Simona Munteanu

Noțiuni de dreptul urbanismului pentru arhitecți

Editura universitară ”Ion Mincu”
Bucureşti, 2023

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
MUNTEANU, SIMONA
Noţiuni de dreptul urbanismului pentru arhitecţi / Simona Munteanu. - Bucureşti : Editura Universitară "Ion Mincu", 2023

ISBN 978-606-638-331-8

711

Lucrarea de faţă reprezintă strict punctul de vedere al autorului. Responsabilitatea lucrării îi revine în întregime autorului, atât în ceea ce priveşte conţinutul, cât şi forma.

Toate drepturile rezervate. Nicio parte din această publicație nu poate fi reprodusă, stocată sau transmisă prin orice mijloace de natură electronică, mecanice, de copiere, înregistrare sau alte forme fără permisiunea scrisă a autorului şi a editurii.

© 2023, Editura Universitară „Ion Mincu”, Strada Academiei, nr.18-20, sector 1, Bucureşti, cod 010014, tel. 40.21.30.77.193

Cuprins

INTRODUCERE 3
DREPTUL URBANISMULUI 5
1. URBANISM ȘI DREPTUL URBANISMULUI – DELIMITARE CONCEPTUALĂ 6
2. SISTEME DE PLANIFICARE SPAȚIALĂ 10
2.1. Definiții, tipuri, clasificări 10
2.2. Sistemul anglo saxon 17
2.3. Sistemul continental 22
2.4. Sistemul francez 26
3. PLANIFICAREA SPAȚIALĂ ÎN ROMÂNIA – SCURT ISTORIC 32
4. INSTITUȚIILE URBANISMULUI IN ROMÂNIA 38
5. IZVOARELE URBANISMULUI ROMÂNESC 47
6. INSTRUMENTE DE PLANIFICARE - STRATEGICE ȘI OPERAȚIONALE 50
URBANISMUL OPERAȚIONAL 59
1. DREPTUL DE PROPRIETATE 60
2. PROPRIETATEA ASUPRA TERENULUI URBAN 64
3. URBANISMUL ȘI PREROGATIVELE DREPTULUI DE PROPRIETATE 66
3.1. Servituți administrative 66
3.2. Servituți configurative și servituți de proces 72
4. REGULAMENTE DE URBANISM 75
5. INSTRUMENTE OPERATIONALE 88
5.1. Mijloace tehnice 89
5.2. Mijloace juridice 100
5.3. Mijloace fiscale 104
5.4. Mijloace integrate 106
URBANISMUL INDIVIDUAL 109
1. TIPURI DE CONSTRUCȚII ȘI TIPURI DE INTERVENȚII ASUPRA CONSTRUCȚIILOR 110
2. PROCESUL DE PROIECTARE ÎN ARHITECTURĂ 112
3. PROCESUL DE AUTORIZARE A CONSTRUCȚIILOR 114
3.1. Certificatul de urbanism 117
3.2. Tipuri de certificate de urbanism 122
3.3. Procese de reglementare urbanistică prealabile autorizării 124
3.4. Autorizarea lucrărilor 128
3.5. Finalizarea lucrărilor autorizate și luarea în folosință 130
3.6. Postutilizarea construcțiilor 132
BIBLIOGRAFIE 134

INTRODUCERE

Lucrarea de față își dorește să familiarizeze tinerii arhitecți, dar și pe cei interesați și mai experimentați în profesie, asupra înțelegerii sistemului conceptual și normativ care reglementează domeniul planificării spațiale, cu o scurtă expunere a domeniului la nivel european.

Momentul ales pentru publicarea acestui studiu nu este întâmplător. Dezbaterile privind conținutul mult așteptatului CATUC – Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor – acoperă deja mai mult de șapte ani însă nu par să conducă spre o viziune comun asumată a profesioniștilor din domeniu. Tinerii arhitecți precum și studenții arhitecți au astfel o misiune grea în a-și clarifica o înțelegere a urbanismului și amenajării teritoriului și în a-și defini o poziție fermă asupra subiectelor care țin agenda publică, cu referință mai ales la marile proiecte sau la concursurile de idei sau de soluții.

Astfel, cartea de față este structurată în capitole care au menirea de a familiariza studenții cu sistemele clasice de planificare spațială existente în Europa, cu instrumentele, instituțiile și izvoarele urbanismului și amenajării teritoriului precum și cu înțelegerea unor noțiuni elementare privind dreptul de proprietate. Prezentarea argumentată a diferențelor de conceptualizare a orașului în viziunea arhitectului și a urbanistului precum și explicarea mecanismelor și tehnicilor utilizate în planificarea operațională au intenția de a sprijini conturarea unei atitudini proactive a tânărului arhitect în demersul profesional. Nu în ultimul rând, introducerea în problematica configurării obiectului de arhitectură ca rezultat al constrângerilor cadrului de reglementare urbană permite explicarea mecanismelor procedurale pe care le va întâmpina arhitectul în provocările profesionale curente. Studiul are intenția de oferi o abordare documentată asupra unui domeniu riguros și complex încercând să elimine caracterul ermetic al limbajului juridic.

Studiul este organizat în trei secțiuni. Prima, *Dreptul urbanismului*, delimitează conceptual urbanismul și dreptul urbanistic și definește mijloacele tehnice și pe cele juridice utilizate în procesul de planificare

spațială. Sunt clarificate astfel abordările de tip continental și cele de tip anglo-saxon, cu înțelegerea diferențelor dintre cele două sisteme precum și principiile implicate în procesele de planificare.

În a doua parte a studiului – *Urbanismul operațional* – este introdus conceptul de proprietate și relația juridică a dreptului de proprietate. Sunt expuse astfel principiile și noțiunile utilizate, cu accent pe noțiunile de *servitute* și de *interes general* și pe modul de preluare a celor două concepte în elaborarea și aplicarea documentațiilor de planificare.

Din perspectiva mijloacelor juridice, lucrarea se concentrează pe expunerea tipurilor de operațiuni urbanistice care însoțesc procesele de planificare, cu un accent pus pe modul de instituire a operațiunilor si pe modul în care acestea se derulează.

A treia secțiune, intitulată *Urbanismul individual*, urmărește procesul de edificare, cu accent pe autorizarea lucrărilor de construire/desființare. Volatilitatea cadrului legal în domeniu este foarte mare, așa încât prezentarea subiectului va urmări expunerea principiilor de bază asigurând astfel înțelegerea procesului în sine fără a se face trimitere la forma de astăzi a actelor normative.

Certificatul de urbanism și Autorizația de construire / desființare sunt documente administrative omniprezente în viața profesională a arhitectului, astfel subcapitolele dedicate acestora urmăresc inițierea studenților în procedurile în care aceste acte sunt implicate și au scopul de a le pune în contextul demersului profesional, cu accent pe procesul de proiectare și pe misiunile profesionale ale arhitectului. Intenția autorului este de a crea fundamentul pe care viitorii arhitecți să își construiască opiniile argumentate și pertinente în raport cu problematica domeniului.

DREPTUL URBANISMULUI

1. Urbanism și dreptul urbanismului – delimitare conceptuală

Organizarea și configurarea așezărilor umane vine din istoria arhitecturii. Însă există o mare diferență între urbanismul de astăzi și arta urbană a marilor arhitecți și a promotorilor pe care istoria îi menționează. Orașul contemporan este în fapt un exponat complex în care materialitatea și civilizația au fost îmbogățite, transformate, dar și complicate în concordanță cu specificul și interesele societății actuale.

Jérôme Chapuisat, unul din cei mai importanți experți în Dreptul urbanismului francez, indică faptul că ”scopul urbanismului contemporan este dezvoltarea spațiului și funcția de adaptare a acestui spațiu la cerințele sociale exprimate” [1] în societate. Și din aceste considerente, la această intersecție de interese, precum și din perspectiva relațiilor sociale pe care le guvernează, **urbanismul** - ca *artă și știință a edificării și organizării orașelor și așezărilor umane* – **se întâlnește cu legea, determinând prescripții din domeniul dreptului urbanistic**.

Întâlnirea este una de dată recentă, dacă este să transpunem evenimentele în scara istoriei, undeva la mijlocul secolului XIX când apare pentru prima dată **termenul** dar mai ales **conceptul de urbanism**.

Până la acel moment, urbanismul și dreptul au coexistat, ignorându-se reciproc[2]. Subiectul unuia cu greu invadează domeniul celuilalt, cu excepția cazurilor excepționale[3] în care sunt impuse prescripții de organizare și/sau de edificare cu incidență asupra asigurării sănătății publice, a siguranței și a ordinii publice – ca de exemplu planurile de aliniere, impunerea unor materiale de construcție sau cerințe minime privind controlul calității apei.

[1] Chapuisat, Jérôme – Le droit de l'urbanisme, 5e éd, Paris: Presses universitaires de France, 1999

[2] Duţu, Mircea – Dreptul urbanismului, teorie şi practică judiciară, Ed. Economică, 2000

[3] Cazurile excepționale au însemnat în istorie momente de referință precum marile epidemii (ciumă, variolă, holeră, gripă etc) care au impus măsuri stricte de igienă, controlul calității apei etc., dar și catastrofele cauzate de marile incendii (cum este cel din 1666 care a afectat Londra sau cel din 1871 din Chicago) sau de forțele naturii. Acestea au impus operațiuni de reconstruire a orașelor afectate, bazate pe noi tehnici și pe materiale durabile, dovedindu-se astfel ca momente de modernizare pentru cadrul normativ local.

Revoluția franceză 1789-1799 reprezintă reperul cel mai important în această etapă reprezentând momentul de debut al **genezei statului modern,** democratic și al **desprinderii orașului de trecutul său medieval**, un proces de schimbare profundă la nivelul întregii societăți.

Însoțită de formalizarea statului modern, Revoluția Industrială va determina următoarea provocare culturală și economică, cea a **reconsiderării proprietății tradiționale asupra pământului**. Ascensiunea burgheziei industriale și comerciale va duce la o acumulare a proprietății asupra terenului urban, proprietatea devenind o componentă importantă noilor relații economice de piață.

Nu în ultimul rând, reorganizarea statului și **noile instituții care apar** vor determina **mijloace eficiente prin care legea va trebui să fie exprimată și pusă în aplicare**.

În acest context extins, inginerul catalan **Ildefonso Cerdá** a expus pentru prima dată termenul **urbanism** în lucrarea sa din 1867 „Teoria generală a urbanizării”**.** Pornind de la termenul latin *urbs*/*urbis* (oraș), Cerdà a dat naștere conceptului de **urbanizare** ca fiind „actul care determină formarea unei grupări de clădiri și care reglementează funcționarea grupului respectiv odată format”. De asemenea a fundamentat **statutul urbanismului ca disciplină teoretică și științifică**, cu o viziune convergentă asupra omului aflat în două stadii: *de mișcare* de la un loc la altul și *de tranchilitate / de liniște,* cu o înțelegere atentă asupra interdependențelor dintre segregarea socială și configurarea și calitatea locuirii și a spațiului urban, în general. Însăși conceptul de extindere a Barcelonei (Eixample) a susținut viziunea sa asupra nevoii de mixitate funcțională și socială, integrativă la nivelul orașului, cu o abordare „egală” în distribuția serviciilor, în care periferia și centrul sunt tratate cu aceeași măsură.

Cerdá a acordat o atenție specifică și sistematică față de **relațiile dintre elaborarea de planuri și bazele economice, juridice, administrative și politice ale planificării**[4], astfel că legile aferente domeniului s-au conturat în mod progresiv și putem vorbi de un **drept al urbanismului** la începutul

[4] Planificarea înțeleeasă aici ca act de elaborare a planurilor de extindere a orașelor

secolului XX, o **ramură de drept orientată în mod particular pe controlul creșterii urbane și pe amenajarea teritoriului**. În mod incipient, dreptul urbanismului a dat posibilitatea autorităților administrative și instituțiilor să dispună de mijloace care să le permită să organizeze și să amenajeze spațiul urban.

Georges Haussmann, părintele fondator al dreptului urbanistic francez, este cel care a arătat măsura în care legea a fost pusă în aplicare și a produs timp de aproape 20 de ani un proces consistent de modernizare al Parisului, de la stadiul unui oraș medieval la ceea ce astăzi este desemnat ca Oraș al luminilor. Experimentul hausmanian a fost considerat pentru multă vreme ca o întreprindere polițienească costisitoare care îl glorifica pe Napoleon al III lea, însă această etapă reprezintă unul din cele mai importante repere din istoria dreptului urbanismului.

Dezvoltarea normelor de drept urbanistic a fost în continuare lentă și dezordonată. Pentru o perioadă consistentă de timp, actele normative și prescripțiile domeniului au fost excesive ca număr și diverse ca formă, încercând să rezolve sau să sancționeze situații particulare, ceea ce a condus la o hipertrofie a sistemului juridic în materie[5].

În urma celui de-al doilea Război Mondial, și mai accentuat după anii 70 ai secolului trecut, domeniul se reformează. Reconstrucția postbelică și apoi creșterea urbană intensivă au impus necesitatea unei **politici de urbanism adaptată circumstanțelor** și, corelat, a unui **sistem juridic adecvat**.

Ultimul reper istoric care necesită atenție în delimitarea conceptuală a materiei dreptului urbanismului îl reprezintă paradigma **planificării spațiale** în sensul dat de Uniunea Europeană. Diversitatea terminologiei utilizate în cadrul normativ specific al fiecăruia din statele membre este însoțită și de o diversitate a conținutului tehnic și juridic. *Compendiul UE al sistemelor și politicilor de planificare spațială* elaborat în 1999 de *Directoratul General pentru Politică Regională și Coeziune Teritorială* al Comisiei Europene reprezintă studiul pe baza căruia au fost formulate și pregătite programele

[5] Vezi Lascu, Nicolae, Legislație și dezvoltare urbană. București 1831-1952, Teză de doctorat, Institutul de Arhitectură, București, 1997, ms.

și inițiativele Uniunii Europene pentru înlăturarea disparităților de dezvoltare la nivelul continentului și cu precădere au generat finanțarea programelor de aderare pentru statele din spațiul Est European.

Studiul a permis înțelegerea diversității conceptuale și a diversității normative asupra domeniului la nivelul statelor membre și, corelat cu istoria urbanismului, a delimitat ceea ce putem numi **familiile europene ale dreptului urbanismului**.

Încercând o abordare comparativă asupra sistemelor de planificare spațială, lucrarea a demonstrat dificultatea oricărei comparații pentru că diversitatea acestor sisteme este conținută atât la nivel conceptual, științific, cât și la nivel de instrumente și de politici.

Diferențierea s-a realizat de-a lungul timpului prin aspecte care țin de sistemul de legiferare, de contextul istoric și politic, de contextul cultural și social și nu în ultimul rând de modul de organizare administrativă. Capitolul următor are misiunea de a expune sintetic varietatea sistemelor de planificare și implicit a cadrului normativ din domeniu.

2. Sisteme de planificare spațială

Planificarea spațială reprezintă **știința și arta dezvoltării așezărilor umane**, concentrată pe **modul de organizare a spațiului**, **a clădirilor** și mai ales **a relațiilor dintre acestea** și **a modului de interacțiune cu mediul**.
Trebuie subliniat că – dincolo de dezideratul primordial menționat mai sus – această disciplină are un scop extrem de important în relație cu comunitățile umane în sensul că **planificarea facilitează și fundamentează deciziile** administrative, economice, sociale și politice care vizează organizarea si funcționarea acestora.

Chiar dacă scopul şi definiția planificării spațiale diferă foarte mult de la un loc la altul, aceasta este considerată a servi următoarelor funcţii cheie:

- **asigură o strategie pe termen lung sau mediu** pentru teritoriile și comunitățile care urmăresc obiective comune şi care încorporează perspective diferite ale politicilor sectoriale;
- **se ocupă de utilizarea terenului şi dezvoltarea fizică a localităților**, ca sector distinct al activității de guvernare alături de transport, agricultură, mediu etc.
- **planifică politicile sectoriale specifice**, în funcţie de **scara teritorială**.

2.1. Definiții, tipuri, clasificări

Diversitatea formelor pe care le cunoaște planificarea spațială este – așa cum aminteam în capitolul anterior – determinată de contextele teritoriale, instituționale și istorice particulare. Mai jos regăsim factorii[6] care diferențiază sistemele de planificare spațială, fundamentați pe aspecte de natură administrativă și pe principii de legiferare cuprinse în ansamblul materiei juridice coagulate istoric, după cum urmează:

- **scopul sistemului de planificare** – care este indicat de caracteristicile privind natura și rangul politicilor publice care au

[6]Comisia Europeană, *The EU Compendium of spatial planning systems and policies – EU 1997* [1997], pp.34

influență sau care sunt modelate de paradigma de planificare adoptată;

- **ierarhia și corelarea sistemului de planificare cu organizarea administrativă și cu ierarhia instituțiilor de guvernanță publică** – la nivel global există cel puțin două nivele de teritoriale care ancorează forme de planificare spațială specifice: nivelul local și nivelul național. Dacă pentru planificarea cantonată în plan local diversitatea este foarte mare, în cazul planificării spațiale naționale dinamica și problematica se află în relație directă cu nevoia de a se adapta la schimbările globale de paradigmă ale dezvoltării și cu temele de referință pe care organisme internaționale le adoptă;
- **nivelul administrativ de adoptare a deciziilor importante în materie** – corelat cu caracteristicile sistemului administrativ din perspectiva interrelațiilor ierarhiei administrative: decizii descentralizate, decizii localizate - autonome, decizii centralizate;
- **rolul pe care îl îndeplinește sectorul public și sectorul privat în funcționarea procesului de planificare** – mai specific, care este paradigma istorică în care funcționează sistemul în raport cu rolurile îndeplinite de actorii societății. Astfel se regăsesc două tipuri de planificare, pe care le vom detalia mai departe: sistemul continental, bazat pe proces și pe reglementare juridică [plan led development] și sistemul britanic/anglosaxon orientat pe proiect și pe impact economic [market led development];
- **gradul de maturitate a sistemului de planificare și (direct proporțional) complexitatea acestuia** – indicat mai ales de gradul de integrare la nivel orizontal și la nivel ierarhic a cooperării administrative, a tipurilor de instrumente specifice, respectiv a gradului acestora de adecvare cu starea de dezvoltare a societății și implicit a gradului de actualizare a acestora, a nivelului de acceptare la nivel public a reglementărilor și prescripțiilor și servituților rezultate din planificare și nu în ultimul rând a gradului de transparență a procesului de planificare;
- **gradul de convergență dintre obiectivele stabilite și asumate și rezultatele procesului de planificare spațială** – aspect care este indicat de modul în care se corelează nivelul de dezvoltare real,

identificat în teren, cu obiectivele planificării aprobate prin documentații specifice.

