schemă de amplasare a imobilului/terenului și a rețelelor edilitare
  - b) Avizele privind amplasarea imobilului în zone cu regim special
- 5) Înaintarea solicitărilor de obținere a avizelor suplimentare de la Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Agenția de Mediu, organul supravegherii de stat a măsurilor contra incendiilor în comun cu serviciul de salvatori și pompieri, IMP Chisinauproiect
- 6) Obținerea avizelor în mod gratuit de la organele menționate la punctul 5 – în termen de 5 zile lucrătoare
- 7) Înaintarea solicitărilor privind obținerea avizelor pentru amplasarea imobilului în zone cu regim special
- 8) Obținerea avizelor în mod gratuit pentru amplasarea imobilului în zone cu regim special – în termen de 10 zile lucrătoare
- 9) Solicitarea avizului în cazul amplasării în zona drumurilor sau în zona de proiectare a drumurilor – pînă la 15 zile lucrătoare
- 10) Elaborarea CUP
- 11) Convocarea ședinței comisiei din cadrul municipiului Chișinău și aprobarea CUP
- 12) Emiterea CUP

În contextul examinării cererii privind emiterea CUP din conținutul cererii nu întotdeauna reiese care este scopul pentru care CUP se solicită. Astfel, pentru a putea fi elaborate schema de amplasare a imobilului/terenului și a rețelelor edilitare, precum și avizele privind amplasarea imobilului în zone cu regim special, deși nu se referă la toate cazurile posibile, autoritatea emitentă urmează să dispună de mai multe detalii cu privire la scopul solicitării CUP, inclusiv care sunt obiectivele de solicitare a CUP și care menire va fi atribuită viitorului imobil, ce urmează să fie proiectat. Aceste elemente sunt esențiale pentru pregătirea actelor menționate mai sus și emiterea nemijlocit a CUP. În lipsa acestor date, autoritatea emitentă se limitează în practică la eliberarea în condiții impuse de locul amplasării imobilului terenului și care ulterior sunt detaliate de conținutul CUP.

Cu toate acestea, pentru a putea utiliza eficient resursele umane disponibile în cadrul administrației municipiului Chișinău și pentru a avea o claritate cu privire la menirea și scopurile pentru care un anumit imobil se dorește a fi proiectat și ulterior construit, condițiile primare de bază urmează a fi enunțate în cererea de eliberare a CUP.



De asemenea, cu privire la termenii de obținere a avizelor suplimentare, autoritatea publică locală este constrânsă în termeni reduși, care pot ajunge și la doar o săptămână pentru a putea emite CUP. În cazul special al lucrărilor de proiectare din zona drumurilor, autoritatea publică locală nu poate să se încadreze în termenul legal de 20 zile lucrătoare, întrucât emiterea avizului din partea administratorului drumurilor are loc contra plată și în termen de 15 zile lucrătoare. Astfel sunt necesare revizuirii cu privire la termenii în care autoritățile emitente urmează să emită CUP.

Reamintim că CUP se eliberează după ce sunt consultate cerințele directorii și reglementatoare ale PAT, PUG și PUZ-uri, inclusiv reflectarea elementelor definitorii ale CUP.

#### 2.1.4. CONȚINUTUL UNUI CUP

Articolul 6 din Legea nr. 163/2010 stabilește care sunt prevederile CUP:

- 1) regimul juridic al imobilului/terenului, inclusiv:
  - a) situația terenului în intravilan sau în extravilan,
  - b) dreptul de proprietate asupra imobilului/terenului și servituțile care îl grevează,
  - c) extrasele din documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului sau din regulamentele aferente, care instituie un regim special asupra imobilului/terenului (zone protejate, interdicții temporare sau definitive de construire, zone declarate de interes public, monumente de arhitectură etc.)
  - d) statutul de monument al imobilului sau al zonei de construire în care se solicită proiectarea
- 2) regimul economic al imobilului/terenului, inclusiv:
  - a) folosința actuală,
  - b) reglementările fiscale specifice localității sau zonei respective
- 3) regimul tehnic al imobilului/terenului, cu referire la:
  - a) echiparea cu rețele edilitare;
  - b) caracteristica geotehnică a terenului;
  - c) lucrările conexe de interes public necesare funcționării obiectului;
  - d) construcțiile sau rețelele edilitare supuse demolării sau strămutării din zona periculoasă a șantierului;
- 4) regimul arhitectural-urbanistic, inclusiv:
  - a) destinația imobilului/terenului, stabilită prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului;
  - b) capacitatea construcției preconizate;
  - c) dimensiunile și suprafețele parcelelor;
  - d) alinierea terenului și a construcțiilor față de străzile adiacente și distanțele dintre construcții și proprietățile vecine;
  - e) înălțimea construcției;



- f) aspectul construcției (expresivitate arhitecturală, echilibru compozițional, finisaje etc.);
- g) circulația pietonilor și a autovehiculelor, accesele și parcajele necesare;
- h) procentul de ocupare a terenului (P.O.T.);
- i) coeficientul de utilizare a terenului (C.U.T.);
- j) necesitatea prezentării spre aprobare a schiței de proiect.

CUP urmează să conțină și avizele și schițele de amplasare după cum a fost menționat mai sus, cu termeni destul de reduși de obținere a acestora din partea autorităților publice centrale de specialitate relevante. Amintim că autoritatea emitentă nu poate prelungi termenul de 20 zile lucrătoare pentru emiterea unui CUP, iar în caz de încălcare a termenilor de eliberare a avizelor din partea autorităților responsabile de emiterea avizelor, solicitantul poate obține aprobarea tacită, în acest caz responsabilitatea pentru neprezentarea la timp a avizelor necesare fiind transferată pe umerii autorității publice locale din municipiul Chișinău. Termenul de examinare a cererii solicitantului poate fi prelungit cu 30 zile doar în cazurile când solicitantul nu depune actele care sunt menționate în articolul 3 alin. (1) din Legea nr. 163/2010.