Fiecare din elementele listate indică un dublu caracter al planificării spațiale: dinamica sistemelor prin nevoia de actualizare permanentă determinată de evoluția globală și specifică a societății și caracterul istoric specific imprimat de principiile de legiferare și de organizare adoptate de fiecare stat sau comunitate în parte.

Relevant pentru lucrarea de față este spațiul comunitar european în care se regăsesc – prin prisma factorilor indicați mai sus și a conceptelor amintite – **două sisteme principale de planificare spațială: sistemul britanic și sistemul continental.** Al doilea cunoaște o mai mare diversitate prin delimitarea a **patru subsisteme: francez, scandinav, germanic și est european** (cel mai eterogen dintre toate).
O ilustrare a repartizării teritoriale a sistemelor si subsistemelor de planificare spațială o regăsim în figura de mai jos:

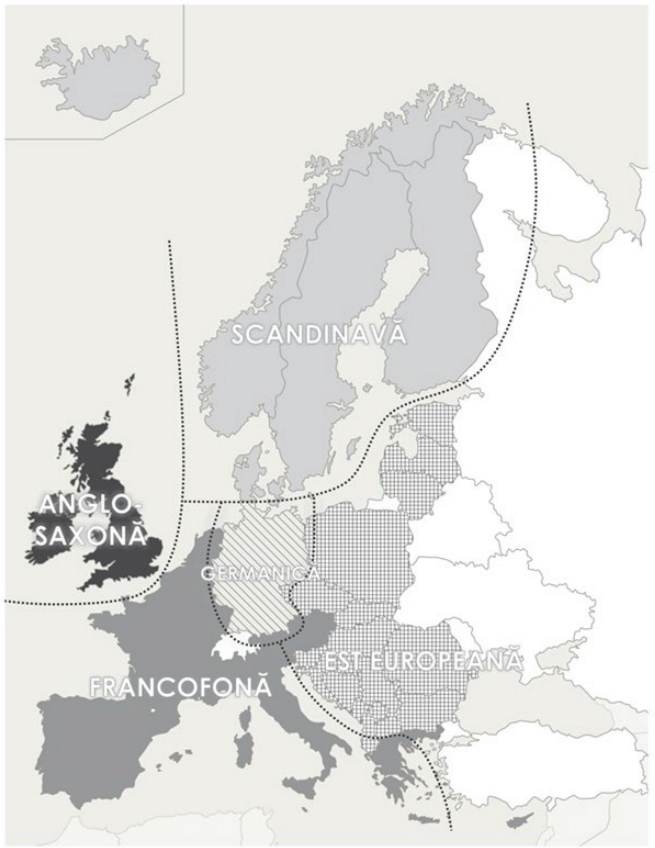


Fig. 1 – Familiile europene de planificare spațială

Cadrul legal specific al domeniului a apărut în spațiul european încă de la mijlocul secolului XIX, cea mai mare parte a statelor beneficiază de un cadru legal în domeniu conturat în acea perioadă ca răspuns pentru presiunea din ce în ce mai mare a provocărilor care au apărut și mai ales pentru soluționarea problemelor și consecințelor dezvoltării accelerate determinate de Revoluția Industrială și de evenimentele istorice care au condus la apariția statului și a democrației moderne.

Legislația specifică domeniului s-a caracterizat în primă fază prin:

- **orientarea aproape exclusivă pe problemele privind locuirea și reforma sanitară** – prescripții și regulamente privind ridicarea calității fizice a fondului construit din orașe [tipuri de materiale utilizate și alinieri de străzi] care au avut scopul de a îmbunătăți condițiile de trai din orașele cu o dezvoltare economică accentuată[7];
- **caracterul hipertrofic al sistemului de norme** și o **capacitate limitată de anticipare a problematicii** pe care va trebui să o soluționeze, care s-a dezvoltat prin furnizarea de prescripții particulare pentru fiecare tipologie de problemă care a apărut pe parcursul timpului.

Odată cu evoluția tehnologică și cu evenimentele istorice care au condus la o reorganizare globală a statelor moderne, atât scopul planificării spațiale cât și conținutul cadrului de reglementare juridică a domeniului, precum și diversitatea de instrumente administrative și de organizații care au fost incluse în aplicarea cadrului profesionale specific au condus la o repoziționare și reorganizare a acestei discipline.

Reinventarea continuă a domeniului este implicită având în vedere schimbarea [uneori radicală] a comunităților, a mediului politic, a instituțiilor, a economiilor, tehnologiilor sau chiar a valorilor sociale și profesionale, astfel că putem spune că pe lângă dezideratele istorice pe care le-a avut planificarea spațială, în perioada postbelică ea va fi modelată de o determinare importantă de factură „soft", aceea a percepțiilor și a comportamentului social incluzând în ecuația inițială un nou element: actorii urbani.

Provocarea de astăzi privind cadrul legal și conceptele cu care lucrează planificarea spațială este aceea a **„europenizării" domeniului** în înțelesul procesului de adaptare la un context nou de guvernanță, de instituționalizare a unor procese sau politici publice și la un nou set de

[7] descrierea cea mai explicită și complexă o regăsim în capitolul „Orașul nopții înspăimântătoare – Reacții la orașul-mahala al secolului noăsprezece: Londra, Paris, Berlin, New York, 1880-1900" din „Orașele de mâine: O istorie intelectuală a urbanismului în secolul XX" a lui Peter Hall – ed. All, 1999, pp 26-63

valori de referință care se negociază între statele membre. Procesul se concretizează în **trei direcții de influență** care se manifestă la nivel local/național:

- datorate unor **linii strategice care se manifestă informal** dar care au influență la nivelul strategiilor naționale de dezvoltare spațială,
- **documente de referință** adoptate la nivel european – de tipul regulamentelor și al directivelor, și
- un **sistem de stimulente financiare** – cel mai reprezentativ în domeniu fiind programul INTERREG.

Gradul de influență pe care îl are procesul de europenizare al sistemelor de planificare spațială este foarte diferit, ideologia și dezvoltarea istorică precum și caracterul sistemului legal sunt elementele care determină caracterul mai rigid sau mai permisiv al sistemelor clasice de planificare anunțate.

Structura generică a cadrului de reglementare juridică și științifică **pe care îl regăsim în planificarea spațială** este organizată în **patru categorii de instrumente ierarhizate,** valabilă la nivel global. Mai jos este expusă o prelucrare a acestei sinteze elaborate în cadrul The EU Compendium of spatial planning systems and policies – EU 1997:

Tip de instrument	Scop	Teritoriu studiat	Sub categorii
Politici naționale și linii directive	De identificare a strategiilor naționale: • Linii generale • Indicatori de performanță – cu specific spațial De identificare a modelelor de dezvoltare specifice pentru teritorii sub-naționale	• Teritoriu național • Teritorii cu specificitate (geografică, identitate, funcțională etc) • Părți specifice din teritoriul naţional	• Principii directoare de dezvoltare națională • Ghiduri de politică spațială • Planuri sectoriale

Tip de instrument	Scop	Teritoriu studiat	Sub categorii
Instrumente strategice	• De identificare a modelelor de dezvoltare spațială a teritoriilor componente dintr-un stat • Indicative la nivel de modele spațiale • De programare la nivel de schimbare/ creștere	Limita teritoriului se suprapune limitelor administrative ale instituţiilor care le iniţiază/aprobă Excepţii – zonele funcţionale sau cu specific geografic Există state care au mai multe nivele administrative – mai multe categorii de strategii	• Instrumente strategice cu caracter general • Instrumente strategice ale nivelelor intermediare •Instrumente sectoriale •Planuri metropolitane sau regionale
Instrumente cadru (masterplan)	De identificare a unui cadru specific de reglementare urbană pentru o localitate • Sunt specifice – național • Sunt obligatorii sau nu – conform legislației naționale • De obicei implementate prin planuri locale	Teritoriul unei unități administrative de bază Dacă există asocieri administrative între localități – la nivel de aglomerare urbană	
Instrumente de reglementare și control	De reglementare la nivelul unei parcele – zonificare, dezvoltare, servituți	La nivel de parcelă, insulă urbană, cartier, oraș În mod excepțional la nivel de aglomerare urbană	• Instrumente de zonificare • Instrumente de control al dezvoltării • Instrumente de implementare – a proiectelor urbane

Tabelul 1 – Structura instrumentelor recurente în sistemele de planificare spațială

Prelucrare după

The EU Compendium of spatial planning systems and policies – EU 1997

2.2. Sistemul anglo-saxon

Sistemul britanic s-a dezvoltat în izolare și s-a bazat pe paradigma tradiției „*common law*" care s-a construit gradual, decizie după decizie, timp de mai bine 700 de ani.

Principiul raționamentului juridic particular este definit de relațiile care se stabilesc între părți – persoane, comunități sau organizații – precum și drepturile și obligațiile acestora. Reprezintă, pe fond, **un mod de abordare empirică** din punct de vedere legal, **care se bazează pe experiență și pe precedent**.

Această paradigmă juridică s-a dezvoltat și s-a răspândit la nivel global prin procesul de colonizare al Imperiului Britanic, astfel că influența sa se resimte cu foarte multe variații la nivel mondial și astăzi.

Din perspectivă administrativă, sistemul britanic este dependent de un sistem administrativ de tip dual, în care palierul național de decizie stabilește constrângeri legale și financiare pentru administrația locală și joacă rolul de supervizor al acesteia. Doctrina administrativă anglo-saxonă definește autorităţile locale ca având drept scop livrarea de servicii în scopuri definite de stat în contrast cu paradigma europeană a competențelor generale care definește administrația locale ca având ca rol principal administrarea afacerilor și intereselor comunităţii pe care o reprezintă. În mod tradițional, cele două nivele administrative sunt separate clar si funcționează aproape distinct, ceea ce ne poate face să spunem că reprezintă două „lumi diferite".

Primele principii au fost adoptate în 1947 privind planificarea spațială. Acestea au determinat caracterul predominant al sistemului de planificare britanic pe trei piloni importanți:

- **Controlul dezvoltării teritoriale** – care implică luarea deciziilor de dezvoltare în raport cu condițiile locale specifice si cu un cadru de politici de utilizare a terenului corelate cu Planurile Locale aprobate

- **Elaborarea de planurilor de dezvoltare** amintite mai sus și
- **Supervizarea și controlul centralizat guvernamental** în domeniu prin politici naționale.

Guvernul își păstrează un rol decisiv și o influență majoră în cadrul sistemului de planificare. Prin intermediul instrumentului numit Planning Policy Guidance / Statement stabilește liniile directoare principale care au fie un caracter teritorial fie identifică teme importante și ținte specifice.

Exemple de astfel de teme sunt centurile verzi în jurul aglomerărilor urbane, locuirea, protecția patrimoniului etc., fiecare reprezentând teme de referință pentru cadrul de reglementare locală.

Un alt instrument specific este Regional Strategic Guidance care se aplică teritoriilor cu o identitate si un caracter specific și care, la rândul său, reprezintă un element de referință pentru cadrul local de planificare.

În 2010 a avut loc o resetare a sistemului administrativ care va conduce și la o revizuire a competențelor de planificare spațială și a politicilor de planificare din Marea Britanie, motivarea fiind procesul de adecvare la politicile europene. Chiar dacă ulterior Marea Britanie va ieși din Uniunea Europeană, sistemul se menține în acest format, astfel că începând cu 2012 sunt adoptate o serie de documente de referință[8] pentru reglementarea domeniului.

Mai jos regăsim o ilustrare a componentelor cum au rezultat din procesul de modificare si simplificare menționat. Observăm că revizuirea a condus la o consolidare a competențelor nivelului local de administrare iar instrumentele de planificare au migrat către un conținut mai orientat pe definirea unui sistem de referință privind calitatea designului urban în detrimentul ghidajelor strategice la nivel macroteritorial.

[8] Cel mai important document adoptat în 2012 este National Planning Policy Framework NPPF care stabilește principiile planificării în Anglia. În baza acestuia au fost instituite ca instrumente Planurile Locale LP [Local Plans] și Planurile de Cartier NP [Neighbourhood Plans] care au un caracter strategic vizând obiective specifice din categoria competitivitatii economice, a asigurării de transport sustenabil, de a livra măsuri pentru diminuarea efectelor schimbărilor climatice, a unei infrastructuri de comunicații de calitate, a unei oferte de locuințe cu un grad de calitate foarte ridicat, de prezervare a patrimoniului antropic și natural și altele.

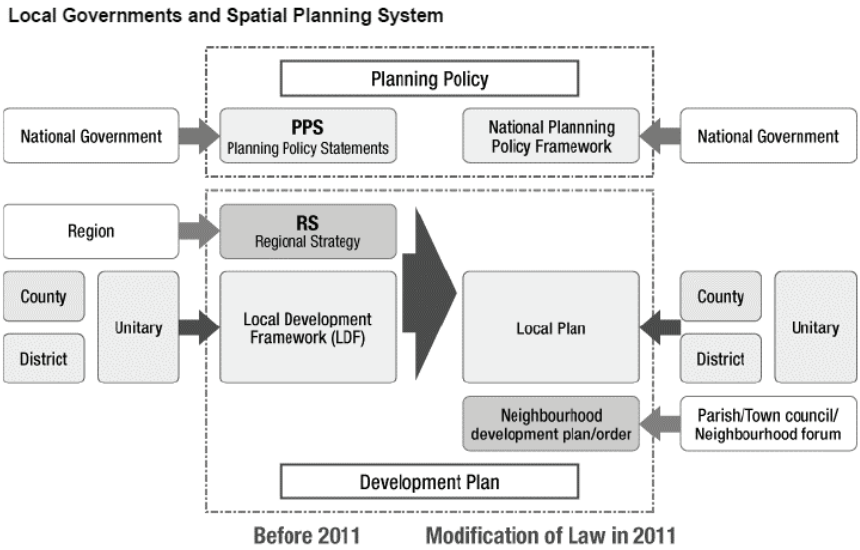


Fig. 2 – Modificarea sistemului de planificare în Marea Britanie – corelare între tipurile de politici și instrumente de planificare și nivele administrative operaționale.
Sursa: https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/uk/index_e.html accesat la 30.11.2023

Identitatea sistemul britanic este rezultatul unor experiențe de dezvoltare urbană particulare, astfel că cea mai calificată ilustrare a acestui proces este detalierea modului în care s-a schimbat si s-a dezvoltat Londra în perioada secolului XIVIII-XIX, etapă istorică determinantă în conturarea cadrului metodologic și juridic pe care s-au instituit principiile școlii anglo-saxone de planificare.

Londra

Caracteristica cea mai importantă a procesului de expansiune pe care l-a cunoscut Londra pentru mai bine de 200 de ani s-a bazat pe integrarea domeniilor și a marilor suprafețe de teren aflate în proprietatea aristocraților, proprietăți care au fost valorificate imobiliar fiind tratate asemeni unor orașe în miniatură. În fapt dezvoltarea acestora la nivel de ansamblu imobiliar a fost rezultatul investițional al cooperării între proprietar [aristocrat] și dezvoltator [constructor] care asigura finanțarea și

urmărirea procesului de edificare, aducând fiecare competențele pe care le deținеau.

Din perspectivă morfotipologică, prototipul de dezvoltare asumat s-a organizat în jurul unui spațiu [scuar, square] urban delimitat printr-o rețea de străzi și fronturi compacte, parte din acestea fiind locuințe înșiruite amplasate pe loturi individuale – element specific al tipologiei de locuire britanic.

Dezvoltarea imobiliară a acestor proprietăți a constituit factorul principal de expansiune puternică pe care a cunoscut-o Londra începând cu primele semne ale Revoluției Industriale. De altfel Marele Incendiu din 1666, care a distrus cea mai mare parte a City-ului londonez, a lăsat loc pentru o nouă formulă de organizare spațială, acest eveniment împreună cu mai multe etape ale epidemiilor de ciumă și de holeră au indicat în mod clar că dezvoltarea intensivă a orașului medieval, concentrat pe malul nordic al Tamisei, nu mai poate fi viabilă.

Principiile primare urmărite – în mare parte datorate abordării extrem de antreprenoriale ale londonezilor, dezvoltate în perioada mișcărilor revoluționare și a expansiunii coloniale a Imperiului Britanic (constituirea Commonwealth și cuceririle de teritorii din a doua jumătate a sec XVII) – au fost acelea care au condus la **impunerea unor materiale de construcție** care să limiteze propagarea incendiilor în oraș și la **constituirea unor mecanisme de parteneriat** care să permită dezvoltarea imobiliară a unor teritorii deținute de aristocrație, care nu avea disponibilitatea financiară și nici experiența de a realiza acest gen de lucrări.

A rezultat astfel acumularea unei mase critice de metode, de instrumente și de reglementări care au creat precedentele necesare pentru conturarea de principii de planificare a localităților și a unor instrumente de control al dezvoltării ceea ce a definit mai târziu sistemul de planificare britanic bazat pe o dezvoltare urbană de tip „*market oriented*”.

Așa ne putem explica configurația morfotipologică a Londrei contemporane în care, dincolo de axele structurante compoziționale – rol îndeplinit de Tamisa, de obiectivele reper aflate în proprietatea Coroanei și

de marile parcuri – aceasta se desfășoară ca un labirint de spații publice [de tip scuar] cu forme geometrice interconectate cu o tramă viară fluidă și limitate de fronturi compacte cu proporții controlate și având o scară urbană specifică.

Două direcții privind elementele de interes în planificare s-au consolidat în perioada amintită:

- S-au delimitat **elemente de ghidaj pentru inițierea și derularea proiectelor de dezvoltare privite** ca rezultat al unor procese și
- S-au indicat **repere -** la nivel **de detaliu și de cerințe de calitate -** pe care vor trebui să le atingă obiectivele rezultate în urma proceselor de dezvoltare de mai sus.



Fig. 3 – Extras din harta satelitară – Imaginea organizării spațiale specifice a Londrei bazate pe ansambluri concentrate în jurul spațiilor cu acces public de tip scuar
Sursa: https://www.google.com/maps/@51.5232624,-0.1280875,610m/data=!3m1!1e3?authuser=0&entry=ttu

Categoriile de prescripții pe care le regăsim astăzi în National Planning Policy Framework s-au constituit prin consolidarea cerințelor de design urban, de calitate a detaliilor și a materialelor și tehnologiilor implicate, acestea fiind elemente de referință pentru lucrările care se realizează în prezent.

În mod asemănător, politicile locale de planificare si conținutul Planurilor Locale indică cerințe de proces și procedurale care trebuiesc îndeplinite pe parcursul realizării obiectivelor de investiții, indiferent de natura finanțărilor implicate sau de identitatea beneficiarilor finali.

2.3. Sistemul continental

Sistemul de planificare continental cunoaște o mare diversitate, în contradicție cu cel britanic, însă în funcție de criteriul pe care îl alegem pentru a analiza această varietate – de la cel istoric până la organizarea administrativă – subsistemele rezultate rămân la fel de numeroase.

Luând în considerare **stadiul actual al organizării teritoriale** și a **modulului de guvernanță**[9], subsistemele cele mai relevante sunt:

- Sistemul de planificare **francez**,
- Sistemul de planificare **germanic**,
- Sistemul de planificare de tip **scandinav** și
- Sistemele de planificare **est – europene**.

Gruparea propusă a luat în considerare expresia actuală a factorilor de diversificare indicați în capitolul anterior 2.1.

De interes este pentru România o prezentare extinsă a modelului francez, din aceste considerente vom trece în revistă în mod sintetic caracteristicile principale ale primelor trei subsisteme precizate.

Sistemul de planificare din familia germanică este în mare măsură derivat din sistemul juridic napoleonian ale cărui principii utilizează norme legale abstracte și dezbateri teoretice, având o abordare comună privind instituirea unui sistem complet de reguli [de tip cod], însă influențele istorice sunt diferite datorate faptului că nu a existat un stat german unitar pentru a impune sistemul unificat. Cu toate acestea influența sistemului juridic roman se resimte – filonul de influență a principiilor legale din antichitatea romană fiind extrem de puternic. Evoluția istorică a acestui

[9] Guvernanța și organizarea administrativă actuală au fost considerate cele mai indicate criterii în analiza diversității sistemului continental, acestea fiind teme luate în calcul în studiile privind coeziunea si convergența spațiului european

spațiu european a condus la o viziune și o ordine sistematică a codificării legislației, însă rezultatul este mai abstract decât varianta franceză. Tot istoria a determinat și influența mare pe care a exercitat-o în spațiul est european datorat ocupării statelor balcanice și a colonizării teritoriilor respective pentru o perioadă îndeajuns de consistentă ca tipul de guvernare și organizarea impuse să lase o amprentă puternică. Un astfel de exemplu îl reprezintă teritoriul intracarpatic al României care și astăzi nu este perfect integrat cu teritoriul extracarpatic pe anumite paliere care au incidență mai ales domeniul urbanismului, amenajării teritoriului, cadastrului imobiliar și a politicilor funciare, determinând viteze diferite de dezvoltare și de racordare la cadrul de referință european.

Revenind la sistemul de tip germanic, principiile de organizare administrativă sunt clar legiferate iar balanța de responsabilități din domeniul planificării spațiale este foarte clar delimitată, de tip federal, fiind partajat între stat si regiuni. Sistemul este complex si datorită „orașelor libere" [Hamburg și Bremen] care au un sistem particular de guvernanță spațială și de planificare care îmbină puterile juridice echivalente mai multor nivele administrative.

În economia acestui sistem, nivelul local de guvernanță și de planificare se caracterizează printr-un deficit de competențe si de responsabilități în domeniul analizat.

Reflectând aceste caracteristici, sistemul de planificare spațială de tip germanic este divizat în două seturi de instrumente: cele care operează la nivel național si cele care li se subordonează în baza ierarhiei administrative. Avem astfel instrumente de tip federal care definesc un cadru principal de reglementare și care au rolul de a asigura convergența politicilor subsecvente, de la nivelul landurilor sau de la nivel local. Competențele de planificare includ mai ales activitatea de asistență tehnică acordată nivelelor administrative inferioare.

Principiile de bază urmărite în aplicarea prevederilor documentelor de planificare organizate pe ierarhia administrativă indică pe de o parte faptul că cele definite la nivel inferior trebuie să se încadreze și să respecte

principiile politicilor de rang superior și pe de altă parte, în baza principiului subsidiarității, conținutul în detaliu al acestora va cunoaște o relativă autonomie raportate la specificul local.

Acest corolar definește cel mai clar mecanismele după care funcționează UE, blocul comunitar fiind la nivel de paradigmă juridică și organizatorică cel mai aproape de statul german.

Sistemul de planificare de tip scandinav resimte influența legislației germanice la nivel sistemic, până în Evul mediu existând o amprentă istorică fundamentală. Influența franceză de ocupare și de administrare odată cu campaniile lui Napoleon I au condus la modernizarea cadrului legal la începutul secolului al XIX lea. Sistemul de legiferare scandinav este mult mai pragmatic și mai puțin abstract, în comparație cu cel anterior, poate si datorită vocației comerciale și antreprenoriale a statelor din nordul continentului european.

Sistemul administrativ de guvernanță este hibrid, competențele și responsabilitățile fiind în mare măsură fie partajate fie complementare. Astfel, administrația națională lucrează prin agenții descentralizate pentru a implementa politici naționale. Similar, nivelul de guvernanță locală este flexibil și deschis la reorganizare/reconfigurare pentru a atinge un anume grad de eficientizare. Cea mai importantă caracteristică – care are un impact important în politicile de planificare spațială – este aceea privind construcția juridică asupra proprietății funciare și dimensiunea participativă a deciziilor de planificare astfel că implementarea proceselor și proiectelor de dezvoltare cunoaște o rată de succes foarte mare.

Sistemul de instrumente de planificare spațială urmărește îndeaproape repartiția responsabilităților legale și administrative, având caracter partajat sau exclusiv pe anumite teme specifice. La nivel național sunt reținute competențe de planificare si reglementare din domeniul infrastructurii și patrimoniului de importanță naţională precum si din domeniul protecției mediului.

Statul definește politici naționale si un cadru general de reglementare care sunt obligatorii, în plan local autonomia de reglementare pentru celelalte

competențe și teme fiind statutată prin lege. Cele mai importante elemente distinctive pentru acest sistem sunt principiile de planificare participativă și gradul mare de flexibilitate al planurilor locale de dezvoltare pentru care însă orice revizuire trebuie fundamentată prin procese de evaluare de impact extrem de riguroase si comprehensive.

Familia est-europeană a planificării spațiale este caracterizată prin următoarele aspecte principale:

- Are o foarte largă diversitate,
- Se află într-un stadiu de tranziție și de reconfigurare,
- În mare parte tranziția presupune schimbarea sistemului de organizare politică și administrativă de tip socialist cu cel democratic,
- Schimbarea se concentrează pe reorganizarea pieței economice și a mijloacelor de producție coroborat cu redefinirea proprietății,
- Reconfigurarea implică un proces de descentralizare administrativă, financiară și legislativă cu o dinamică foarte diferită de la un stat la altul.

Experiența românească – pe care o să o detaliem ulterior – reprezintă asemeni celorlalte state din fostul bloc comunist o ipostază diferită a acestui parcurs în contextul în care stadiul de centralizare și amprenta modului de organizare socialist a cunoscut o traiectorie istorică particulară.

Influența franceză puternică asupra conceptelor principale de organizare administrativă și asupra domeniului urbanismului și protecției patrimoniului exercitate în perioada de constituire a statului modern în România a fost determinată și de filiația latină, izolată în această parte a continentului. Astfel, înțelegerea specificului sistemului francez de planificare spațială va permite printr-o abordare comparativă identificarea disfuncțiilor și a elementelor de potențial în procesul de revizuire pe care îl cunoaște cadrul normativ din domeniu în această perioadă.

Procesul de reformă inițiat după 1990 a cunoscut viteze diferite, în anumite cazuri fiind întârziat, astfel că procesul de configurare/reconfigurare a

sistemului de planificare spațială a preluat acest decuplaj. Sunt câteva similitudini datorate secvenței comuniste din istoria acestor state, majoritatea fiind în relație directă cu natura proprietății si a procesului de reconstituire a acestui drept fundamental.

Parte din fostele state comuniste au reconstituit sistemul de planificare anterior, din perioada interbelică, însă condițiile specifice ale pieței funciare au condus la alterarea unor concepte sau instrumente preexistente. Procesul de integrare în Uniunea Europeană a determinat pe de alta parte un proces de revizuire si de adecvare la aquis-ul comunitar, astfel că impactul „europenizării" sistemelor de planificare amintite în capitolul anterior a fost în aceste cazuri mult mai puternic.

2.4. Sistemul francez

Acest sistem legal este cel mai complex și cel mai des întâlnit în Europa. Baza, fundamentul pe care s-a constituit este cadrul de legiferare de tip „napoleonian" care folosește norme juridice abstracte ce determină și permite o mai mare varietate de interpretări decât sistemele mai rigide de tip anglo-saxon sau germanic. Definitorie este abordarea care implică o reflectare în avans, anticipativ, a unor spețe și care determină pregătirea unui sistem complet de reguli bazate pe principii consolidate.

Sistemul de legiferare a apărut odată cu statul modern francez prin eradicarea instituțiilor feudale în urma Revoluției Franceze din 1789 și prin constituirea Codului Civil Francez în 1804, cod care a devenit model pentru toate prescripțiile legale de drept privat. El a reprezentat un moment revoluționar de reconstrucție a principiilor de ordine socială și a fost răspândit prin campaniile militare ale lui Napoleon Bonaparte. În ciuda recâștigării independenței, impactul Codului Civil Francez în aceste teritorii a fost atât de mare încât mare parte din principiile sale de bază au fost menținute.

La nivelul organizării administrative însă influența istorică și rolul bisericii catolice și a celei reformate au fost îndeajuns de puternice pentru a determina raporturile de autoritate și de ierarhie dintre stat și comunităţile

locale. Lumea catolică a creat o identitate puternică și o relativă independență a comunităților față de stat, în schimb în lumea protestantă care a dezvoltat o orientare mai corporatistă a impus o viziune si un rol mai puternic al statului. Raporturile de descentralizare sunt direct afectate de gradul de prosperitate economică a statului, astfel că este adoptat principiul corelării între capacitatea financiară cu gradul de libertate al deciziilor: transferul unor decizii la nivel inferior administrativ nu se va admite decât însoțit de sursa/resursa financiară specifică.

Sistemul de planificare francez este unul din cele mai stabile si mai consolidate, ultima revizuire având loc în 1995, și este structurat – similar cu cel românesc – pe două paliere: instrumente de amenajarea teritoriului și instrumente de planificare urbană.

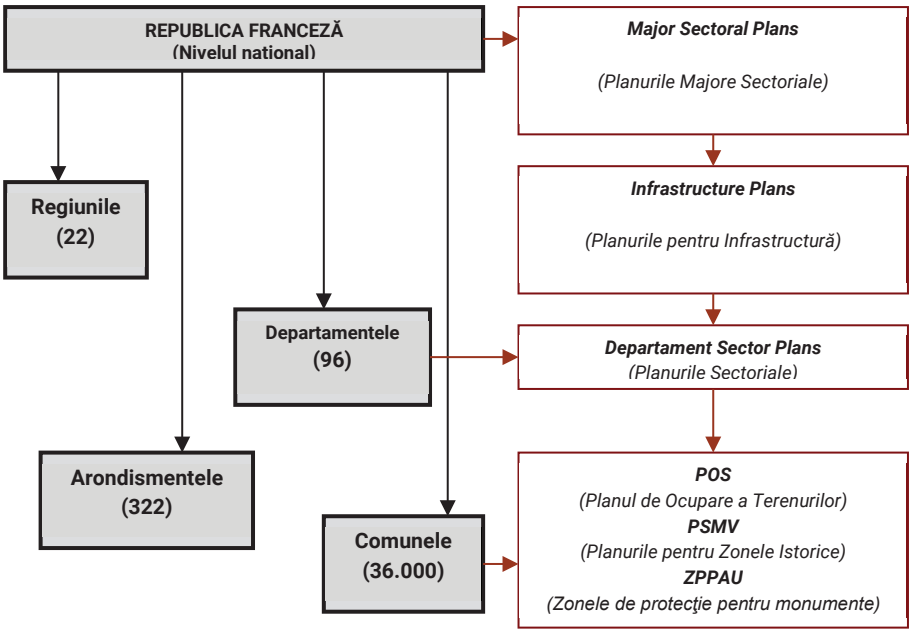


Fig. 4 – Corelarea sistemului administrativ organizatoric francez
cu principalele instrumente de planificare spaţială

Sistemul este de asemenea corelat cu ierarhia administrativă. Configurarea administrativă franceză este rezultatul unei reforme majore care a avut loc în 1982 și care a avut ca rezultat o reechilibrare a competențelor și responsabilităților.

Cea mai importantă caracteristică este diferențierea proceselor de dezvoltare de cele de planificare, competențe care au un caracter diferit: dezvoltarea reprezintă o competență generală, universală, în timp ce planificarea este considerată o competență specifică, limitată, și se ocupă cu drepturile teritoriale ale comunităților.

Planurile urbane locale sunt de două tipuri: planuri strategice ZAC, care stabilesc linii directoare de dezvoltare, și planuri de utilizare a terenurilor POS, care au un pronunțat caracter operațional, fiecare din acestea având un orizont de timp diferit în funcție de impactul vizat: planurile strategice au o valabilitate mai mare pe când cele operaționale trebuie revizuite la un interval de maxim 10 ani.

Sistemul este însă mult mai complex nu neapărat prin natura și diversitatea tipurilor de planuri cât mai ales prin faptul că utilizează instrumente și organisme de implementare specifice. Câteva din acestea sunt rezultatul procesului de dezvoltare istorică a Franței și sunt remarcabil de adecvate și etapei actuale de dezvoltare.

Similar sistemului britanic, pentru a înțelege modul în care s-a fundamentat și funcționarea sistemul francez, regăsim mai jos o prezentare succintă a marilor lucrări de reconfigurare a Parisului din a doua jumătate a secolului XIX, etapă istorică determinantă în conturarea cadrului metodologic și juridic pe care s-au instituit mai apoi principiile școlii franceze de planificare.

Paris

Etapa de dezvoltare preindustrială a Parisului a fost un proces continuu de transformare. Cele mai invazive și mai celebre intervenții, în egală măsură, au fost **Marile lucrări ale Parisului** inițiate de Napoleon al III-lea și de Georges Haussmann între 1850 și 1870.

La jumătatea secolului al XIX-lea Parisul era scena în care se petrecuseră mai multe evenimente [revoluționare] care au lăsat urmări asupra lui. Reîntors din exilul petrecut la Londra, Napoleon al III-lea îl desemnează pe Haussmann prefect al Parisului și îi încredințează misiunea de a realiza un complex de lucrări majore pentru transformarea orașului (care avea încă un caracter medieval). **Principalele trei teme** pe care s-au bazat procesul de reconfigurare au fost următoarele:

- Prima a fost cea a **realizării Marilor Lucrări ale Parisului** care au constituit un complex de intervenții cu caracter transformator care a inclus reorganizarea tramei stradale [realizarea Marilor Bulevarde[10]], proiectarea peisageră și realizarea parcurilor urbane, asigurarea cu apă și realizarea lucrărilor de canalizare a Parisului [de care a fost responsabil Eugene Belgrand în calitate de Inginer Șef] și asigurarea ordinii și siguranței publice [incluzând și iluminatului stradal],

- A doua a constituit **reconsiderarea standardelor de design al spațiului public prin introducerea amenajărilor de tip peisager în interiorul orașului** – Adolphe Alphand și Jean Pierre Barllet – Deschamps s-au ocupat de redefinirea marilor bulevarde și a grădinilor și parcurilor publice, au proiectat și realizat aliniamentele peisagere și scuarurile urbane din Paris, complementar reorganizării tramei viare. Tot Alphand a fost responsabil de remodelarea și includerea în perimetrul Parisului a Bois de Boulogne și a Bois de Vincennes și transformarea acestora în două parcuri celebre pentru recreere. În mod similar, la nivel de spațiu construit arhitectul Eugene Deschampes, în calitate de șef al Biroului de Planificare al Parisului, a implementat și a urmărit realizarea unui plan de bază detaliat pentru exproprierile și operațiunile funciare care au stat la baza întregului concept.

[10] Toate străzile care au fost realizate în timpul administrației lui Haussmann sunt cuprinse în trei grupări: prima rețea, a doua și a treia. Diferența între acestea este doar din perspectiva modului de finanțare a acestora – Haussmann de altfel fiind cel care a fost direct responsabil cu crearea mecanismelor financiare și cu asigurarea bugetelor de implementare a tuturor acestor lucrări. A utilizat pentru fiecare din cele trei grupe de investiții schema de ajutor de stat, buget local consolidat prin transferuri de la bugetul statului și fonduri alocate exclusiv din bugetul Parisului -

- Cea de-a treia temă a **însemnat instituirea unui nou sistem de finanțare a lucrărilor publice**[11], aspect de care Haussmann a fost direct responsabil și care a creat fundamentul realizării obiectivelor de utilitate publică – un astfel de caz fiind proiectarea și realizarea Halelor Centrale din Paris.

Imaginea de mai jos – extras din planul urmărit de Deschampes – ne ilustrează amplitudinea proceselor de reconfigurare a tramei stradale. În spatele acestui desen se regăsesc însă proceduri de expropriere, investiții complexe de reconfigurare a fondului construit, valori financiare importante investite și o durată de timp consistentă pentru realizarea a tuturor acestor operațiuni.

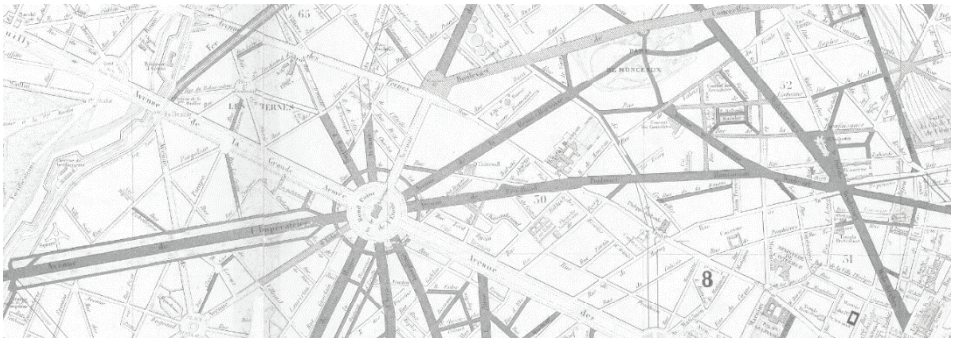


Fig. 5 – Detaliu din *Plan d'ensemble des travaux de Paris 1868*,
autor: Andriveau-Goujon, Eugène.
Sunt indicate lucrările de expropriere si de modernizare realizate în perioada 1851-1869
sursa: https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b530068310/f1.item.r=Andriveau+Goujon.langFR.zoom#

Dincolo de complexitatea și anvergura lucrărilor, relevante pentru tema studiată sunt câteva din deciziile și procedurile dezvoltate în această perioadă.