Prevederile Legii nr. 163/2010 ce țin de termenii de emitere a CUP și a avizelor din partea autorităților publice centrale de specialitate, precum și a responsabilității pentru neprezentarea lor la timp necesită o revizuire semnificativă pentru a evita utilizarea abuzivă din partea solicitanților a prevederilor articolului 28/1 din Lege și obținerea în rezultat a aprobării tacite pentru inițierea acțiunilor de proiectare.

De asemenea, prevederile Anexei nr. 1 la Legea nr. 163/2010 necesită clarificări cu privire la dreptul emitentului de a solicita în virtutea CUP elaborarea de studii și avize. Textul Legii nu face referire la dreptul autorității publice locale să condiționeze elaborarea documentației de proiect de efectuarea unor careva studii.

#### 2.1.5. COMUNICAREA DINTRE EMITENT ȘI SOLICITANT

Din discuțiile purtate cu reprezentanții autorităților municipale responsabile de domeniul eliberării actelor permise în domeniul construcțiilor au fost accentuate o serie de aspecte ce țin de modalitatea în care are loc comunicarea cu solicitanții de acte permise. Astfel, au fost semnalate cazuri când solicitanții reclamă lipsa comunicării oficiale cu autoritățile municipale și utilizează acest temei, inclusiv și în cazurile când comunicarea de fapt a avut loc, abuzînd în consecință dreptul de a obține aprobarea tacită din partea autorităților municipale.

## 2.2. AUTORIZAȚIA DE CONSTRUIRE (AC)

### 2.2.1. CARACTERISTICILE DEFINITORII ALE AC

Legea nr. 163/2010 definește AC drept act, eliberat de către emitent (autoritatea executivă a administrației publice locale), prin care se autorizează executarea lucrărilor de construcție în temeiul și cu respectarea certificatului de urbanism pentru proiectare și a documentației de proiect elaborate și verificate.





Astfel, Legea nr. 163/2010 stabilește că un AC este (1) un act de autorizare a lucrărilor de construcție și care (2) se bazează pe condițiile setate în CUP și pe (3) documentația de proiect elaborată și verificată.

## 2.2.2. ACTELE NECESARE PENTRU INIȚIEREA CERERII DE OBTINERE A AC

Articolul 12 (1) din Legea nr. 163/2010 stabilește că o AC este eliberată în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii la prezentarea următoarelor documente pe lângă cerere propriu-zisă:

- 1) certificatul de urbanism pentru proiectare sau certificatul constatator, în cazul aplicării principiului aprobării tacite;
- 2) extrasul din documentația de proiect în volum de: memoriu explicativ, plan general (plan de construire, plan trasare), fațade, soluții cromatice, proiect de organizare a executării lucrărilor de construcție;
- 3) avizele de verificare a documentației de proiect (compartimentele: plan general, arhitectură, rezistență) sau raportul unic de verificare a documentației de proiect;
- 4) buletinul de identitate (pentru persoana fizică) sau certificatul de înregistrare (pentru persoană juridică);
- 5) contractul privind supravegherea de autor, semnat de către solicitant (beneficiar) și proiectant;
- 6) extrasul din procesul-verbal al ședinței Consiliului Național al Monumentelor Istorice de pe lângă MECC privind avizarea pozitivă a proiectului de execuție, în cazul proiectării intervențiilor la monumentele de istorie, artă și arhitectură sau în zonele construite în scris în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat;
- 7) certificatul de descărcare de sarcină arheologică, în cazurile prevăzute la articolul 6 alin. (2) și (3) din Legea nr. 218/2010 privind protejarea patrimoniului arheologic;
- 8) acordul de mediu, dacă este necesară efectuarea evaluării impactului asupra mediului și dacă, din caracteristicile imobilului planificat, este evident că în acesta se vor desfășura activități prevăzute de Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului.

Ultimele trei acte solicitate se referă la cazurile speciale de monument istoric sau arheologic sau de impact asupra mediului. Principalele acte prin care pot fi stabilite caracteristicile imobilului pentru care se solicită o AC sunt extrasul din documentația de proiect și avizele de verificare a documentației de proiect. Pentru efectuarea acestor verificări autoritatea administrației publice locale dispune de 10 zile lucrătoare, care include toate etapele de la preluarea cererii până la emiterea acesteia.

Ca și în cazul CUP, pentru AC nu este necesară confirmarea dreptului de proprietate sau a unui alt drept real, sau împuternicirea din numele proprietarului sau al deținătorului unui alt drept real (arendă etc.) pentru inițierea procedurii de obținere a unei AC. Pe lângă termenul restrâns de doar 10 zile lucrătoare, în cazul AC care presupun amplasări în zona drumului public, autoritatea publică locală urmează să obțină avizul necesar în baza Legii drumurilor nr. 509/1995, care se eliberează în termen de 20 zile lucrătoare. Nu sunt stabilite careva excepții, prelungiri de termeni limită de emitere, deși autoritatea responsabilă de emiterea avizului dispune de două ori mai mult timp decât autoritatea publică locală pentru a emite





avizul, care este baza pentru emiterea unei AC. În astfel de cazuri Legea în esență oferă posibilități nelimitate solicitanților să obțină acordul tacit prin intermediul prevederilor articolului 28/1 și articolul 12 alin. (7) din Legea nr. 163/2010.