Astfel, unul din rezultatele specifice a fost, de exemplu, crearea unui sistem juridic și de norme de intervenție cu scopul de a asigura fronturi omogene și o imagine coerentă în lungul Marilor Bulevarde.

[11] Pinkey, D.H., (1972) – Napoleon III and the Rebuilding of Paris, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, pp. 58-59, 174-210

În 1852 Haussmann a luat câteva decizii importante care s-au dovedit istorice. Astfel, el **a reconsiderat procedurile de expropriere** (instituite în anii 1800 de Napoleon Bonaparte), **a instituit reguli obligatorii de întreținere a fațadelor**, **reguli de aliniere a imobilelor**, **reguli de racordare obligatorie la utilități** [cu precădere la canalizare] acolo unde aceste rețele existau și, nu în ultimul rând, **a instituit norme și reguli de configurare estetică și volumetrică a clădirilor** rezultând în urma aplicării lor imaginea urbană specifică a Parisului care a devenit celebră. S-a definit în detaliu **prospectul străzii** și s-a instituit **servitutea de înălțime** în corelare cu dimensiunea străzii precum și **standarde și norme de configurare arhitecturală a fațadelor**.

Toate aceste elemente au stat la baza definirii prescripțiilor regulamentelor de urbanism și a standardelor de construire pe care le utilizăm astăzi.

3. Planificarea spațială în România – scurt istoric

Există un decalaj istoric pe care România îl are față de vestul continentului european. Acest decalaj se manifestă atât în planul organizării administrative cât și la nivelul cadrului normativ si juridic privind procesele de planificare spațială.

Reglementările juridice în domeniu s-au conturat în câteva etape semnificative. Apariția așezărilor cu caracter predominant urban a fost una târzie în spațiul extracarpatic românesc, iar nevoia de reconsiderare și de modernizare s-a conturat destul de târziu, după jumătatea secolului al XIX lea.

Anterior, în **perioada medievală,** organizarea așezărilor din acest perimetru teritorial s-a bazat preponderent pe **entități spațiale de tip obștesc**, în care trăsătura caracteristică și interesul de coagulare a fost teritoriul. Comunitatea era în fapt una de interes economic, de muncă. Normele de ordonare ale spațiului s-au concentrat pe însușirea teritoriului [prin acțiuni de defrișare și de lotizare] și pe reguli de alocare a activităților economice [de exemplu pentru pășunat, agricultură etc.] precum și pe reguli fiscale. Ele erau de tip predominant agrar și se bazau pe cutume și pe tradiții.

Ulterior, în **etapa fanariotă**, apar primele preocupări de natură edilitară, în principal pentru asigurarea cu apă și pentru evacuarea apelor uzate și pluviale.

Așezările urbane cunosc acum **primele reglementări juridice privind organizarea administrativă** și care se concentrează pe stabilirea perimetrului localităţii, pe organizarea traseului străzilor și pe stabilirea unor reguli minimale privind configurarea clădirilor, cel mai adesea fiind tributare obiceiului locului și a tradiției.

La începutul secolului XIX apar primele norme aplicabile clădirilor care au impus realizarea acestora din zidărie, din nevoia de protecție împotriva focului, așa cum de altfel s-a întâmplat și în cazul experiențelor europene descrise anterior.

Regulamentele organice – adoptate în 1831 în Muntenia și în 1832 în Moldova – au reprezentat **primul element de modernitate cu incidență asupra configurării spațiale a orașelor**. Documentele reprezintă momentul de debut de creare a instrumentelor și mijloacelor administrative de dezvoltare a așezărilor urbane în spațiul extracarpatic românesc.

Acestea au adus măsuri de unificare și de modernizare a cadrului legal general, printre măsurile administrative și edilitare importante se numără:

- instituirea noilor structuri administrative pentru guvernarea orașelor - au fost înființate primăriile,
- definirea statutului specific al terenurilor urbane, cuprinse în perimetrul oraşului,
- instituirea funcției de arhitect al orașului, statut căruia i s-au atribuit sarcini specifice în legătură cu lucrările publice,
- instituirea autorizației de a construi care este emisă de arhitectul urbei.

Așa cum s-a întâmplat și în cazul orașelor din Europa, **marele incendiu din 1847 din București** are ca efect realizarea și aplicarea *Regulamentului pentru alinieri și clădiri*. Chiar dacă el se adresa executanților clădirilor, pentru prima dată apar prescripții care vizează operațiuni urbane de modernizare. Nu avea referiri la aspectele contemporane de natură urbanistică – precum modul de aliniere și de configurare a clădirilor - însă a reprezentat un prim instrument administrativ care a condus la modificarea parțială sau locală a țesutului urban.

Evenimentele istorice din **a doua jumătate a secolului al XIX-lea** petrecute în Principatele Române – Unirea din 1859 și reformele promovate de Alexandru Ioan Cuza – au condus la concretizarea unui prim set de instrumente care vizau dezvoltarea urbană.

Cele mai relevante acte normative care au avut impact semnificativ asupra domeniului din această perioadă au fost:

- **Legea comunală** adoptată în 1864 care a vizat modul de organizare administrativă a orașelor,

- **Legea privind adoptarea sistemului metric de măsuri și greutăți**, din 1864, a facilitat ulterior realizarea de hărți și planuri compatibile pentru întregul teritoriu și a permis inițierea unui proces de unificare, de integrare a celor două provincii la nivel administrativ prin raportarea la un sistem de instrumente și norme comune,
- **Legea pentru exproprierea pentru cauză de utilitate publică**, în 1856, act de importanță semnificativă pentru asigurarea terenului necesar pentru edificarea de lucrări publice de modernizare, și nu în ultimul rând
- **Codul Civil din 1856**, act normativ care a definit cadrul principal de relații de drept privat și principiile fundamentale pe care ulterior s-au construit norme si prescripții importante în domeniul planificării spațiale.

O mențiune specială trebuie făcută privind Codul Civil, act normativ care a avut o stabilitate remarcabilă, acest act normativ fiind înlocuit în 2009 de Noul Cod Civil adoptat prin Legea nr. 287. Este evident că mare parte din conținut a fost actualizat pe parcursul timpului, corelat cu etapele istorice de dezvoltare ale statului român, însă la nivel de principii și paradigmă conținutul Codului din 1856 a fost aplicabil pentru mai mult de un secol.

Sistemul coerent de norme privind competențele de guvernanță administrativă și de instrumente tehnice de control privind dezvoltarea localităților s-au concretizat mult mai târziu în România, pe parcursul acestei etape de organizare a statului modern dezvoltarea urbană a fost ghidată de norme și prescripții incluse în acte juridice din afara domeniului.

Un moment relevant pentru coagularea sistemului de norme dedicate exclusiv materiei urbanismului și amenajării teritoriale l-a constituit dobândirea de către București a statutului de capitală în 1889. Această conjunctură a determinat o expansiune masivă a orașului, acesta fiind supus unor presiuni investiționale importante: pe de o parte pentru a asigura rezerve de teren și amplasamente pentru toate dotările administrative necesare și pentru activitățile economice care au evoluat exponențial, pe de altă parte pentru a asigura locuințele și dotările complementare pentru populația atrasă, funcționari și specialiști care trebuiau să asigure funcționarea capitalei.

Astfel Bucureștiul a devenit un motor al dezvoltării nu numai în sens economic și social, ci mai ales pentru coagularea legislației și a instrumentelor de control al dezvoltării. Capitala a avut astfel un rol important în istoria urbanismului românesc și în materia dreptului urbanistic. Regulamentele de construcții și alinieri dezvoltate succesiv în București au reprezentat primul instrument de modelare a configurației structurii urbane. Prescripțiile pe care le promovează capătă o valoare normativă mai puternică, însoțite și de construcția administrativă necesară aplicării acestora. Însă, așa cum în mare măsură se întâmplă în prezent, normele se concretizează în soluționarea unor problematici punctuale, izolate, generând o inflație de prevederi legale care determină caracterul greoi și nefuncțional a reglementărilor.

Conținutul reglementărilor din această perioadă se orientează către:

- Moduri de construire – din perspectiva utilizării materialelor folosite,
- Instituirea nevoii de reprezentare grafică a imobilelor – teren si construcții,
- Impunerea de reguli privind autorizarea lucrărilor pentru edificarea clădirilor condiționate de realizarea în prealabil a lucrărilor edilitare necesare,
- Instituirea de norme de salubritate urbană, de a împrejmui în mod obligatoriu terenul/proprietatea urbană și altele.

Odată cu Marea Unire din 1918 începe un complicat proces de integrare a două teritorii românești cu caracteristici și mod de administrare diferit: Principatele Unite, România extracarpatică, și Transilvania și Bucovina, România intracarpatică. Diferențele de paradigmă s-au atenuat în timp însă ele sunt încă prezente și astăzi, aspectele diferite existente la începutul secolului XX persistând în timp. Diferențele sunt cuprinse în elemente care țin de identitate culturală, de tradiții administrative și fiscale, precum și de morfologie urbană.

Nevoia de reformare a întregului pachet de legislație a fost determinată de această diversitate și a fost factorul determinant pentru apariţia primelor reglementări instituționalizate de drept urbanistic și de planificare.

Procesele legislative și administrative cele mai importante s-au manifestat în jurul reformei agrare inițiate în 1921, care a furnizat mai apoi resursele necesare îndeplinirii reformei administrative de unificare săvârșită la finele anilor 20 din secolul trecut [1925-1929]. Adoptarea Constituției din 1923 a însemnat și instituirea pârghiilor necesare pentru reformarea funciară care a permis furnizarea de teren urban necesar realizării operațiunilor urbanistice de modernizare a orașelor, București fiind cazul care a coagulat cele mai importante resurse metodologice și legale în această privință. Constituția din 1923 a introdus și anumite restricții asupra exercitării dreptului de proprietate fundamentând pentru prima dată noțiunea de servitute în interesul general al comunității.

Planul Director de sistematizare al Bucureștiului din 1935 și Regulamentul de construcții și alinieri din 1939 au reprezentat fundamentul pe care s-a construit întregul sistem de planificare românesc, definind câteva din principiile domeniului.

Temele cele mai relevante sunt enunțate mai jos, fără ca acestea să acopere în totalitate conținutul de paradigmă pe care l-au promovat:

- Planul de sistematizare enunță liniile generale de dezvoltare ale orașului, regulamentul de construcţii si alinieri conține prescripții și detalii necesare operaționalizării acestora. Ambele sunt supuse revizuirii periodice
- Planul de sistematizare determină limita maximă de dezvoltare a oraşului și stabilește măsuri de realizare a lucrărilor edilitare necesare pentru transformarea terenului în teren urban,
- Planurile de sistematizare cad în sarcina serviciilor tehnice ale localităţilor și sunt supuse aprobării comunelor [localităților] prin act normativ propriu,
- Unul din efectele cele mai importante ale planurilor de sistematizare a fost fundamentarea realizării lucrărilor de interes public prin aplicarea procedurilor de expropriere pentru cauză de utilitate publică, realizând pentru prima dată această conexiune juridică,
- Regulamentul de construcții și alinieri este structurat pe capitole organizate pe problematică și pe proceduri de genul zonificării orașului, a normelor privind dreptul de a clădi [apare astfel certificatul de aliniere și regim de construire, ca act premergător eliberării autorizației de construire pentru clădiri noi], norme de estetică urbană.

Schimbarea sistemului politic și administrativ pentru România după al doilea război mondial a însemnat o schimbare profundă și, în anumite cazuri, o anulare în totalitate a reglementărilor și instrumentelor cristalizate în perioada interbelică.

Câteva acte normative adoptate de noua guvernare au fost esența schimbării de paradigmă de care aminteam anterior, astfel:

- Decretul 222/1950 și 144/1958 au determinat îngrădirea dreptului de proprietate, au inițiat procesul de naționalizare, de confiscare a proprietății și de cooperativizare a agriculturii, de expropriere excesivă ceea ce a condus la o schimbare fundamentală asupra regimului proprietății
- Legea 58/1974 – legea sistematizării – a permis restrângerea excesivă a perimetrului localităţilor pentru o „utilizare optimă a pământului" și a livrat instrumentele de planificare spațială cu care se lucrează: schițele și detaliile de sistematizare, studiile de amplasament etc.

1991 este anul care a marcat revenirea la un set de principii în domeniul planificării și al proprietății care au inițiat un proces de tranziție normativă în domeniu, aproape încercând să producă a dinamică reversibilă în materie revenind la corpusul principal de instrumente și principii din perioada interbelică.

Procesul de tranziție din domeniul urbanismului si amenajării teritoriului a fost influențat în principal de incoerența regimului proprietății și a începerii procesului de descentralizare administrativă și fiscală cu o întârziere de mai mult de 10 ani. Efectele acestor incoerențe precum și modul de operare în materia reglementărilor de planificare similar perioadei premoderne prin instituirea de norme particulare care sa soluționeze cazuri izolate, au determinat hipertrofia și incoerența sistemului de planificare actual precum și accentuarea conflictelor de interese din cadrul societății românești privind interesele de dezvoltare și constrângerile impuse prin documente și prescripții de planificare.

4. Instituțiile urbanismului în România

Așa cum aminteam la începutul lucrării, factorii care diferențiază și care definesc sistemele de planificare spațială reprezintă criterii de natură administrativă și de legiferare.

În această cheie, **sistemul românesc** se definește prin următoarele trăsături:

- Este un sistem dual care vizează:
  - → o **dimensiune strategică** [**amenajarea teritoriului**] care are ca **scop** armonizarea la nivel național a politicilor economice, sociale, ecologice și culturale, stabilite la nivel național și la nivel local pentru asigurarea echilibrului în dezvoltarea diferitelor zone ale țării, urmărindu-se creșterea coeziunii și eficienței relațiilor economice și sociale dintre acestea, reprezentând expresia spațială a politicilor economice, sociale, culturale și ecologice ale societății și
  - → o **dimensiune operațională** [**urbanismul**] care are ca **scop** stimularea evoluției complexe a localităților prin implementarea unor strategii de dezvoltare pe termen scurt, mediu si lung, urmărind stabilirea direcțiilor dezvoltării spațiale a localităților urbane și rurale în acord cu potențialul acestora și cu aspirațiile locuitorilor;
- Formularea și aplicarea politicilor în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului reclamă o anumită **organizare administrativă, o ierarhie a sistemului de planificare și corelarea sa cu organizarea administrativă și cu ierarhia instituțiilor de guvernanță publică**;
- De asemenea este necesar ca să se clarifice **competențele specifice ale instituțiilor implicate în adoptarea deciziilor importante în materia urbanismului și amenajării teritoriului** precum și **nivelul administrativ corespunzător la care se adoptă aceste decizii**.

Organizarea administrativ teritorială actuală a României este structurată pe **trei paliere - național, județean și local** – fiecare din aceste niveluri având competențe de decizie și de reglementare specifice în materie, unele care țin de **decizii tip strategic**, **general, din domeniul amenajării teritoriului** și altele care sunt responsabile cu **decizii de natură operațională, de interes local, din sfera urbanismului**.

Conform **Constituției**, teritoriul României este organizat sub aspect administrativ în entități spațiale numite **comune, orașe** și **județe** care reprezintă **Unități Teritoriale de Bază (UAT),** fiecăreia fiindu-le asociate comunități umane. Guvernanța teritorială și administrativă a comunităților respective este realizată prin **instituții ale administrației publice locale**.

Cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice sunt definite prin **Codul Administrativ** în vigoare la această dată, acesta clarificând sfera **administrației publice** ca fiind **„totalitatea activităților desfășurate**, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii **interesului public”**.

Interesul public reprezintă un concept abstract care este asociat dreptului administrativ și care are incidență puternică asupra planificării spațiale deoarece asigurarea realizării intereselor generale ale societății reprezintă unul din principiile sale de bază.

În sfera **interesului public** se regăsesc **cerințe vitale pentru societate în ansamblu** şi **pentru fiecare dintre membrii săi în parte**, care nu pot fi îndeplinite prin intermediul unor acțiuni private. În mod complementar, **interesul privat** cumulează **aspirații individuale** pentru un membru dintr-o comunitate **pentru a căror împlinire nu trebuie ca libertățile personale să fie afectate sau îngrădite** în cadrul interacțiunilor sociale aflate sub managementul public **fără o justă compensare**.

Configurarea interesului public determinat în spaţiu şi timp reprezintă un proces complex care este influenţat de factori diverşi integraţi în decizia administrativă. În cazul procesului de planificare spațială această

configurare este inclusă în conținutul de facto al documentelor și instrumentelor de planificare. Asigurarea echilibrului între interesul public și cel individual este unul din principiile implicate în elaborarea conținutului documentelor de planificare și în fundamentarea deciziei administrative de planificare.

Raporturile de putere publică, principiile pe baza cărora se exercită activitățile de executare a legii în atingerea interesului public, ierarhia administrativă și categoriile de competențe și responsabilități sunt de asemenea subiectul Codului Administrativ.

Instituțiile responsabile cu planificarea spațială în România sunt definite prin **Legea 350/2001 privind urbanismul și amenajarea teritoriului**. Legea menționează că gestionarea spațială în România „se realizează prin intermediul amenajării teritoriului și al urbanismului, care constituie ansambluri de activități complexe de interes general ce contribuie la dezvoltarea spațială echilibrată, la protecția patrimoniului natural și construit, la îmbunătățirea condițiilor de viața în localitățile urbane și rurale, precum și la asigurarea coeziunii teritoriale la nivel regional, național și european[12]".

„Statul, prin intermediul **autorităților publice**, are dreptul și datoria de a asigura, prin activitatea de urbanism și de amenajare a teritoriului, condițiile de dezvoltare durabilă și respectarea interesului general, potrivit legii[13]".

„În vederea asigurării dezvoltării echilibrate, coerente și durabile a teritoriului național, **autoritățile administrației publice locale** își armonizează deciziile de utilizare a teritoriului, în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice[14]".

Astfel, la **nivel național Administrația Publică Centrală APC are rolul de a propune spre legiferare, de a gestiona și de a reglementa domeniile specifice cu norme cu caracter general, aplicabile la nivelul statului iar la**

[12] Art. 2 alin. (3) din Legea nr. 350/2001
[13] Art. 1 alin. (4) din Legea nr. 350/2001
14 Art. 1 alin. (3) din Legea nr. 350/2001

nivel local Administrația Publică Locală APL aplică normele general și creează și gestionează un cadru de reglementare cu specific/caracter local.

Mai jos regăsim listarea principalelor instituții cu responsabilități în domeniul planificării spaţiale, însoțite de principalele competențe pe care le definește cadrul legal actual. Prezentarea este realizată pe cele două paliere ale administrației publice: nivelul central și cel local.

Administrația Publică Centrală (APC) este formată din:

- → Președintele României
- → primul ministru și guvernul
- → Autoritățile Administrative Autonome (AAA)
- → Instituția Prefectului, prefectul fiind reprezentantul guvernului în teritoriu.

În subordinea fiecărui ministru se organizează aparatul ministerului, format din funcționari publici și instituit pe două trepte teritoriale:

- → ministerul - la nivel național - și
- → serviciile publice deconcentrate la nivel local (județean), localizate în municipiile reşedinţă de județ (denumite, după caz, inspectorate, oficii, direcții, agenții).

Administrația Publică Locală (APL) se corelează cu organizarea administrativ teritorială. Astfel Autorităţile Administrației Publice Locale (APL) sunt:

- → consiliile locale,
- → primarii,
- → consiliile judeţene.

Autorităţile administraţiei publice din comune, oraşe şi municipii sunt:

- → consiliile comunale, orășenești şi municipale – care îndeplinesc rolul de autorități deliberative, și
- → Primarii – care reprezintă autorităţile executive.

Consiliul județean are un rol special la nivel local, astfel el reprezintă autoritatea administraţiei publice locale care coordonează activităţile consiliilor comunale, orășenești şi municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

Legea urbanismului și amenajării teritoriului delimitează competențele și tipul de decizie pe care le îndeplinesc instituțiile și funcțiile publice din domeniul planificării. Mai jos se regăsește o sinteză care extrage din textul legii rolului specific al acestora.

Consiliul județean are următoarele atribuții în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului:

- coordonează activitatea de urbanism și amenajare a teritoriului la nivel județean și stabileşte orientările generale privind amenajarea teritoriului, pe baza planurilor de amenajare a teritoriului;
- coordonează activitatea în domeniu a consiliilor locale și le acordă asistenţă tehnică de specialitate;
- asigură preluarea prevederilor cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului naţional, regional și zonal în cadrul documentațiilor de amenajare a teritoriului pentru teritoriile administrative ale localităţilor din judeţ;
- asigură elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Județean, a planurilor zonale de amenajare a teritoriului care sunt de interes județean și le aprobă;
- avizează documentaţiile de urbanism PUG și RLU aferente ale localităţilor din judeţ și a PUZ conform competențelor stabilite de lege.

Consiliul local asigură respectarea prevederilor cuprinse în documentaţiile de amenajare a teritoriului aprobate.
Consiliul local are următoarele atribuții în acest domeniu:

- coordonează activitatea de urbanism și amenajare a teritoriului la nivelul localităţii și stabileşte orientările generale privind amenajarea teritoriului, pe baza planurilor de amenajare a teritoriului;

- asigură preluarea prevederilor cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului naţional, regional și zonal în cadrul documentațiilor de amenajare a teritoriului pentru teritoriul administrativ al localităţii;
- asigură elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Municipal, Orășenesc sau Comunal, după caz, și le aprobă;
- asigura elaborarea Planului Urbanistic General PUG și RLU aferent pentru unitatea administrativă proprie și a Planurilor Urbanistice Zonale PUZ;
- asigura avizarea PUZ și RLU aferente, a PUD inițiate de persoane fizice și juridice pe raza localităţii.

În îndeplinirea atribuțiilor sale în domeniul amenajării teritoriului, consiliul local utilizează informaţii din toate domeniile de activitate economico-socială.

Structura instituțională specifică în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului

Activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism la nivel naţional este coordonată de **un minister** care exercită și controlul statului privind aplicarea prevederilor cuprinse în documentaţiile de amenajare a teritoriului și de urbanism direct sau indirect, printr-o agenție autonomă.

Astăzi **Ministerul Dezvoltării Regionale și Administraţiei Publice** este organul specializat al Guvernului în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului, având următoarele atribuții:

- asigură elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Național – PATN;
- asigură elaborarea Planului de Amenajare a Teritoriului Regional – PATR – care fundamentează dezvoltarea regională;
- asigură colaborarea cu ministerele, precum si cu celelalte organe ale administraţiei publice centrale, pentru fundamentarea, din punct de vedere al urbanismului, amenajării teritoriului si a programelor strategice sectoriale;
- asigură colaborarea cu consiliile pentru dezvoltare regională, consiliile judeţene si consiliile locale, precum si urmărirea modului

în care se aplică programele guvernamentale si liniile directoare în domeniul urbanismului si amenajării teritoriului la nivel regional, județean si local;
- asigură avizarea documentațiilor de U si AT, potrivit competentelor stabilite prin lege.

În cazul administrației publice locale, în cadrul aparatului propriu al consiliului județean, municipal sau orășenesc și în cel al Consiliului General al Municipiului Bucureşti se organizează și funcționează **structuri specializate în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului conduse de arhitectul-șef** al județului, al municipiului sau al oraşului, respectiv de arhitectul-șef al municipiului Bucureşti. În comune, atribuțiile arhitectului-șef sunt îndeplinite de către un funcționar public din aparatul propriu al consiliului local respectiv, cu atribuții în domeniu și pregătit în acest sens.

Această **funcție publică reprezentativă și de specialitate** continuă tradiția instituită, cum aminteam în capitolele anterioare, de desemnare la nivelul comunităților a unui specialist care să coordoneze activitatea de planificare urbană și să urmărească controlul dezvoltării spațiale la nivelul acestora.

În prezent **Arhitectul-șef** desfăşoară o activitate de interes public ale cărui scopuri principale sunt:
- dezvoltarea durabilă a comunităţii,
- coordonarea activităţilor de dezvoltare teritorială, amenajarea teritoriului şi urbanism,
- protejarea valorilor de patrimoniu şi a calităţii arhitecturale la nivelul unității administrativ-teritoriale.

Arhitectul-șef are un statut special în cadrul aparatului administrativ, astfel că el nu poate fi subordonat unui alt funcționar public din cadrul aparatului de specialitate al președintelui consiliului județean sau al primarului, indiferent de tipul structurii pe care o conduce.

Structura de specialitate condusă de arhitectul-șef îndeplinește următoarele atribuții principale:

a) inițiază, coordonează din punct de vedere tehnic elaborarea, avizează şi propune spre aprobare strategiile de dezvoltare teritorială urbane, precum şi documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism,

b) convoacă şi asigură dezbaterea lucrărilor Comisiei tehnice de amenajare a teritoriului şi urbanism,

c) întocmește, verifică din punct de vedere tehnic şi propune emiterea avizelor de inițiere, a certificatelor de urbanism şi a autorizațiilor de construire/desființare,

d) urmărește punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare urbană şi a politicilor urbane, precum şi a documentațiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism,

e) asigură gestionarea, evidența şi actualizarea documentațiilor de urbanism şi amenajare a teritoriului,

f) organizează şi coordonează constituirea şi dezvoltarea băncilor/bazelor de date urbane,

g) coordonează şi asigură informarea publică şi procesul de dezbatere şi consultare a publicului în vederea promovării documentațiilor aflate în gestiunea sa,

h) participă la elaborarea planurile integrate de dezvoltare şi le avizează din punctul de vedere al conformității cu documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism legal aprobate,

i) avizează proiectele de investiții publice din punctul de vedere al conformității cu documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism legal aprobate.

În scopul îmbunătăţirii calităţii deciziei referitoare la dezvoltarea durabilă locală și județeană, pe lângă fiecare consiliu județean, primărie municipală și orășenească, respectiv Primăria Municipiului Bucureşti, se poate înființa **Comisia tehnică de amenajare a teritoriului și de urbanism**, organism consultativ cu atribuții de avizare, expertiză tehnică și consultanță.

Comisia tehnică de amenajare a teritoriului și de urbanism avizează din punct de vedere tehnic documentaţiile de amenajare a teritoriului și de urbanism, precum și studiile de fundamentare sau cercetările prealabile.
Avizele date de Comisia tehnicăa de amenajare a teritoriului și de urbanism fundamentează decizia arhitectului șef. Avizul său nu se supune deliberării și aprobării consiliului județean, consiliului local, respectiv Consiliului General al Municipiului Bucureşti.

În prezent la nivelul județelor și al municipiilor reședință de județ sunt organizate astfel de comisii consultative de specialitate, modul de organizare și de funcționare fiind particularizat în funcție de specificul și de problematica locală. Există comisii care au o prezență puternică în cadrul comunității și care angajează o conduită participativă, dar sunt și situații în care acestea îndeplinesc la nivel de esență, de formalism, prevederile legale. Capitalul social al comunităților locale este diferit astfel că avem o conduită comunitară diversă la nivel local.

La nivelul ministerului de resort, aproape prin corespondență, există **Comisia Națională de Dezvoltare Teritorială**, alcătuită din specialiști cu reputație academică și profesională, comisie care are misiunea de a aviza documentele de planificare de interes național și care poate propune de asemenea teme și problematici de specialitate pentru a fi studiate și reglementate.

În afara instituțiilor care astăzi sunt definite prin cadrul legal, CATUC aduce în prim plan și o nouă formulă instituțională: **Agenția de Planificare Urbană**. Nu sunt în acest moment detalii asupra modului de construcție instituțională însă avem practica franceză – cea mai apropiată de modelul administrativ și profesional românesc – și cea internaţională care va permite o dezbatere asupra modului în care vom putea folosi această oportunitate.

O idee care prinde contur este de a realiza **proiecte pilot pe categorii de responsabilități și de funcționare pentru zone istorice diferite din România** – vezi identitatea spațiului extracarpatic și intracarpatic de care aminteam anterior.

5. Izvoarele urbanismului românesc

Dreptul urbanistic se bazează, ca toate celelalte ramuri ale dreptului, pe un cadru de acte normative structurate pe paliere de importanță.
Organizarea surselor de legiferare pentru urbanism și amenajarea teritoriului se va prezenta luând în considerare două criterii:

- Primul va face referire la **principalele categorii de acte** care legiferează domeniul sau care conțin prescripții care vizează domeniul, și
- Al doilea va indica **rolul pe care îl îndeplinește actul normativ în procesul de planificare**.

Principalele categorii de acte care sunt în strânsă legătură cu domeniul planificării sunt constituite într-un sistem ierarhic în care fiecare palier superior reprezintă element de referință pentru cel inferior – imaginea de mai jos indică o organizare piramidală, aceasta fiind o reprezentare care sugerează nu numai tipul de relație stabilit între paliere ci are și o conotație de tip cantitativ.

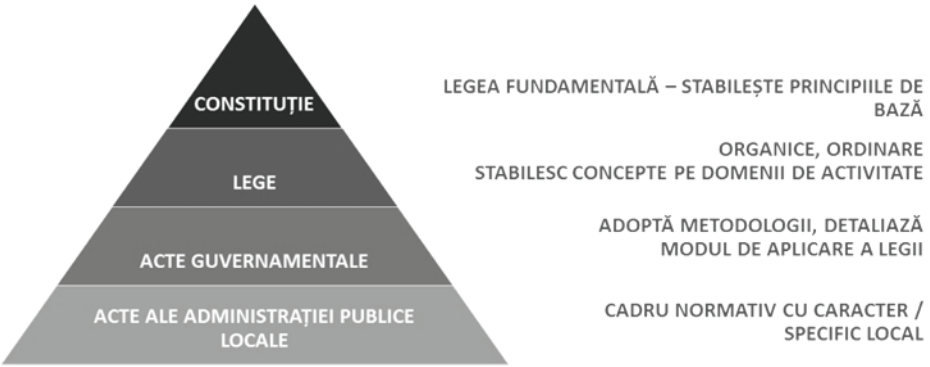


Fig. 6 - Izvoarele urbanismului în România

Constituția României definește principiile de bază pe care este organizat statul, drepturile și libertățile cetățenilor și raporturile care se stabilesc la nivel societal. Acest act nu abordează direct problemele urbanismului și ale dezvoltării localităților, conține însă prevederi referitoare la:

- organizarea administrativă a statului,
- definește domeniul public și domeniul privat și
- definește dreptul de proprietate și tipurile de limitări care i se pot impune,

fiecare din aceste prescripții sunt implicite în normele de drept urbanistic.

Legile, situate în plan inferior Constituției, se fundamentează pe principiile definite de aceasta și reglementează la rândul lor linii directoare de organizare pentru un anume domeniu, distinct. Se ramifică astfel prin prescripțiile legii corpul sintetizat al principiilor constituționale, delimitând domenii specifice ale statului și ale teritoriului național.

Pentru domeniul urbanismului și amenajării teritoriului regăsim aici **legi care reglementează direct domeniul** și **legi conexe** care reglementează teme aflate în relație indirectă si care definesc instrumente sau principii pe care se construiesc procese și decizii din domeniu.

În primul caz regăsim un set de patru categorii de legi care astăzi sunt încă valabile în forma autonomă, acestea fiind:

- Legea 350/2001 privind urbanismul și amenajarea teritoriului,
- Legea 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor,
- Legile de aprobare a părților Planului de Amenajare a Teritoriului Național și
- Legea 10/1995 privind calitatea în construcții.

Trebui subliniat că se află în procedură de adoptare proiectul de **Cod al Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor CATUC,** lege care are intenția de a sistematiza întreg domeniul si de a corela toate prescripțiile dezvoltate după 1991, astfel că la momentul la care acesta va fi aprobat setul de legi menționate mai sus vor fi abrogate și CATUC le va îndeplini rolul în sistem.

Pentru legile conexe avem o serie de acte normative care gestionează drepturile individuale, limitările acestora, organizarea statului și a comunităților, domeniile complementare urbanismului (precum mediu, dezvoltarea, exproprierea, transportul și mobilitatea, serviciile publice etc).

Dintre acestea, cel mai important, Noul Cod Civil fundamentează dreptul de proprietate și aspecte fundamentale în raport cu individul și comunitatea. Legile sunt de două tipuri - organice sau ordinare - în funcție de domeniul la care fac referire. În primul caz prescripțiile vizează drepturi și libertăți astfel că adoptarea acestora se va realiza cu o pondere de două treimi din voturi iar în cazul legilor ordinare cvorumul necesar va fi de majoritate simplă. Primele două paliere de legiferare intră în competența Parlamentului [ca putere legislativă] de a fi adoptate.

Legile la rândul lor se aplică prin norme și proceduri metodologice adoptate prin acte guvernamentale, acestea având rolul de a detalia modul de aplicare a legii. Decidenții în acest caz sunt guvernul și/sau miniștrii sau autorități autonome, fiind în competența puterii executive a satului.

La baza piramidei stau actele emise de autorităţile administraţiei publice locale care constituie cadrul normativ cu caracter specific local. Aici avem Hotărâri de Consilii Locale și/sau Județene, Decizii ale Primarilor sau Președinților de Consiliu Județean precum și o diversitate de documente adoptate de organizații descentralizate sau deconcentrate. Toate aceste prescripții au opozabilitate limitată, locală, în directă concordanță cu competențele de administrate și de reprezentare teritorială a organizațiilor și instituțiilor de decizie.

Toate cele trei nivele superioare reprezintă acte de legiferare opozabile la nivel național.

Din punct de vedere al **rolului pe care îl îndeplinește actul normativ în procesul de planificare,** actele normative, indiferent de rangul acestora (legi, acte guvernamentale sau acte adoptate la nivel local), se divid în două mari clase:

- acte care au rolul de a stabili **constrângeri, limite** sau **instrumente de control** și
- acte care au rolul de a **facilita** dezvoltarea – de proces, stimulente etc.

Cea mai mare parte a actelor de legiferare comportă o mixitate între cele două clase, însă sunt emise și acte juridice care au rolul specific de a sancționa sau de a stimula procesele de dezvoltare.

6. Instrumente de planificare - strategică și operațională

Legea nr. 350/2001 privind urbanismul și amenajarea teritoriului în **Capitolul IV Documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism** stabilește conținutul sistemului de planificare spațială în România.

Acesta conține patru categorii de instrumente, și anume:

- **planurile de amenajare a teritoriului - PA,**
- **planurile de urbanism - PU,**
- **Regulamentul general de urbanism - RGU și**
- **regulamentele locale de urbanism - RLU.**

Documentele menționate devin active și constituie act de reglementare [opozabil la nivel național sau opozabil la nivel local] prin aprobarea lor de instituțiile competente, în funcție de categoria de reglementări pe care le conțin și de tipul teritoriului la care se aplică. Putem spune că **la nivel local PU și RLU îndeplinesc rol de lege locală.**

Diversitatea amintită mai sus este ilustrată sintetic în figura 7, în care sistemul este prezentat pe categorii ierarhice completat cu Strategia de Dezvoltare Teritorială a României SDTR.

Documentațiile de amenajare a teritoriului cuprind propuneri cu **caracter director**, iar **documentațiile de urbanism** cuprind **reglementări operaționale**, în acest sens prezentarea din figura 7 a setului de planuri delimitează pe cele de natură strategică de cele operaționale.



Fig. 7 – Sistemul de instrumente de planificare spațială din România

Dacă în cazul planurilor de amenajarea teritoriului, statutul lor este coerent și **funcționează exclusiv în sfera publică** – competențele de inițiere, de finanțare, de reglementare și de aprobare fiind eminamente în sarcina unei instituții publice – în cazul documentațiilor de urbanism avem o **interferență a finanțatorilor din sfera de interes privat**, aspect care a condus la utilizarea excesivă a acestei oportunități cu consecințe din cele mai grave în planificarea din România. Modul în care se gestionează raportul de interes public cu interesul privat al finanțatorilor este abordat din perspective diverse, interesele de valorificare imobiliară fiind puse în fața cerințelor de ansamblu ale comunității.

Se generează un conflict de interese pentru care se impune o mai mare capacitate administrativă a instituțiilor implicate. Este evident că resursele funciare sunt limitate, însă nu lipsa terenului ci incapacitatea de a dezvolta instrumente operaționale adecvate a condus la interpretarea viciată a legii și a generat inflația de documentații de urbanism de rang inferior pe care o avem acum în România.

Un element important, dincolo de ierarhia planurilor și a nivelurilor administrative, îl reprezintă scara de elaborare a documentațiilor de planificare. Ea este în relație directă cu tipul de plan și cu dimensiunea teritoriului și a gradului de detaliere al prescripțiilor care vor trebui transpuse la nivel grafic.

Astfel scara teritorială corespondentă elaborării documentelor de planificare spațială se regăsește în figura 8, cu mențiunea că este luată în discuție scara de analiză și de redactare a problematicii specifice. Acest aspect este extrem de important cu atât mai mult că tehnologia pune astăzi la dispoziție echipamente și medii de lucru care fac posibile trecerea de la o scară la alta în cadrul aceleiași operațiuni de lucru.