În perioada de după obținerea aprobării tacite, autoritatea publică locală este în continuare constrânsă de un termen de 3 zile pentru a emite o AC, iar solicitantul este în esență liber să inițieze lucrările de construcție. În această perioadă dintre obținerea aprobării tacite cu informarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică, solicitantul poate efectua lucrări care nu corespund neapărat părților directorii sau reglementatoare ale PUG sau PUZ-urilor. De asemenea, inițierea lucrărilor ar putea prejudicia și interesele de protejare al monumentelor sau fondului arheologic, întrucât acțiunile de inițiere a lucrărilor nu pot fi oprite de autoritatea administrației publice locale pe motiv de existență a aprobării tacite.

Toate aceste consecințe se datorează faptului că termenii care au fost stabiliți în articolul 12 din Legea nr. 163/2010 nu sunt suficienți, iar în unele cazuri imposibil de respectat.

Un element esențial care nu este luat în considerare la emiterea unei AC este respectarea drepturilor coproprietarilor și vecinilor nemijlociți ai imobilului proiectat pentru construcție.

Deși la etapa de emitere a CUP este solicitat acordul, însă doar al coproprietarilor, la aceasta etapă, dat fiind faptul că un CUP încă nu a fost emis, solicitantul nu poate decât să cunoască elementele generale pe care le-ar prezenta viitorul imobil. În lipsa unei clarități privind structura și caracteristicile imobilului, obținerea unei autorizații de construcții în contextul în care proiectul final diferă de cel inițial agreeat de coproprietari, duce la irelevanța acordului din partea coproprietarilor.

Deși din prevederile generale ale Legii nr. 163/2010 ar reieși că procesul de verificare și de autorizare a construcțiilor este în competența autorităților publice locale, în realitate nu este astfel. Eventualele litigii legate de caracterul ilegal al construcțiilor implică participarea autorităților publice locale, inclusiv consumă semnificativ din resursele administrative care sunt implicate în litigii în instanțele de judecată. Pe de altă parte, în calitate de mecanism de prevenție și evitare a posibilelor litigii cu coproprietarii/vecinii, autoritatea municipiului Chișinău este lipsită de posibilitatea de a seta rigori minime necesare.

Pe de altă parte, autoritățile publice locale sunt supuse și controlului din partea organelor de drept, care interpretează solicitările de acte suplimentare din partea autorităților publice locale drept tentative de abuz în serviciu sau chiar acte de corupere activă/pasivă.

Din aceste considerente, clarificarea procedurilor de emitere a actelor permise la general și a unei AC în special ar exclude pe de o parte sursele de litigii multiple cu implicarea autorităților municipale, iar pe de alta ar asigura balanța necesară între interesele dezvoltatorilor/investitorilor și al coproprietarilor/vecinilor. De asemenea, prin excluderea acestor ambiguități legate de termenii de obținere a autorizațiilor de construire, s-ar reduce și din riscurile de coruptibilitate în serviciul public.



### 2.2.3. PROCEDURA DE ELIBERARE A UNEI AC

Procedura de eliberare a unei AC este similară cu cea pentru eliberarea unui CUP, cu ajustările ce țin de actele care pot fi solicitate pentru inițierea lucrărilor de construcție.

### 2.2.4. CONȚINUTUL UNEI AC

Articolul 13 (1) din Legea nr. 163/2010 prevede că o autorizație de construire va conține următoarele:

- 1) locul amplasării imobilului/terenului;
- 2) condițiile speciale de executare a lucrărilor de construcție;
- 3) instituția de proiectare;
- 4) termenul de începere a lucrărilor de construcție;
- 5) durata executării lucrărilor de construcție.

De asemenea, autoritățile municipale pot stabili condiții speciale pentru perioada executării lucrărilor autorizate, ce țin de :

- 1) utilizarea domeniului public (accese în zona șantierului, închideri de drumuri publice, ocupări temporare de spații publice, devieri ale circulației auto și/sau pietonale, executare a unor drumuri provizorii, instalare a unor elemente de publicitate)
- 2) protecția proprietății din vecinătate;
- 3) protecția mediului;
- 4) obligativitatea monitorizării și supravegherii arheologice a lucrărilor de excavare.

Deși articolul 13 alin. (2) din Legea nr. 163/2010 prevede posibilitatea de stabilire a condițiilor speciale pentru perioada executării lucrărilor, acestea necesită a fi susținute și de colectări de probe și date care descriu starea de fapt înainte de inițierea lucrărilor de construcție.

Aceste acțiuni ar putea fi luate de autoritățile municipale pentru a preveni ulterior cazuri când beneficiarii de AC nu respectă cerințele speciale prescrise în AC, inclusiv cele ce țin de protecția și modul de utilizare a proprietății din vecinătate. Colectarea preventivă totuși ar trebui să fie prevăzută în cadrul legislativ pentru a stabili clar menirea și scopurile de prevenție ale acestei proceduri. La momentul actual această procedură nu este prescrisă de Lege însă nici nu este interzisă. Cu toate acestea, exercițiul de colectare preliminară a datelor care descriu starea imobilului și a împrejurimilor nu poate fi efectuată într-un termen de 10 zile lucrătoare, respectând și celelalte rigori ale procesului de emitere a unei AC.

În același timp, din prevederile articolului 13 alin. (2) din Legea nr. 163/2010 nu neapărat reiese posibilitatea autorităților municipale să stabilească și prescripții privind modul de efectuare a lucrărilor care țin de păstrarea curățeniei și ordinii în cadrul șantierului, conservarea și modul de utilizare a materialelor de construcție, inclusiv transportarea lor la șantier, respectarea cerințelor de greutate maximă admisibilă a mijloacelor de transport și curățenia acestora la momentul ieșirii de pe teritoriul șantierului. Unica prevedere care poate fi utilizată de autoritățile municipale ține de cerințele de protecție a mediului, care totuși sunt interpretative și care ar putea fi contestate în instanța de judecată. Prezenta analiză de politică publică se va referi mai jos și la competențele, împuternicirile precum și cadrul instituțional actual ce țin controlul și sancționarea pentru încălcarea prescripțiilor pe care autoritățile municipale ar putea să le impună.



Printre dificultățile cu care se confruntă autoritățile publice locale este modalitate în care sunt puse în aplicare autorizațiile de construire, precum și imposibilitatea în termeni practici de asigurat colectarea de date necesare pentru a putea emite autorizația de construire cu respectarea intereselor publice.

Printre problemele cheie care apar în timpul executării lucrărilor de construcție și care ar putea fi evitate la etapa de emiteră a AC sunt următoarele:

- 1) inițierea lucrărilor de construcție fără respectarea consecutivității lucrărilor, care afectează interesele publice, în special lucrările care presupun extragerea și în consecință deteriorarea învelișului carosabil și cel pietonal, după efectuarea lucrărilor de ridicare a elementelor portante ale imobilului;
- 2) efectuarea lucrărilor de construcție, inclusiv excavare succesivă de către diverși solicitanți de AC cu deteriorarea repetată a infrastructurii publice (carosabil, zonele pietonale etc.);
- 3) dispersarea materialelor de construcție în zonele învecinate șantierului de construcție;
- 4) nerespectarea cerințelor de curățenie în împrejurimile șantierului de construcție.

În acest sens, avînd posibilitate să stabilească condiții speciale de executare a lucrărilor, autoritățile municipale ar putea întreprinde următoarele acțiuni:

1) emiterea autorizațiilor de construcție în etape, după cum este prevăzut de articolul 12 alin. (8) din Legea nr. 163/2010 (însă nu doar dacă acest fapt este menționat în documentația de proiect) cu respectarea obligatorie în acest caz din partea beneficiarilor de AC a consecutivității lucrărilor: (1) conectarea imobilului la rețelele tehnico-edilitare cu respectarea cerințelor tehnice de branșare, precum și prezentarea schemelor de executare a lucrărilor autorităților municipale, (2) efectuarea lucrărilor de excavare, (3) formarea fundamentului, (4) formarea elementelor portante ale clădirii, (5) finisarea lucrărilor exterioare, (6) finalizarea lucrărilor interioare).

Stabilirea etapelor pentru lucrări permite evitarea conectărilor suplimentare, care de altfel se practică, atunci cînd în documentația de proiect survin schimbări, cu completarea imobilului cu nivele suplimentare, sau creșterea necesităților legate de capacitățile rețelelor tehnico-edilitare și care presupun lucrări adiționale de excavare și prin urmare afectare a interesului public.

2) planificarea executării lucrărilor în grup față de aceleași tronsoane de drumuri, rețele tehnico-edilitare și alte lucrări.

O astfel de planificare nu este posibilă în toate cazurile, însă atunci cînd solicitările de AC parvin în termeni apropiați de la mai mulți solicitanți, emiterea AC cu prescrierea lucrărilor în grup de același tip pentru mai mulți beneficiari de AC reduce din impactul negativ asupra interesului public și face posibilă planificarea și executarea eficientă a lucrărilor publice. Aceste activități de executare în grup nu trebuie să se refere decît la lucrările de branșare la rețelele tehnico-edilitare și lucrările de excavare și formarea fundamentului, în rest beneficiarii de AC fiind liberi să execute restul lucrărilor în condițiile și cadrul temporal avantajos lor.



3) 3) prescrierea condițiilor ce țin de gestionarea șantierelor de construcție, curățenia la locul de muncă, măsurarea greutateii autobasculantelor, sancționarea pentru trecerea peste limitele de greutate admisibile, deteriorarea drumurilor publice, dispersarea materialelor de construcție pe drumurile publice.

Deși la momentul actual autoritățile municipale, după cum vom vedea mai jos, nu dispun de posibilitatea de sancționare pentru încălcarea regimului de lucru în șantierele de construcție, precum și pentru depășirea limitelor admisibile de încărcătură, sau sancționarea pentru deteriorarea carosabilului, odată cu completarea cadrului legislativ aceste măsuri ar putea fi luate de agenți constatatori cu drept de sancționare, inclusiv prin intermediul plîngerilor pe care cetățenii le pot depune la o astfel de subdiviziune din cadrul autorităților municipale.

Cu toate acestea, prescripțiile ce țin de protecția mediului, interpretate mai extensiv, deja ar putea permite autorităților municipale să stabilească în AC solicitări legate de modul de gestionare a materialelor de construcție pe teritoriul șantierelor, modul de transportare a materialelor de construcție către șantier, precum și condițiile pe care trebuie să le respecte beneficiarii de AC și executorii lucrărilor de construcție față de curățenia mijloacelor de transport.

Pentru ca aceste aspecte să fie luate în considerare în procesul de elaborare și emitere a AC autoritățile municipale necesită (1) un termen mai mare pentru a putea stabili condițiile exacte de executare a lucrărilor, inclusiv pentru (2) a face inventarierea infrastructurii alăturate, în special a celei ce ține de lucrările conexe de branșare la rețelele tehnico-edilitare, pentru a putea dispune de probe la etapa ulterioară de verificare a prescripțiilor din AC ce țin de această infrastructură și (3) pentru a putea seta mecanismul și graficul de executare a lucrărilor de construcție, inclusiv prescrierea mecanismului de respectare a cerințelor de mediu și curățenie pe teritoriul șantierului și în împrejurimile acestuia.