Imaginea are rolul de a clarifica nu numai scara de analiză – care este definitorie în relație cu conţinutul și nivelul de detaliere al datelor și informațiilor pe care le conțin planurile și hărțile suport pentru documentațiile de planificare – ci și cu delimitarea ariei disciplinare a planificării spațiale – în cazul sistemului românesc discutăm de urbanism și amenajarea teritoriului – de disciplinele conexe geografia și arhitectura. De altfel suprapunerea tematică între urbanism și arhitectură creează probleme și tensiuni și la nivel de grupuri profesionale din lipsa clarificării ariei disciplinare la nivel de scara mediului cu care lucrează fiecare profesie.

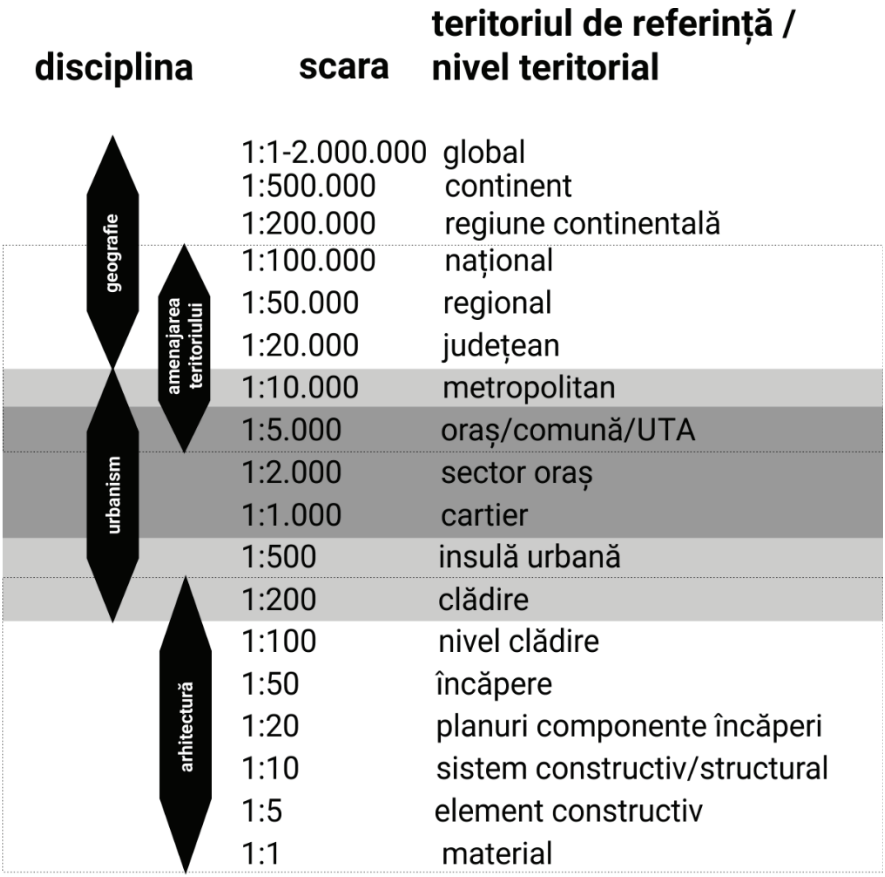


Fig. 8 – delimitarea la nivel de scară a ariei disciplinare și a entităților care fac subiectul disciplinelor (Prelucrare autor după Taeke de Jong[15])

Strategia de Dezvoltare Teritorială SDTR[16] stabilește cadrul strategic de dezvoltare a teritoriului României pentru orizontul de timp 2035, cu scopul valorificării oportunităților și a nivelului de dezvoltare al fiecărui teritoriu, având o contribuție semnificativă la realizarea obiectivelor din programul de guvernare prin fundamentarea politicilor sectoriale și a programelor

[15] De Jong, Taeke (2012), Diversifying Environments through Design (diss.) Delft University of Technology, pp. 53

[16] https://www.mdlpa.ro/pages/conferintaprezentaresdtr și https://www.mdlpa.ro/pages/conferintadefinal

guvernamentale/operaționale. SDTR a fost elaborată în perioada 2008-2016 pe baza unor studii complexe care au avut ca scop auditarea stării domeniului și de a realiza un diagnostic care să permită definirea unor obiective strategice realiste.

SDTR a propus viziunea de dezvoltare a României pentru orizontul de timp 2035, un set de 5 obiective generale și 18 obiective specifice, a definit măsuri de implementare pe trei dimensiuni principale – normativă, strategică și investițională – și măsuri pentru monitorizarea acesteia privind dinamicile teritoriale, gradul de Implementare a strategiei și măsuri de corelare cu programele de finanţare disponibile.

Un rol special în sistemul de instrumente în are **Regulamentul General de Urbanism RGU** care are misiunea de a fi un cadru de referință pentru două tipuri de acțiuni:

- prima este elaborarea Regulamentelor Locale de Urbanism, pentru care prescripțiile RGU sunt **elemente de ghidaj**, și
- a doua, în cazul în care la nivel local expiră valabilitatea documentelor de planificare locală PUG și RLU aferent acestuia, RGU reprezintă **cadrul normativ de reglementare** care va fi utilizat pentru autorizarea lucrărilor de construire.

Stadiul actual de adecvare al conținutului RGU la nivelul și complexitatea problematicii privind dezvoltarea urbană și amenajarea spațiului este extrem de fragil astfel că una din marile așteptări privind procesul de reformă și de sistematizare a legislației din domeniu este de a revizui și chiar de a se reconfigura paradigma în care acest instrument a fost realizat.

Din perspectiva conținutului documentelor de planificare de tip strategic – planurile de amenajare a teritoriului – și a documentelor de planificare operațională – planurile de urbanism și regulamentele locale de urbanism aferente – structura și organizarea materiei conținute are o relativă stabilitate dacă privim către actele normative care stabilesc aceste aspecte.

În 1991 Legea 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construire acoperea atât domeniul planificării cât și autorizarea propriu-zisă, așa că în

completare cu un Ordin guvernamental [Ordinul 91/1991] a precizat sistemul de planuri și regulamente prin revenirea în mare măsura la setul de instrumente din perioada interbelică, însă actualizate și, din punctul de vedere al autorului, simplificate într-o măsură care a lăsat loc unor prescripții slabe din punct de vedere juridic si tehnic și a inflației de prescripții modificatoare asupra legii.

În perioada 1995-2000 au fost elaborate ghiduri metodologice[17] care acoperă atât procesul de elaborare cât și cadrul conținut și modul de avizare al documentațiilor din domeniul urbanismului, mai târziu prin Normele metodologice emise pentru aplicarea legii nr. 350/2001, aprobate prin Ordinul MDRAP nr. 233/2016 se completează setul de ghidaj metodologic si pentru planurile de amenajarea teritoriului.

Critica pe care o putem aduce vizează două teme importante:

- în primul rând **conținuturile** propuse prin actele menționate nu au făcut subiectul unei dezbateri profesionale pentru a defini poate un alt tip de proces sau un o altă structură, în ciuda faptului că s-a dovedit că acestea nu sunt adecvate problematicii pe care ar trebui să o soluționeze. Nevoia de revizuire a fost luată în considerare la elaborarea CATUC, așa că așteptarea este de a avea în viitor o revizuire de paradigmă a acestora, și
- în al doilea rând este nevoia de a clarifica **tipul și numărul instrumentelor de planificare operațională**. Situația actuală a modului și de utilizare și a scopului pentru care sunt elaborate planurile de urbanism subsecvente PUG ne demonstrează că relația dintre Planul Urbanistic General – ca document de planificare sistemică care are rolul de a defini paradigma de dezvoltare a

[17] Ordin MLPAT nr. 34/N din 7 noiembrie 1995 pentru aprobarea Precizărilor privind avizarea documentațiilor de urbanism si amenajarea teritoriului, precum si a documentațiilor tehnice pentru autorizarea executării construcțiilor
Ordin MLPAT nr. 13/N din 10 martie 1999 pentru aprobarea reglementarii tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic general", indicativ GP038/99
Ordin MLPAT nr. 21/N din 10 aprilie 2000 pentru aprobarea reglementarii tehnice "Ghid privind elaborarea și aprobarea regulamentelor locale de urbanism" - Indicativ GM-007 - 2000
Ordin MLPAT nr. 37/N din 8 iunie 2000 pentru aprobarea reglementării tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic de detaliu", Indicativ: GM 009 - 2000
Ordin MLPAT nr. 176/N din 16 august 2000 pentru aprobarea reglementării tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic zonal" - Indicativ GM-010-2000

comunității și a teritoriului acesteia pentru un orizont de timp mediu – și Planurile Urbanistice Zonale si de Detaliu – care au rolul de a detalia fiecare într-o cheie total diferită prescripțiile PUG – este viciată. Astfel că avem nevoie să recalificăm rolul și conținutul celor două instrumente PUZ și PUD[18].

O mențiune importantă trebuie făcută în relație cu caracterul PUG, instrument care are o dublă dimensiune tehnică și juridică, fiind instrument cu dublu rol: strategic și operațional.
De altfel este singurul instrument care are un atare rol, și argumentele care fundamentează acest aspect țin atât de rolul său cât și de conținut. Astfel:

- **PUG este un document cu prescripții cu caracter sistemic** – din perspectivă tehnică analizele pe care le realizează prin studiile de fundamentare și apoi prin propunerile de reglementare au în vedere evaluarea teritoriului de analiză și a problematicii la nivel de sisteme componente: sistemul viar [trama de străzi], sistemul de asigurare cu utilități [din acestea evacuarea apelor uzate și pluviale impune la nivel de concept o soluție de tip sistemic fără de care acesta nu ar putea funcționa], sistemul de servicii publice, sistemul de dotări sau sistemul de spații verzi. Fără această abordare soluțiile oferite nu vor asigura funcționalitatea sau nu vor asigura atingerea obiectivelor propuse;
- **PUG este documentul care stabilește zonele cu o anumită identitate sau cu un regim special** – doar PUG are prin lege rolul de a institui zonele construite protejate, zonele de regenerare, zona centrală a localității. Stabilește limitele arealelor respective și acest aspect nu poate fi îndeplinit decât dacă analiza se realizează la nivel de ansamblu. Regimul special care se instituie are efecte juridice, procesele de gestiune administrativă în limitele astfel instituie au un caracter cu regim special conform legii;
- **PUG instituie reglementări în baza strategiei de dezvoltare spațială a comunității** – caracterul strategic pe care îl îndeplinește pornește de la acest aspect și este însoțit de argumentul oportunității

[18] CATUC vine cu soluția de a elimina PUD din rândul instrumentelor statutare și cu caracter normativ și transferul acestuia în rândul instrumentelor cu caracter administrativ, similar Autorizațiilor de Construire și de Desființare

adoptării strategiei la nivelul UTA în cauză. Capacitatea de negociere și de a realiza parteneriate public2public în administrația românească tinde spre zero, astfel că fundamentarea cadrului de reglementare urbanistică doar pe strategiile de rang superior – de tip spațial sau de tip sectorial [de educație, de mobilitate, de competitivitate etc.] – nu va asigura nivelul de analiză și de detaliere de care este nevoie pentru a defini obiective strategice realiste și adecvate.

Relația PUG cu documentele subsecvente este bazată pe nevoia de detaliere și este demonstrată prin argumentația de mai sus. Modul în care această detaliere se realizează – ca principii și ca operațiune – va fi detaliată în capitolele următoare.

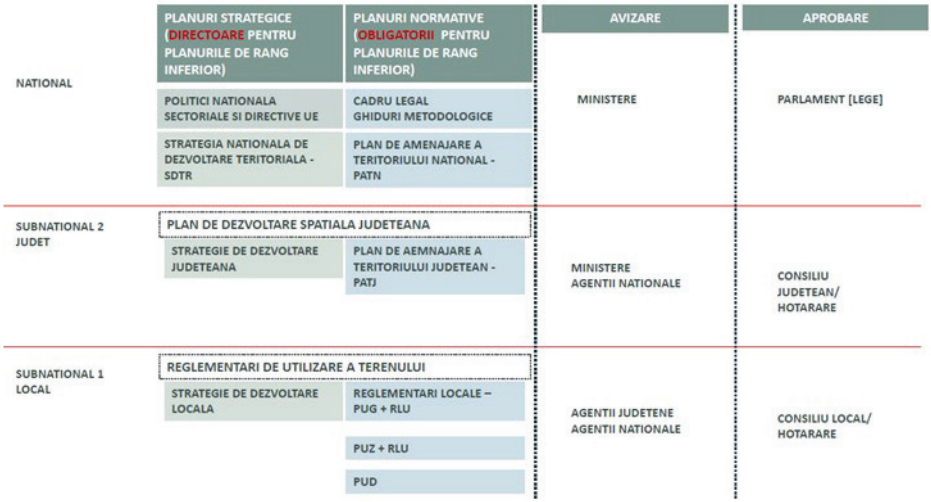


Fig. 9 – Matricea de relaționare a categoriilor de documentații cu competențele de aprobare și de avizare instituțională

Luând în considerare cele patru categorii de instrumente ierarhizate pe care *The EU Compendium of spatial planning systems and policies – EU 1997* l-a definit, matricea prezentată mai sus prezintă și corelează ierarhia administrativă românească cu categoriile de instrumente de planificare, subliniind faptul că, în afara instrumentelor cu caracter statutar, obligatoriu, se pot elabora și aproba documente de planificare de tip director și cu

caracter complementar care pot facilita accesul la diverse stimulente financiare sau la programe competitive care provin din zona guvernamentală sau comunitară.

Aici se remarcă în fapt capacitatea administrativă ridicată care permite valorificarea în mod creativ și competitiv a oportunităților de dezvoltare.
Remarcăm faptul că atât la nivel guvernamental cât și la nivel local au fost elaborate seturi de regulamente și ghiduri de specialitate care însă au rolul de a detalia sau de a clarifica o componentă specifică, însă chiar dacă sunt adoptate prin acte normative ele nu se substituie instrumentelor cu caracter statutar, obligatoriu. Această dinamică între caracterul statutar și cel opțional / complementar va trebui definită mai clar în legislația administrativă.

URBANISMUL OPERAȚIONAL

1. Dreptul de proprietate

Regimul proprietății este o relație juridică și are incidență asupra domeniului urbanismului și amenajării teritoriului. În planificare există două concepte care sunt esențiale: **teritoriul** și **comunitatea**, înțeleasă ca populație și relațiile sociale care se stabilesc la nivel comunitar. Item-urile de bază, evaluând la nivel de putere juridică documentele de planificare, vor fi astfel **imobilul** și **proprietarul**.

Dacă în cazul amenajării teritoriului scara de analiză este de așa natură încât identificăm localități și entități teritoriale mai mari iar categoria de date și informații cu care se lucrează se raportează la scara cea mai mică populația unei localități, identificarea problematicii la nivelul parcelei, clădirii și a proprietarului este în competența urbanismului. Din acest motiv discursul privind dreptul de proprietate se va raporta exclusiv la documentațiile de urbanism: Planuri Urbanistice și Regulamente Locale de Urbanism.

Noul Cod Civil NCC (aprobat prin Legea nr. 287/2009), actualizat în 2022, în articolul 555 definește **dreptul de proprietate** [privată] ca fiind „dreptul titularului [proprietarului] de **a poseda, a folosi şi a dispune** de un **bun** în mod **exclusiv, absolut şi perpetuu, în limitele stabilite de lege precizând că, în condițiile legii, el este susceptibil de modalități şi dezmembrăminte, după caz**".

Cele trei prerogative – **posesia** (*ius fruendi*), **folosința** (*ius utendi*) și **dispoziția** (*ius abutendi*) – sunt de altfel elementele care permit înțelegerea modului în care dispozițiile legii sau regulamentul de urbanism aferent unui plan urbanistic operează în relație cu exercitarea dreptului de proprietate.

Dreptul de proprietate este un drept:

- **absolut** - este unicul drept care conferă titularului său exercițiul tuturor prerogativelor sale - posesia, folosința şi dispoziția,
- **exclusiv** - proprietarul este îndreptățit să exercite singur toate prerogativele conferite de acest drept și

- **perpetuu** - durează atâta vreme cât subzistă bunul care îi formează obiectul.

Dezmembrămintele dreptului de proprietate pot lua naștere prin mai multe moduri, dintre care mai importante sunt:

- prin voința omului exprimată prin **acte intre vii** (convenții, contracte) sau pentru **succesiune** (testament),
- prin **uzucapiune** (forme de dobândire a unei proprietăți prin posesia neîntreruptă într-un anume timp prevăzut prin lege),
- prin **destinația** proprietății (forma și scopul folosinței),
- prin **act administrativ** emis de autoritatea competentă și
- prin **lege.**

Din punctul de vedere al regimului juridic aplicabil, dreptul de proprietate poate fi:

- **drept de proprietate publică**, ce aparține, în regim de drept public, statului şi unităţilor administrativ-teritoriale, şi
- **drept de proprietate privată**, ce poate aparține oricărui subiect de drept.

De altfel, art. 552 NCC dispune că proprietatea este publică sau privată.
Din punctul de vedere al subiectelor şi al regimului de punere în valoare, **subiectele de drept public - statul şi unitățile administrativ-teritoriale** - pot constitui cu privire la bunurile proprietatea lor publică următoarele drepturi corespunzătoare (art. 866 NCC):

- **dreptul de administrare;**
- **dreptul de concesiune;**
- **dreptul de folosință cu titlu gratuit.**

Dreptului de proprietate privată, indiferent de titular - subiectele de drept public sau persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat - îi corespund **dezmembrămintele** acestuia, respectiv:

- **dreptul de uzufruct;**
- **dreptul de uz;**
- **dreptul de abitație;**
- **dreptul de servitute;**
- **dreptul de superficie.**

Noul cod civil român conţine în art. 551 o enumerare „numerotată" a tuturor drepturilor reale din sistemul nostru de drept, **principale şi accesorii**. Astfel, potrivit acestui text, sunt **drepturi reale**:

- **dreptul de proprietate;**
- **dreptul de superficie;**
- **dreptul de uzufruct;**
- **dreptul de uz;**
- **dreptul de abitație;**
- **dreptul de servitute;**
- **dreptul de administrare;**
- **dreptul de concesiune;**
- **dreptul de folosință;**
- **drepturile reale de garanție;**
- **alte drepturi reale cărora legea le recunoaște acest caracter**.

Limitările din domeniul urbanismului – prescripțiile din conținutul regulamentelor de urbanism – pot efectiv să limiteze două din prerogativele dreptului de proprietate: **folosința și posesia**.

În cazul modului de utilizare a proprietății *ius utendi* (**dreptul de folosință**) nu va permite titularului acesteia să se servească de terenul și/sau construcțiile sale după cum dorește, ci va fi supus la anumite constrângeri în numele interesului unei alte persoane sau în numele comunității, interese care sunt conceptualizate în reguli de natură administrativă (cum sunt cele din sfera cadrului de reglementare urbanistică) sau juridică (cele prevăzute în NCC CAPITOLUL III: Limitele juridice ale dreptului de proprietate privată).

> *Exemple: limitarea regimului de înălțime a unei clădiri determinat de asigurarea însoririi clădirii vecine, retragerea amplasării unei clădiri pentru a permite accesul la echipamentele tehnico edilitare situate în proximitate și care asigură utilitățile unui întreg cartier etc.*

Posesia (*ius fruendi*) reprezintă o componentă a dreptului de proprietate care îi poate interzice titularului să dispună în totalitate de imobilul său prin apariția unor constrângeri certe care sunt mai presus de interesul său particular și care îi sunt opozabile.

Cele mai des întâlnite situații, reglementate prin documentații de planificare spațială, sunt cazurile de expropriere pentru utilitate publică. Pentru constrângerile directe și care nu sunt opționale avem exemplul exproprierilor în numele realizării lucrărilor de modernizare și/sau de realizare a căilor de comunicații: străzi, autostrăzi etc. În cazul limitărilor care se pot manifesta ocazional avem exemplul exercitării dreptului de preemțiune ale statului român, prin Ministerul Culturii și Cultelor, pentru monumentele istorice clasate în grupa A, sau prin serviciile publice deconcentrate ale Ministerului Culturii și Cultelor, pentru monumentele istorice clasate în grupa B, ori al unităților administrativ-teritoriale instituite de Legea 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Din această perspectivă o primă mențiune asupra modului de formalizare a conținutului RLU aferent PUG sau PUZ este de a se concentra pe exprimarea concretă a tipului de constrângeri asupra dreptului de folosință și/sau a dreptului de posesie a imobilului, după caz.

2. Proprietatea asupra terenului urban

Dreptul de proprietate reprezintă un concept deosebit de complex, cu multiple semnificaţii de ordin istoric, sociologic şi juridic, astfel că înțelegerea acestui raport juridic între imobil și proprietarul acestuia este un proces evolutiv care se schimbă odată cu societatea.

O lege sau un act normativ poate aduce limitări în exercitarea dreptului de proprietate, aceste restricţii fiind legate de cerințe constituționale sau de aspecte care pot fi justificate de interesul general, cu condiția ca acestea să nu conducă la încălcări disproporționate sau prejudicii în ceea ce privește obiectivele urmărite.

Altfel spus, deşi drept fundamental, dreptul de proprietate poate suferi, prin decizii ale autorităţilor publice, anumite restrângeri dictate de interese de utilitate publică, în condițiile legii.

Noile provocări cu care se confruntă comunitățile urbane vor avea - din perspectiva soluțiilor pe care le propun strategiile de dezvoltare – soluții care concură la apariția de noi constrângeri de utilizare a fondului imobiliar, prin urmare diversitatea problematicii la care trebuie să răspundă documentele de reglementare urbanistică determină o paletă mai largă de restricții aduse dreptului de proprietate.

Servituțile, în înțelesul legii, reprezintă limitări, restricții impuse asupra exercitării dreptului de proprietate asupra unui imobil pentru uzul sau utilitatea imobilului unui alt proprietar sau în beneficiul comunității publice, în acest ultim caz discutând despre interesul public sau general.

Există trei categorii de servituți **în funcție de originea acestora**:

→ **servituți care se nasc din caracterul natural al sitului/locului/ amplasamentului**

exemplu: servitutea de vedere, servitutea de trecere etc.

→ **servituți care derivă din convențiile încheiate între proprietari**
exemplu: dezmembrămintele dreptului de proprietate – drept de superficie consemnat prin act notarial (contract de superficie),

→ **servituți care derivă din obligații/prevederi legale**
exemplu: restricții de construire în zona de protecție a infrastructurii feroviare de transport impuse prin RGU/HGR nr. 525/1997.

Ultima categorie reprezintă restrângeri instituite în utilitatea publică și în interesul general și primesc și denumirea de **servituți administrative**. Acestora le pot fi asociate **sarcini de natură financiar – fiscală** care sunt transpuse imobilelor asupra cărora activează, drept pentru care instituirea acestora trebuie analizată în planul oportunității și fundamentată atent astfel încât rezultatul final să justifice efortul depus. Cadrul normativ actual documentează asocierea servituților administrative cu oportunitatea formulării de sarcini financiar fiscale doar în planul facilităților fiscale – de exemplu scutirea de impozit pentru imobilele clasate ca monumente istorice, pentru celelalte cazuri însă legislația din România nu operează cu asemenea instrumente pe care sisteme de planificare mai complexe le utilizează în mod curent – vezi legislația germană, franceză și britanică.

3. Urbanismul și prerogativele dreptului de proprietate

Pentru a înțelege cum funcționează sistemul de planuri operaționale de urbanism va trebui să cunoaștem:

- **cum se instituie anumite reguli** – de unde apar, care e sursa unor obligații și
- **cum aplicăm regulile selectate** – cum operăm cu regulile și ce obținem în urma aplicării acestora.

Astfel detalierea și înțelegerea modului în care sunt instituite servituțile administrative devine elementul de bază pentru realizarea condițiilor suport în planificarea urbană și în controlul dezvoltării.

Procesele de urbanizare sunt dependente de resursele de teren și ceea ce constatăm în fapt după 30 de ani de tranziție este că disponibilitatea terenurilor cu proprietate publică este aproape absentă. Astfel că procesul de dezvoltare este dependent de resursa funciară privată.

Astăzi acest proces este dominat de inițiativa individuală, cea a proprietarului sau a constructorului. Efectul este de **abordare de tip microurbanism**, a cărei coerență necesită însă aprobarea și coordonarea autorităților publice. Problema centrală pe care legea urbanismului trebuie să o rezolve este aceea a condițiilor și a controlului utilizării terenurilor furnizând **mijloacele/ instrumentele de control**.

Dar o acțiune reglementară se poate dovedi insuficientă în fața unui fenomen social cu ramificații numeroase precum procesul de urbanism. Atunci este esențial să anticipăm inițiativa individuală, fie pentru a o pregăti, fie uneori pentru a o contracara. Problema nu mai este aceea de a reglementa dimensiunile unui teren edificabil, ci de a crea sau de a transforma o arie urbană vastă, de a achiziționa resursa de teren necesară și de a instala echipamentele publice necesare. Aceasta este **planificarea macrourbană** a cărei implementare necesită participarea directă a comunităților interesate.

Problema centrală pe care legea urbanismului trebuie să o rezolve este aceea a condițiilor pe care le oferă și a controlului dezvoltării urbane - deci va trebui să ofere **mijloace / instrumente de management de proces**.

3.1. Servituți administrative

În plan juridic servituțile administrative răspund **nevoilor principale exprimate în planul interesului comunității** și anume:

→ nevoilor de dezvoltare economică
→ nevoilor de protecție a patrimoniului istoric
→ nevoilor de protecție ecologică și
→ a nevoii de asigurare a proximității deciziei publice - descentralizare și indiviziune.

În cadrul normativ din România se regăsesc **patru categorii de servituți administrative** care au legătură directă cu modul de ocupare al solului.
Acestea sunt detaliate în tabelul următor cu indicarea cadrului legal care le instituie valabil la data realizării acestei lucrări:

CADRUL LEGAL GENERAL OPOZABIL	
A - servituți care vizează conservarea și protecția patrimoniului	
patrimoniul natural	- Legea nr. 58/1994 pentru ratificarea Convenției privind diversitatea biologică - Legea nr. 5/2000 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional - Sectiunea a III-a - Zone protejate - Legea nr. 462/2001 pentru aprobarea Ordonanţei de Urgenta a Guvernului nr. 236/2000 privind regimul ariilor natural protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei şi faunei sălbatice - Legea nr. 345/2006 pentru modificarea şi completarea Ordonanţei de Urgenţă a Guvernului nr. 236/2000 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei şi faunei sălbatice

	- Ordonanța de Urgentă a Guvernului nr. 236/2000 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice - Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei şi faunei sălbatice, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 49/2011 - Legea nr. 46/2008 - Codul silvic - Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților
patrimoniul cultural - monumente clasate, zone construite protejate, peisaj cultural aflat sub protecție	- Legea nr. 5 din 6 martie 2000 privind aprobarea Planului de Amenajare a Teritoriului Naţional (PATN) şi lista zonelor naturale şi a celor cu valori de patrimoniu de interes naţional - Legea Nr. 422 din 18 iulie 2001 privind protejarea monumentelor istorice (republicată 2006) - Legea nr. 182 din 25 octombrie 2000 privind protejarea patrimoniului cultural naţional mobil (republicată 2008) - Ordonanța nr. 43 din 30 ianuarie 2000, privind protecţia patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național - Ordinul nr. 2682 din 13 iunie 2003 privind aprobarea Normelor metodologice de clasare şi evidență a monumentelor istorice, a Listei monumentelor istorice, a Fișei analitice de evidență a monumentelor istorice şi a Fișei minimale de evidență a monumentelor istorice - Ordinul nr. 2684 din 18 iunie 2003 Publicat privind aprobarea Metodologiei de întocmire a Obligației privind folosința monumentului istoric și a conținutului acesteia - Ordinul nr. 562 din 20 octombrie 2003 pentru aprobarea Reglementării tehnice "Metodologie

	de elaborare şi conţinutul-cadru al documentațiilor de urbanism pentru zone construite protejate (PUZ)" - O.M.C. nr. 2200/26.03.2015
B - servituți care vizează utilizarea resurselor și a echipamentelor	
infrastructură/resurse energetice tradiționale - gaze, energie electrică, termică	- HG 525/1996 pentru aprobarea RGU - Legea nr. 123 / 2012 a energiei electrice și a gazelor naturale - Ord 47/2003, - Ord. 1208/2003, - Ord. 509/2003 - Ord. 440/2002 - Legea Gazelor 351/2004
infrastructură/resurse energetice alternative - solară, fotovoltaică, alte forme	- Directiva 2009/29/CE - pentru îmbunătăţirea şi extinderea schemei europene de tranzacționare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră (EU – ETS); - Decizia 2009/406/CE - Decizia non-ETS; - Directiva 2009/28/CE - Directiva privind energiile regenerabile (RES); - Directiva 2009/31/CE - Directiva privind stocarea geologică a CO2 (CSC).
infrastructură/echipamente utilități publice	- Legea nr. 107 / 1996 apelor, cu modificările cu modificările şi completările ulterioare - HG 525/1996 pentru aprobarea RGU
infrastructură de comunicații	- OUG 59/2007, - OUG 114/2007; - OG 43/1997 privind regimul drumurilor - HG 525/1996 pentru aprobarea RGU
C - servituți care derivă din siguranța națională - STS, MAN, MI, SRI	
	- Ordinul comun (MLPAT, MI, SRI, MApN) nr.M.30/2005. Precizările privind avizarea documentațiilor de urbanism şi amenajare a teritoriului, precum şi a documentațiilor tehnice pentru autorizarea executării construcţiilor - HG 62/1996 privind aprobarea Listei obiectivelor de investiții și de dezvoltare, precum și a criteriilor de realizare a acestora,

	pentru care este obligatoriu avizul Statului Major General
D - servituți care vizează salubritatea și securitatea publică - gospodărie comunală, cimitire, riscuri naturale, riscuri tehnologice	
	- Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2005 privind protecţia mediului, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 265/2006, cu modificările şi completările ulterioare - Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător - Legea nr. 107 din 25 septembrie 1996 cu modificările cu modificările şi completările ulterioare - Legea nr. 211/2011 gestionarea deșeurilor - Legea nr. 575 din 22 octombrie 2001 privind aprobarea Planului de Amenajare a Teritoriului Naţional - Secțiunea a V-a - Zone de risc natural - Directiva 2012/18/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 iulie 2012 privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase, de modificare și ulterior de abrogare a Directivei 96/82/CE a Consiliului - Ordin nr. 1030 / 2009 privind aprobarea procedurilor de reglementare sanitară pentru proiectele de amplasare, amenajare, construire şi pentru funcţionarea obiectivelor ce desfăşoară activităţi cu risc pentru starea de sănătate a populaţiei, Modificat prin Ordinul 251/16.03.2012 - Ordinul 119/2014 pentru aprobarea Normelor de igienă și sănătate publica privind mediul de viaţă al populaţiei - HG 525/1996 pentru aprobarea RGU - O.MAI nr.80/2009

Tabelul 2 – Categorii de servituți administrative

Fiecare din limitările normative enumerate vizează folosința imobilului, afectând-o sub forma de restricții sau interdicții de construire.

Clarificarea raportului dintre cele doua tipuri de limitări/lipsă de folosință rezidă în motivarea acesteia, astfel:

- În cazul **restricției de construire** cauza care determină lipsa de folosință este temporară [*non aedificandi ad hoc*] și încetează odată cu dispariția sau soluționarea cauzei care a determinat-o. Lipsa de folosință de acest gen este în general compensată prin plusvaloarea adăugată imobilului ulterior prin competențe și/sau oportunități suplimentare care se pot valorifica. Cele mai des întâlnite **motive care determină restricțiile de construire** sunt:
  - → **Nevoia de clarificare/configurare a cadrului de reglementare urbanistică** – de ex. elaborarea unei documentații de urbanism,
  - → **Necesitatea de a realiza cercetări și/sau prospecțiuni asupra terenului** – de ex. descărcarea de sarcini arheologice,
  - → **Necesitatea de a se realiza anumite investiții sau lucrări de utilitate publică** – de ex. realizarea lucrărilor de viabilizare minimale – executarea rețelelor de distribuție de apă și a branșamentelor pentru imobilele deservite,
  - → **Clarificarea impactului unor rețele sau echipamente asupra imobilelor** – de ex. Stabilirea zonelor de protecție și de siguranță pentru diverse echipamente de utilități, de transport sau energetice,
- Pentru **interdicția de construire** cauza care afectează imobilului determinând o lipsă de folosință continuă, permanentă [*non aedificandi sine die*] este structurală, generică și aceasta nu va putea fi îndepărtată prin nicio lucrare sau studiu. Acest tip de servitute conduce la diminuarea valorii imobilului și e pasibilă de a produce prejudicii financiare. În legislația românească lipsesc prevederi care să impună obligatoriu compensarea lipsei de

folosință sau exproprierea pentru cauză de utilitate publică, acestea sunt lăsate la latitudinea persoanelor interesate. Nu toate situațiile permit eliminarea imobilelor respective din intravilanul localității, în aceste cazuri este recomandată definirea unor politici fiscale care să compenseze imposibilitatea folosinței. Cele mai des întâlnite **cazuri** sunt:

→ Existența **riscurilor naturale sau tehnologice** în proximitatea imobilelor,

→ Situarea imobilelor în **zone afectate de cauze de ordine publică, siguranță națională sau pentru apărarea țării**.

3.2. Servituți configurative și servituți de proces

Trebuie să subliniem de asemenea că modalitatea de formulare și constituire a Planului Urbanistic General, luând în considerare chiar prevederile legale în baza cărora s-au realizat marea masă a documentelor de planificare spațială în România, pornește de la două determinări cu rol esențial:

- **Servitutile de tip configurativ imobiliar** care constituie efecte ale dezvoltării istorice (cu relevanță asupra morfotipologiei urbane), ale dezvoltării economice care a generat o amprentă asupra modului de ocupare a solului (funcțiuni și categorii de folosință), ale cutumelor și normelor legale și ale atitudinii față de resurse și patrimoniu și
- **Servituți de proces** care sunt generate de viziunea de dezvoltare bazată pe procese de **configurare pentru teritoriile nou asimilate**, de **modernizare pentru teritoriul tradițional al orașului** și de **reconfigurare pentru teritoriile destructurate, acesta din urmă cunoscând o diversitate de conținut și de scop** (precum operațiuni de redezvoltare, reabilitare, regenerare, restructurare etc.).

Regăsim mai jos ilustrate cele două surse de fundamentare a prescripțiilor normative pentru cadrul de reglementare urbanistică.

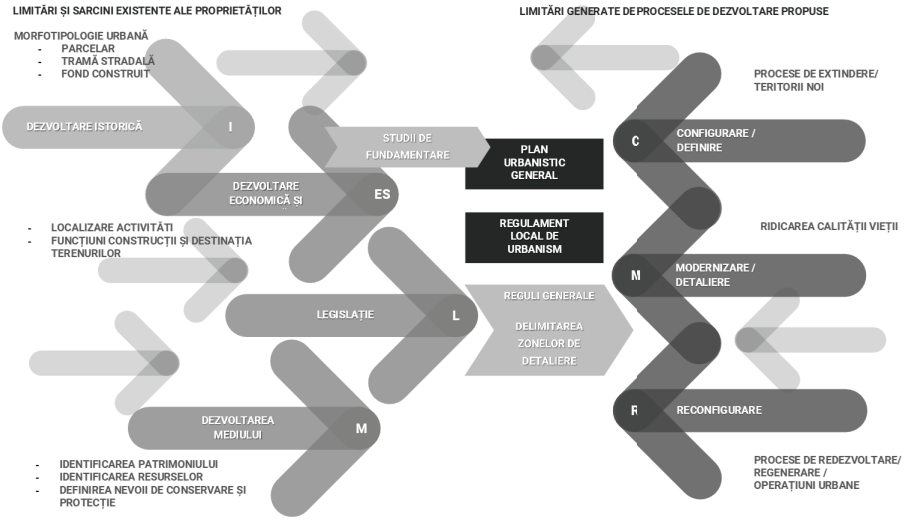


Figura 10 - Cele două categorii de servituți în constituirea reglementărilor urbanistice: servituți configurativ imobiliare și servituți de proces.

Desprindem astfel trei tipologii de procese care au rol determinant în formularea regulamentului de urbanism și care facilitează implementarea viziunii asumate de dezvoltare determinând tipuri de operațiuni funciare specifice, după cum urmează:

Tip de proces /	Teritoriu vizat	Tipuri de operațiuni funciare
Configurare		
teritorii situate la periferie, caracterizate de un parcelar de tip rural pentru care este nevoie de modificări acestuia pentru a atinge calitățile minimale de calificare ca imobile urbane – atât la nivel de parcelar cât și la nivel de configurare a spațiilor publice (trama viară)		operațiuni funciare de parcelare și/ sau reparcelare
Modernizare		
teritoriul tradițional al orașului, de cele mai multe ori fiind și instituită Zonă Construită Protejată ZCP		operațiuni complexe
Reconfigurare		
teritoriile destructurate, rezultate în urma unor operațiuni urbanistice nefinalizate		operațiuni complexe

Tabelul 3 – Categorii de procese operaționale

4. Regulamente de urbanism

'Regulile au capacitatea de a genera varietate. Rezultatele pot lua forme diverse în ceea ce privește configurațiile sociale sau spațiale. Însă rezultatele simple și sărace se concretizează ca efect al regulilor slabe și numeroase.'