### 3. CONTROLUL PRIVIND RESPECTAREA CERINȚELOR PRIVIND EXECUTAREA LUCRĂRILOR DE CONSTRUCȚIE

#### 3.1. DOMENIILE ANALIZATE

Înainte de a trece la analiza și reflectarea asupra cadrului de reglementare, vom stabili care sunt domeniile de control pe care această analiză de politică publică le va detalia. Astfel, în sensul revizuirii conținutului, procedurii, termenilor și mecanismului de eliberare a CUP și AC, în cadrul acestei analize ne vom referi la următoarele aspecte ce țin de controlul privind respectare cerințelor privind executarea lucrărilor de construcție:

- 1) Controlul privind modul de respectare a cerințelor și prescripțiilor stabilite în CUP și AC;
- 2) Competențele ce țin de tipurile de construcții asupra cărora se extind cerințele legate de obținerea unui CUP și AC;
- 3) Competențele ce țin de emiterea prescripțiilor și efectuarea verificărilor privind respectarea condițiilor de lucru pe teritoriul șantierului de construcție;
- 4) Aplicarea sancțiunilor în caz de construcții neautorizate, nerespectarea prescripțiilor, inclusiv demolarea construcțiilor neautorizate.

#### 3.2. CADRUL DE REGLEMENTARE

Aspectele menționate mai sus vor fi analizate din perspectiva cadrului de reglementare, inclusiv competența de a efectua controale, a emite prescripții, a aplica sancțiuni, inclusiv a solicita demolarea construcțiilor neautorizate.

##### 3.2.1. CONTROLUL PRIVIND RESPECTAREA CERINȚELOR ȘI PRESCRIPTIILOR STABILITE ÎN CUP ȘI AC

Codul Contravențional prevede posibilitatea autorităților publice municipale să aplice sancțiuni contravenționale stabilite în articolul 179 din Cod în cazul executării construcțiilor de orice categorie, a lucrărilor de modificare, reamenajare, consolidare și reparație capitală a clădirilor și edificiilor, indiferent de tipul de proprietate și de destinație, fără autorizație de construcție.

Suplimentar, articolul 349 din Codul Contravențional permite sancționarea pentru împiedicarea activității legitime a funcționarului public. Cu toate acestea, articolul 42310 din Codul Contravențional nu stabilește că printre articolele pe care le poate aplica autoritatea administrației publice locale se numără și articolul 349. În acest caz, în esență, specialiștii din cadrul subdiviziunilor municipale, inclusiv la nivel de pretură solicită aplicarea acestui articol de către poliția municipală. Trebuie menționat că în urma interviurilor cu reprezentanții subdiviziunilor specializate s-a stabilit că poliția deseori refuză aplicarea articolului 349 din Codul Contravențional.

Modificări la prevederile Codului Contravențional sunt necesare pentru a permite specialiștilor din cadrul subdiviziunilor municipale să poată aplica sancțiunile prevăzute de articolul 349 din Codul Contravențional, care poate oferi și posibilitatea de priverare a dreptului



de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un 1 an pentru încălcările comise.

Întrucât atât CUP cât și AC în esență dețin prescripții privind modul de proiectare/executare a lucrărilor de construcție, fără dreptul de a aplica nemijlocit sancțiunile pentru nerespectare prescripțiilor, conținutul CUP și AC poate fi ignorat de beneficiari, ceea ce în esență poate duce la multiple cazuri de construcții cu abateri de la cerințele impuse de CUP și AC, care se bazează pe PUG și PUZ-uri.

Echiparea cu competențe suplimentare pentru autoritățile municipale necesită de asemenea și două completări adiționale: (1) consolidarea echipei de inspectori, care aplică sancțiuni în baza Codului Contravențional și (2) posibilitatea practică de a efectua inspectările necesare la șantierele de construcție.

Actualmente, fiecare dintre preturile din municipiu dispune de câte un serviciu compus din 3 persoane, inclusiv șeful serviciului, care efectuează activitățile de control. Adițional, în cadrul primăriei municipiului activează o Direcție responsabilă de domeniul autorizării și disciplinei în construcții. Acest personal este raportat la un număr de aproape 5000 AC eliberate pe parcursul anului 2017. De asemenea, serviciile din cadrul preturilor se confruntă cu un număr tot mai mare de cauze în instanțele de judecată.

### 3.2.2. COMPETENȚELE CE ȚIN DE TIPURILE DE CONSTRUCȚII ASUPRA CĂRORA SE EXTIND CERINȚELE LEGATE DE OBTINEREA UNUI CUP ȘI AC

#### *CONSTRUCȚIILE AUXILIARE*

Legea nr. 163/2010 stabilește în articolul 14 că solicitarea unui CUP și al unei AC nu este necesară atunci când sunt efectuate lucrări care nu modifică structura de rezistență, aspectul exterior, caracteristicile inițiale ale construcțiilor și ale instalațiilor aferente. În categoria acestor lucrări intră și construcțiile auxiliare, anexe cu suprafața construită de pînă la 15 m<sup>2</sup> la casele de locuit particulare, amplasate pe terenuri private.

Deși norma dată este binevenită în sens de reducere a costurilor și a procedurilor de construcție a construcțiilor auxiliare, autoritățile municipale nu dispun de un mecanism de colectare de date cu privire la aceste construcții auxiliare. Pentru a evita construcțiile neautorizate, care nu cad sub incidența acestor excepții, prevederile Legii nr. 163/2010 ar urma să fie modificate pentru a include o obligație de declarare pe proprie răspundere a executării lucrărilor cu anexarea datelor ce țin de construcția auxiliară ce urmează a fi executată, precum și la finele lucrărilor de executare.

Aceste prevederi ar permite autorităților municipale să poată menține un registru de date cu privire la construcțiile auxiliare și să aplice în mod aleatoriu un proces de control cu privire la respectarea cerințelor ce țin de calitatea construcției (respectarea cerinței de construcție auxiliară) și parametrii acesteia (pînă la 15 m<sup>2</sup> de spațiu construit, nu spațiu intern al construcției). Declararea pe proprie răspundere din partea proprietarilor de construcții auxiliare ar urma să includă și răspunderea pentru nerespectarea acestor condiții, inclusiv suportarea tuturor consecințelor ce țin de demolarea construcției neautorizate.



### *MANSARDAREA CONSTRUCȚIILOR CAPITALE*

În cazul construcțiilor capitale, inclusiv cele ce țin de renovare, modificare a structurii, precum și atunci când în procesul de executare a lucrărilor de construcție sunt efectuate modificări la documentația de proiect, emiterea CUP și AC este obligatorie. În context, trebuie să menționăm practica de efectuare a lucrărilor de mansardare după ce au avut loc modificări la documentația de proiect, însă înainte de a efectua darea în exploatare a construcției, ceea ce nu le oferă posibilitate coproprietarilor din imobilul încă nefinalizat să conteste acțiunile dezvoltatorului/antreprenorului.

Deși articolul 16 din Legea nr. 163/2010 stabilește clar că orice lucrări urmează a fi necondiționat sistate pînă la obținerea unei noi autorizații, fenomenul mansardării construcțiilor nefinalizate este în principal datorat insuficienței de resurse pentru a sancționa dezvoltatorii/antreprenorii pentru modificarea pe ultima sută de metri a documentației de proiect.

### *RECEPȚIA FINALĂ A LUCRĂRILOR DE CONSTRUCȚIE*

Prin modificările efectuate la Hotărîrea Guvernului nr. 285/1996 cu privire la aprobarea Regulamentului de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente, din competența autorităților publice locale a fost exclusă competența de recepție finală a lucrărilor pentru locuințele cu un nivel și anexele gospodărești pentru una sau două familii, precum și construcțiile provizorii cu suprafețe mai mici de 150 m<sup>2</sup>.<sup>20</sup> Pentru cazul obiectelor social-culturale și a blocurilor locative autoritatea publică locală desemnează președintele comisiei de recepție.

Deși norma adoptată de Guvern vine să simplifice modul de recepție finală a lucrărilor, în baza cărora ulterior au loc înregistrările necesare în cadastrul bunurilor imobile, lipsa autorităților publice centrale din comisia de recepție privează autoritatea publică locală de un mecanism de control ce ține de respectarea cerințelor stabilite în CUP și AC emise anterior. Mai mult, datorită lipsei de comunicare dintre autoritatea publică locală și investitor, lucrările pot fi efectuate în lipsa unui CUP și AC, iar datorită anvergurii reduse – un nivel – să nu fie raportate de co-proprietari/vecini în general.

În astfel de condiții, după efectuarea recepției finale, care poate avea loc și în lipsa unui CUP și AC, o construcție neautorizată poate fi înregistrată în baza actului de recepție finală în registrul bunului imobile. Pe de altă parte, în cazul apariției consecințelor negative legate de exploatarea defectuoasă, surparea, deteriorarea clădirii și afectarea drepturilor coproprietarilor/vecinilor, sarcina de soluționare implică și autoritățile administrației publice locale, inclusiv sancționarea acestora pentru lipsa acțiunilor de control în procesul de efectuare a lucrărilor de construcție.

<sup>20</sup> Punctul 9 din Regulamentul de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 285 din 23.05.1996, disponibil la: <http://lex.justice.md/md/296059/>





Mecanismul de control ar putea fi îmbunătățit prin transferarea unei părți din responsabilitate pe umerii investitorilor în clădiri cu un nivel, prin informarea autorității publice locale cu privire la lucrările inițiate și etapele lucrărilor de construcție, stabilind și responsabilitatea de proprie răspundere pentru nedeclararea lucrărilor de executare, inclusiv suportarea consecințelor legate de demolarea construcțiilor neautorizate. În paralel, personalul din cadrul subdiviziunilor municipale responsabile de disciplina în construcții necesită a fi consolidat, inclusiv și numeric pentru a putea efectua verificările, inclusiv pentru lucrările neautorizate. De asemenea, pentru a se putea oferi și controlul din partea cetățenilor cu privire la lucrările de construcție neautorizate, datele generale din AC ar putea fi publicate într-un registru public pentru a permite consultarea datelor ce țin de lucrările autorizate și cele care sunt efectuate fără respectarea condițiilor legale. Prin acest instrument, ar putea fi evitate construcțiile neautorizate la etape incipiente, iar specialiștii din cadrul administrației municipiului ar putea recepția date precise cu privire la încălcările ce țin de disciplina construcțiilor.

### 3.2.3. COMPETENȚELE CE ȚIN DE EMITEREA PRESCRIPTIILOR ȘI EFECTUAREA VERIFICĂRILOR PRIVIND RESPECTAREA CONDIȚIILOR DE LUCRU PE TERITORIUL ȘANTIERULUI DE CONSTRUCȚIE

#### *GREUTATEA MAXIMĂ ADMISIBILĂ*

Deja am stabilit că în baza unui CUP și al unei AC pot fi setate o serie de prescripții privind modul de efectuare a lucrărilor de construcție. Cu toate acestea, unele aspecte ce țin de circulația mijloacelor de transport care transportă materiale de construcție, în special greutatea maxim admisibilă nu sunt oferite autorităților municipale, deși consecințele deteriorării infrastructurii de drumuri țin de autoritățile municipale și presupun constant efectuare de lucrări de reabilitare din contul mijloacelor financiare ale municipiului.

La momentul actual, controlul privind respectarea masei maxime admisibile este efectuată de autoritatea publică centrală de specialitate în domeniul drumurilor – Agenția Națională Transport Auto21. Autoritatea administrației publice locale este contactată doar atunci când se solicită o autorizare specială de transportare, însă nu dispune de dreptul și de competența de control al greutății vehiculelor în cazul transportării regulate pe teritoriul municipiului. Această lipsă de competență reduce semnificativ posibilitățile administrației municipiului în efectuarea verificărilor ce țin de modul de exploatare a drumurilor publice și reduce din eficiența prescripțiilor pe care ar putea să le stabilească în principal prin o AC.

Pentru a putea asigura o aplicare eficientă a prescripțiilor din AC, în special cele ce țin de protecția proprietății publice, autoritatea municipală trebuie să fie înzestrată cu dreptul de a efectua verificări ale greutății maxim admisibile pentru a exclude cazurile de distrugere a

---

<sup>21</sup> Hotărârea Guvernului nr. 1073 din 01.10.2007 privind aprobarea Regulamentului cu privire la autorizarea, controlul și efectuarea pe drumurile publice a transporturilor cu greutate și/sau dimensiuni ce depășesc limitele admise, disponibil la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325445>





infrastructurii publice. De asemenea, controlul ar urma să presupună și orele de transportare, care la momentul actual sunt prescrise în afara orelor 6:00 – 8:00 și 16:00 – 20:00.

#### *APLICAREA ERONATĂ A PREVEDERILOR LEGII NR. 131/2012*

Din interviurile organizate cu reprezentanții autorităților municipale s-a stabilit că unii antreprenori/dezvoltatori invocă eronat prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, în special limitările ce țin de numărul de verificări inopinate și modalitatea de planificare a controalelor. Trebuie să menționăm că întâi de toate Legea 131/2012 se referă la autoritățile publice care cad sub incidența Legii, printre care nu sunt autoritățile publice locale. În al doilea rând, articolul 4 din Legea 131/2012 stabilește că “se consideră control orice formă de verificare, revizie, audit, evaluare și/sau analiză exercitată de către un organ de control, cu scopul de a constata respectarea legislației și de a verifica unele fapte relevante pentru domeniul de control al organului în cauză, la fața locului și/sau prin solicitare directă de la persoana controlată a documentației și a altei informații prin poștă, inclusiv prin poșta electronică, sau prin telefon, informație pe care aceasta, în virtutea legii, nu este obligată să o ofere”. În contrast, deși nu este stabilită exact, o prescripție stabilită de autoritatea publică locală presupune dreptul legal al acesteia să verifice dacă prescripția a fost respectată de subiectul controlului.

Pentru a exclude ambiguitățile legate de aplicarea prevederilor regulatorii, cadrul legislativ necesită a fi completat, atât în partea ce ține de conținutul și scopul Legii nr. 131/2012 cât și cel care se referă la procedura de efectuare a verificărilor de către reprezentanții autorităților publice locale privind modul de respectare a cerințelor AC emise, prin completarea Legii nr. 163/2010 cu prevederi suplimentare relevante.

#### 3.2.4. APLICAREA SANCTIUNILOR ÎN CAZ DE CONSTRUCȚII NEAUTORIZATE, NERESPECTAREA PRESCRIPTIILOR, INCLUSIV DEMOLAREA CONSTRUCȚIILOR NEAUTORIZATE

Articolul 439<sup>6</sup> din Codul Contravențional stabilește posibilitatea de demolare a construcțiilor neautorizate, care se efectuează fie direct de contravenient, fie de autoritatea administrației publice locale. Demolarea poate avea loc în baza unei hotărâri a instanței de judecată. În același timp articolul 439<sup>6</sup> din Codul Contravențional stabilește că modul de demolare a construcțiilor neautorizate va fi stabilit de Guvern. La momentul actual nu există o Hotărâre de Guvern care să detalieze modul de efectuare a demolărilor. Pe de altă parte Regulamentul provizoriu aprobat prin dispoziția Primarului General în 2014 a fost parțial anulat prin acțiunea de contestare a Cancelariei de Stat și acesta se referă la procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al municipiului Chișinău.

Pe de altă parte, capacitățile actuale ce țin de demolarea construcțiilor neautorizate din cadrul primăriei sunt limitate. Pentru cazul hotărârilor emise de instanțele de judecată în favoarea demolării acțiunile sunt întreprinse de întreprinderea municipală servicii locative, care nu este specializată și nici nu dispune de echipament necesar pentru a efectua lucrări complexe de demolare.

Pentru a remedia această situație nesatisfăcătoare, sunt necesare următoarele acțiuni:



- 1) aprobarea cât mai urgentă a Hotărîrii Guvernului privind procedura de demolare a construcțiilor neautorizate;
- 2) Consolidarea capacităților municipale pentru a efectua lucrări de demolare și bugetarea unui fond pentru demolări complexe, care necesită echipament și cunoștințe speciale;
- 3) Fortificarea mecanismului de recuperare/asigurare a fondurilor necesare pentru lucrările de demolare din contul proprietarului/investitorului construcției neautorizate.



## CONCLUZII

În rezultatul analizei de politici publice ce ține de procesul de eliberare a actelor permise pentru construcții și controlul privind respectarea lor în municipiul Chișinău, constatăm următoarele:

1. Eliberarea CUP și AC ține de un proces complex, prin care autoritățile municipale urmează să verifice corespunderea cu prevederile PAT, PUG și PUZ-uri pentru municipiul Chișinău
2. Termenii stabiliți în Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție sunt insuficienți, iar în anumite cazuri imposibil de respectat, ceea ce oferă oportunități de obținere a actelor de constatare și inițiere a lucrărilor de proiectare/construcție în absența unui CUP/AC.
3. Solicitanții de CUP/AC nu sunt obligați prin lege să demonstreze deținerea dreptului de proprietate sau al unui alt drept real asupra terenului cu privire la care se solicită un CUP/AC;
4. Interesele vecinilor nu sunt luate în considerare în cazul emiterii unui CUP, iar drepturile vecinilor/coproprietarilor nu sunt revizuite la etapa de emiterie a unei AC;
5. Prevederile articolului 28/1 din Legea nr. 163/2010 oferă posibilități vaste de abuz din partea solicitanților de CUP și AC;
6. Comunicarea dintre administrația municipală și solicitanții de CUP/AC presupune cazuri de raportare a lipsei notificărilor, utilizat drept temei pentru a obține aprobarea tacită;
7. Practicile de prescriere a cerințelor speciale pentru executarea lucrărilor în cazul AC nu asigură respectarea drepturilor de proprietate și păstrarea infrastructurii;
8. Prescripțiile legate de curățenia în preajma șantierului de construcție, modul de transportare a materialelor de construcție, verificarea greutateii maxim admisibile etc. nu are loc, pe de altă parte fiind cazuri multiple de devărsare a materialelor de construcție, lipsa curățeniei la locul șantierului și alte stări care afectează interesul public;
9. La momentul actual doar ANTA dispune de competență de control a greutateii maxim admisibile pentru vehicule, care nu permite protejarea învelișului exterior al drumurilor și afectează durabilitatea drumurilor din municipiul Chișinău;
10. AC nu sunt emise cu considerarea posibilității de efectuare a lucrărilor în grup pe etape de construcție;
11. Autoritățile publice locale nu dispun de posibilitate practică de a verifica și a opri la etape incipiente construcțiile ilegale, în special pentru spații auxiliare sau cu un nivel;
12. Numărul de personal raportat la volumul de lucru al subdiviziunilor din cadrul municipiului Chișinău este insuficient;
13. Procedura de demolare a construcțiilor neautorizate nu este definitivată, nu sunt prevederi aprobate la nivel de Guvern, iar serviciile municipale nu sunt specializate în efectuarea unor astfel de lucrări;



## RECOMANDĂRI

În contextul prezentei analize, venim cu următoarele recomandări de intervenție:

1. Ajustarea termenilor de eliberarea a CUP/AC stabilite în Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție pentru a permite autorităților publice locale să ia acțiunile necesare de pregătire, inventariere a infrastructurii, stabilire a prescripțiilor speciale și planificarea grupată a lucrărilor de construcție;
2. Includerea cerințelor suplimentare legate de existența dreptului de proprietate sau al unui alt drept real asupra terenului care urmează să fie subiectul unui CUP și AC;
3. Stabilirea cerinței de luare în considerare a drepturilor vecinilor în baza reglementărilor generale ce țin de drepturile de vecinătate stabilite în Codul Civil și ulterior necesare pentru a fi detaliate în Legea nr. 163/2010;
4. Confirmarea acordului vecinilor/coproprietarilor la etapa de eliberare a AC, întrucât la etapa de solicitare a CUP, unde se stabilește cerința de acord al coproprietarilor și la etapa de emitere a AC planurile inițiale de construcție ar putea fi modificate în procesul de elaborare a documentației de proiect;
5. Revizuirea termenilor și condițiilor de emitere a CUP și AC în contextul dreptului de aprobare tacită stabilit în articolul 28/1 din Legea nr. 163/2010 cu scopul de a exclude cazurile de abuz a acestor prevederi din partea solicitanților;
6. Stabilirea comunicării electronice prin documente electronice cu solicitanții de CUP și AC, inclusiv emiterea răspunsurilor/autorizațiilor cu aplicarea semnăturii electronice. Formarea domeniului de utilizator pentru solicitanții de CUP și AC cu păstrarea comunicării prin sistemul automat informațional al municipiului Chișinău;
7. Detalierea la nivel de prescripții pentru efectuarea lucrărilor de construcții a etapelor principale, cu inițierea conectării la rețelele tehnico-edilitare și ulterior efectuarea lucrărilor alăturate ce țin de construcția imobilelor;
8. Inventarierea detaliată a spațiilor din preajma șantierului de construcție pentru a putea pretinde ulterior repararea/reabilitarea infrastructurii publice de la beneficiarii de AC (drumuri publice, pavaje etc.)
9. Stabilirea unor prescripții detaliate în AC ce țin de modul de efectuare a lucrărilor de construcție pe șantier, incluși curățenia, modul de transportare al materialelor de construcție, starea vehiculelor;
10. Oferirea competenței autorităților municipale să verifice la intrarea în șantier, în municipiul Chișinău a greutateii maxim admisibile pentru vehiculele care transportă materiale de construcție pentru șantierele de construcție din Chișinău;
11. Stabilirea competenței pentru autoritățile municipale să stabilească termenii și etapele de executare a lucrărilor în grup pentru a utiliza cât mai eficient posibil infrastructura publică și a remedia de mai puține ori infrastructura publică deteriorată;
12. Stabilirea obligației de raportare pe proprie răspundere cu asumarea consecințelor de demolare pentru construcțiile auxiliare și cu un nivel;
13. Consolidarea instituțională și numerică a subdiviziunilor de disciplină în construcții;
14. Aprobarea cât mai urgentă de Guvern a Regulamentului privind modul de demolare a construcțiilor neautorizate;
15. Echiparea cu personal și echipament specializat serviciile municipale pentru a putea efectua lucrările de demolare a construcțiilor neautorizate.