'Planul se numără printre cele mai puternice instrumente pe care le avem, însă suntem destul de puțin instruiți să facem față regulilor urbane'

„Grand Urban Rules" – Alex Lehnerer, 2009

Concept

O posibilă conceptualizare a **orașului** este ca **expresie a proceselor de transformare și de dezvoltare** și din această perspectivă procesele responsabile menționate mai sus le putem descrie pe baza unui set de reguli abstracte.

Din punctul de vedere al procesului de planificare spațială, regulile la care facem referire reprezintă instrumente metodologice de planificare urbană care **instituie forme diverse de libertăți și de constrângeri**.
Parte din aceste reguli sunt instituite sub forma legii sau sunt codificate formal. Marea parte a lor funcționează sub forma convențiilor, obiceiurilor, normelor sau tradițiilor. Ele evoluează, se schimbă, se adaptează iar unele dispar.

Regulile sunt pe fond o expresie a unei libertăți sau a unei constrângeri.

Sistemul de planificare spațială specific României este, după cum am specificat anterior, structurat pe patru paliere și la nivelul de baza se regăsesc instrumentele de reglementare definite ca **instrumente de control al dezvoltării**, **instrumente de zonificare** sau **instrumente de implementare**.

Regulamentele de urbanism – aferente Planurilor Urbanistice Generale și Zonale, așa cum sunt acestea prevăzute prin Legea nr. 350/2001 privind urbanismul și amenajarea teritoriului, cu modificările și completările

ulterioare – dincolo de definirea lor drept **parte a planurilor de urbanism** care are rolul de a defini **norme juridice, tehnice și economice** de utilizare a terenurilor, de amplasare, dimensionare și realizare a volumelor construite, amenajărilor și plantațiilor, materiale și culori, pe zone, în conformitate cu caracteristicile arhitectural-urbanistice ale acestora, stabilite în baza studiilor de specialitate, [ele] reprezintă și o **interfață de comunicare** a conținutului specializat.

Ele sunt **instrumente democratice a facilitare a înțelegerii limbajului ascuns al configurării spațiului** și pe de altă parte se concretizează ca **expresie a unor instrumente de control al dezvoltării** –rezultate pe care le determină sunt mai bune sau mai puțin bune.

Regulamentele, prin conținutul lor specific, se constituie ca elemente active de stimulare a dezvoltării și nu se rezumă la a fi forme pasiv descriptive.
Dintr-o înțelegere mai profundă a procesului metodologic de elaborare a documentațiilor de urbanism putem identifica faptul că **regulamentele de urbanism reprezintă mediul care interconectează analiza, starea de fapt, descifrarea unei situații existente a organismului urban cu proiecția viitorului dorit**.

Studiile de fundamentare, elaborate pe teme și domenii de analiză ce derivă din caracterul specific al fiecărui context urban studiat, identifică determinări endogene și exogene care stau la baza conținutului de fond al Planului Urbanistic și, pe cale de consecință, al conținutului Regulamentului aferent.

Determinările de natură endogenă se structurează pe elemente de identitate urbană configurate pe paliere distincte precum:

- → **analiza morfotipologică urbană din perspectiva evoluției istorice** – identificând forme distincte de parcelar, de tramă viară sau de fond construit,
- → **analiza asupra stadiului de dezvoltare socio-economică** – cu localizarea activităților economice specifice precum și a elementelor de identitate cadastrală și funciară,

- → **analiza asupra stării mediului** – identificând resursele de patrimoniu antropic și natural ce constituie avantaje competitive precum și delimitarea nevoilor de conservare și protecție a acestora și nu în ultimul rând
- → o identificare a **conținutului de reglementare juridică** prin extragere din cadrul normativ opozabil în vigoare la data analizei.

Din perspectiva proceselor strategice de dezvoltare propuse, **determinările de natură exogenă** se concentrează pe trei tipuri de operațiuni:

- → **de configurare** – corespunzător proceselor posibile de extindere și de acumulare de teritorii noi, impunând astfel nevoi de definire a cadrului de reglementare urbană,
- → **de modernizare** – bazat pe nevoia de ridicare a calității vieții și corelându-se astfel cu noi standarde de configurare și
- → **de reconfigurare** – operațiuni urbane complexe de tipul proceselor de regenerare, renovare, redezvoltare urbană și care vor necesita o paleta solidă de instrumente operaționale de implementare.

Vom regăsi așadar în conținutul regulamentelor de urbanism norme care derivă din structura prezentată și anume:

- → reguli de formă,
- → reguli de performanță – identificate ca standarde minime,
- → reguli de proces,
- → reguli de ghidaj metodologic sau
- → reguli extrase din legi și bune practici.

Se identifică un prim **conflict între nevoia de prezervare a unui conținut al formei urbane istorice și opțiunile de valorificare a avantajelor competitive care au capacitatea de a genera dezvoltare**, însă tensiunea degajată va duce la o abordare dinamică în fundamentarea cadrului de reglementare urbanistică.

Conținutul regulamentelor de urbanism ilustrează o diversitate de practici, tradiții și forme urbane, furnizând reguli si prescripții de design de arhitectură până la prevederi complexe bazate pe abstractizarea unor

fenomene recurente sau chiar pe detalii cu conținut tehnic. Varietatea de conținut identifică de asemenea reguli de utilizare a terenului și formulează politici publice de intervenție și prescripții de control al dezvoltării (indici și indicatori precum POT, CUT, Regimul maxim de înălțime etc).

Există pe de altă parte o **complementaritate între conținutul planului de urbanism** propriu-zis – rezultat al unui proces de planificare creativă, inovativă **și conținutul regulamentului**, concentrat pe detalii, pe constrângeri, pe servituți.

Regulamentele nu reprezintă un set de norme de design și nici nu reprezintă un proiect, se constituie de fapt ca **instrument care generează norme** și relațiile dintre aceste norme, asociind evoluția contextului construit în timp cu actorii urbani implicați, în mod special cu cei care au rol de decident.

Regulamentele lucrează cu decizii la scări diferite, pornind cu elemente care țin de designul de obiect până la acelea care definesc o anumită formă și/sau compoziție urbană, precum și modul de intervenție asupra elementelor constitutive ale acesteia.
Generează astfel o ordine urbană bazată pe o serie de elemente și configurată pe relațiile dintre acestea.

Diversitatea de practici, tradiții sau de forme urbane identificate în studiile de fundamentare definesc la rândul lor o diversitate de reguli – de design, de tehnici de construire sau de norme de amplasare.
În această cheie descifrăm scopul pe care îl vizează regulamentele de urbanism, astfel putem spune că nu există o abordare unică în configurarea acestora.

Regulamentele vor integra **prescripții legate de sarcini, servituți, limite și norme cu principii și concepte de compoziție urbană**.
Astfel, acestea ating:

→ un **scop utilitar** – asociat cu scopul **planificării urbane**, furnizând norme privind asigurarea

- cerințelor de siguranță (la foc), de sănătate și de ordine publică și a
- celor de cantitate transpuse la scară urbană pentru evitarea disfuncționalităților

→ scopul de a **asigura și de a promova un caracter urban specific** – asociat cu scopul procesului de **proiectare de obiect de arhitectură**, promovând un design urban de calitate, și

→ un **scop social** – care vizează generarea unei **structuri spațiale care este asociată cu o anumită ordine socială** – așa numitele unități de vecinătate care promovează un tip de identitate și solidaritate socială.

Se identifică un **al doilea potențial conflict prin exacerbarea unui anume scop de reglementare în detrimentul celorlalte două**, evitarea unei asemenea situații va putea fi soluționată printr-o **abordare de tip integrat**.

În acest sens, regulamentele de urbanism vor însemna:

- **norme de control asupra esteticii urbane,**
- **forme de micromanagement al proprietății sau al terenului și**
- **instrumente de guvernanță**,

generând **reguli de conformare** a componentelor fizice și **reguli de folosință**.

Conținutul lor se va organiza pe:

- tipuri de **elemente componente** ale spațiului urban – precum străzi, parcele, insule urbane, elemente tipologice de fond construit,
- **relațiile** dintre acestea – servituți (de vedere, de trecere), distanțe, procese de reconformare parcelară (divizare, comasare, reparcelare),
- **specificații calitative** (materiale, standarde) și **cantitative** (dimensiuni, indici, indicatori).

Alt conflict potențial apare din specificul procesului de elaborare al documentațiilor de urbanism și implicit al regulamentelor de urbanism.

Elaborarea acestora este rezultatul acțiunii unei echipe pluridisciplinare, specializate, având rolul de „code writer", însă implementarea și operaționalizarea prevederilor cadrului de reglementare se realizează la solicitarea și nevoia actorilor urbani prin decizii ale administrației publice. Interesele sunt diverse, se situează inclusiv la scări teritoriale diferite și cu impact diferit – apare astfel raportul subtil al intereselor generale comunitare față de diversitatea și multitudinea intereselor particulare.

Structură

Regulamentele de Urbanism au o structură cadru care este stabilită prin Ghidul privind elaborarea si aprobarea regulamentelor locale de urbanism - Indicativ GM-007-2000 aprobat prin Ordinul MLPAT nr. 21/N/2000.

Astfel putem spune că sintetic RLU are următoarea structură:

1. **Principii generale**
   - → Rolul;
   - → Domeniul de aplicare – indicații privind CUI SE APLICA?;
   - → Compatibilitate funcțională – utilizări admise/ admise cu condiții/ interzise – Funcțiuni/Zonificare.
2. **Reguli de bază privind MODUL DE OCUPARE A TERENURILOR**
   - → Reguli cu privire la păstrarea integrității mediului şi protejarea patrimoniului natural şi construit;
   - → Reguli cu privire la siguranţa construcţiilor şi la apărarea interesului public.
3. **Condiţii de AMPLASARE ŞI CONFORMARE A CONSTRUCŢIILOR**
   - → Reguli de amplasare şi retrageri minime obligatorii;
   - → Reguli cu privire la asigurarea acceselor obligatorii;
   - → Reguli cu privire la echiparea tehnico-edilitară;
   - → Reguli cu privire la forma şi dimensiunile terenului şi ale construcţiilor;
   - → Reguli cu privire la amplasarea de parcaje, spaţii verzi şi împrejmuiri.
4. **Dispoziții finale**
   - → Litigii – cum se soluționează litigiile generate din aplicarea regulamentului;

→ Aplicabilitate – răspunsuri privind CUM SE APLICA?;
→ Terminologie - definiții termeni utilizați.

Noile regulamente bazate pe GIS – format care se intenționează să se implementeze la nivel național - vizează crearea unui sistem de reglementare **integrat și coerent** și nu neapărat a unui Regulament de Urbanism înțeles în forma sa tradițională. Acesta va avea un grad mai mare de adaptabilitate, în strânsă legătură cu actualizarea periodică a bazelor de date și va permite în fapt realizarea unui suport critic de decizie în aplicarea eficientă a politicilor urbane vizate.

Conceptul regulamentului se va configura sub forma unei matrice care va fi utilizată pentru elaborarea prescripțiilor specifice pe fiecare UTR și pentru fiecare unitate de analiză , matrice organizată astfel:

→ Pe prima coloană este prezentată structura regulamentelor de urbanism așa cum sunt acestea organizate conform Ghidului privind elaborarea și aprobarea regulamentelor locale de urbanism GM 007/2000 aprobat cu Ordinul MLPAT nr. 21/N/2000 și
→ Pe primul rând sunt enunțate **categorii de prescripții specifice** care generează elemente de identitate și **tipuri de amenajări specifice** care determină o calitate ridicată de design a spațiului public, organizate pe familii de probleme, astfel:

- **Context - Caracter local și patrimoniu construit**
  1. caracterul general
  2. Contextul urban
  3. Valoarea zonei
  4. Valoarea istorică
  5. Bunuri de patrimoniu existente

- **Mobilitate - Proiectarea rețelei stradale, călătorii active și transport public**
  1. Rețeaua Stradă,
  2. Transport public,
  3. Ierarhie stradală,
  4. transport alternativ – rute velo, rute pietonale,
  5. Amenajarea intersecțiilor,

6. Străzi incluzive
7. Parcări auto,
8. Parcare pentru biciclete

- **Forma construită - Densitatea, forma construită și designul urban**
  1. Densitatea zonei,
  2. Tipologii de construire [parcela minima=ă construibilă și modalități de cuplare a clădirilor],
  3. Tipuri și Forme de clădiri,
  4. Tipuri de insule urbane – închise, deschise, semiînchise, semideschise,
  5. Alinierea clădirilor / tipuri de fronturi,
  6. Înălțimea

- **Natura - Proiectarea infrastructurii verzi, a spațiilor de joacă, servicii urbane sustenabile și protecția biodiversității**
  1. Rețeaua de Spații verzi,
  2. Designul spațiilor verzi,
  3. Amenajări ambientale bazate pe apă
  4. Sistem durabil de evacuare a apei meteorice
  5. Biodiversitatea
  6. Aliniamente verzi

- **Identitatea zonei - caracterul local**
  1. Caracter local
  2.Lizibilitatea imaginii urbane – repere, tratarea plintei urbane
  3. Elemente de identitate permise la proiectarea clădirilor

- **Spațiu public - Design și a străzilor și spațiilor publice**
  1. Cerințe principale de proiectare pentru spațiul public
  2. Cerințe secundare – caracterul cartierului
  3. prevederi terțiare permise – la nivel de stradă
  4. Prescripții pentru Locuri de întâlnire/socializare
  5. Prescripții pentru spații publice din Zonele rezidențiale
  6. Securizarea spațiilor prin prescripții proiectare

7. Prescripții pentru asigurarea ordinii publice

- **Prescripții specifice pentru Programul de arhitectură**
  1. Standarde spațiale minimale - pe funcțiuni
  2. Accesibilitate
  3. Aspect, punere în valoare (iluminat arhitectural)
  4. Securitate
  5. Prescripții pentru Grădini+Balcoane

- **Utilizare funcțională – Mixitate funcțională și fațade active (plinta urbană activă)**
  1. Utilizarea eficientă a terenurilor – indicatori POT, CUT, Hmax corelați,
  2. Mixitate funcțională - compatibilități
  3. Plinta urbană activă – prescripții partere cu acces public
  4. Tipuri de utilizări mixte,
  5. Prescripții specifice pentru clădiri și spații dedicate copiilor și persoanelor vârstnice
  6. prescripții pentru Facilități comunitare
  7. prescripții pentru Servicii Locale

- **Resurse - Proiectare de mediu, cerințe de viabilizare minimală, furnizare de energie regenerabilă și rețele cu energie scăzută**
  1. Ierarhia Energetică – SACET – prescripții generale
  2. Eficiență energetică – dispoziții generale
  3. Viabilizare minimală pentru parcele construibile
  4. Furnizarea serviciilor organizate la nivel centralizat: de cartier, de insula urbană, de stradă
  5. Construcții pentru infrastructură

- **Durata de viață / managementul clădirilor și planificare participativă**
  1. Plan de management al clădirilor – în serviciu și postutilizare
  2. Planificare participativă la nivel de cartier – metode de informare și consultare publică

Ilustrarea conceptului este prezentată în tabelul următor:

STRUCTURA PROPUSA DE PRESCRIPȚII ORGANIZATE PE PALIERE DE REGLEMENTĂRI PENTRU CONSTRUIREA ELEMENTELOR DE IDENTITATE

		Context - Caracter local și patrimoniu construit	Mobilitate - Proiectarea rețelei stradale, călătorii active și transport public	Forma construită - Densitatea, forma construită și designul urban	Natura - Proiectarea infrastructurii verzi, a spațiilor de joacă, servicii urbane sustenabile și protecția biodiversității	Identitatea zonei - caracterul local	Spațiu public - Design și a străzilor și spațiilor publice	Prescripții specifice pentru Programul de arhitectură	Utilizare funcțională – Mixitate funcțională și fațade active (plinta urbană activă)	Resurse - Proiectare de mediu, cerințe de viabilizare minimală, furnizare de energie regenerabilă și rețele cu energie scăzută	Durata de viață / managementul clădirilor și planificare participativă
reglementări cu referință la caracterul zonei	–Funcţiunea dominantă –Funcţiuni complementare	*				*			*		
	Indici admisibili: -procentul de ocupare a terenului (P.O.T.) -coeficientul de utilizare a terenului (C.U.T.)			*							

reglementări cu referință la imobil - teren	condiții de accesibilitate minimă obligatorie:		*	*	*	*	*			*	
	- acces carosabil din stradă existentă		*								
	Accese pietonale		*				*				
	Viabilizare minimă obligatorie		*	*						*	
	–acces la rețelele publice edilitare existente		*	*	*					*	
	–Realizarea de noi rețele edilitare		*	*	*					*	
	Reguli cu privire la forma şi dimensiunile terenului - Parcela construibilă – minimă			*		*	*	*		*	
reglementări cu referință la imobil – construcții	Funcţiuni – programe de arhitectură: –permise –permise cu condiţii –interzise	*		*		*		*	*	*	*
	Reguli de amplasare şi retrageri minime obligatorii –Orientarea față de punctele cardinale –Amplasarea față de aliniament –Amplasarea in interiorul parcelei –Amplasarea față de drumurile publice	*		*		*		*		*	

	Reguli cu privire la forma şi dimensiunile construcţiilor –Inălţimea construcţiilor –Aspectul exterior al construcţiilor	*		*		*		*		*	
reglementări cu referință la spațiul public/ cu accesibilitate publică	prospecte caracteristice ale străzilor - existente – modernizate/ nemodernizate	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	- propuse – condiționare finantare	*	*		*	*	*	*	*		*
	spaţii verzi – grădini de întâmpinare	*	*	*	*	*	*	*	*		*
	împrejmuiri	*		*	*	*	*	*	*		*
Notă:	*- pentru fiecare din categoriile marcate astfel în tabel, reglementările se pot detalia sau se pot completa cu prescripții de identate suplimentare și specifice din tipurile identificate în coloane										

Tabelul 4 – Matrice de configurare a Regulamentelor Locale de Urbanism aferente Planurilor Urbanistice Generale și Zonale



Figura 11 – Rezultatele procesului de planificare la nivelul UTA

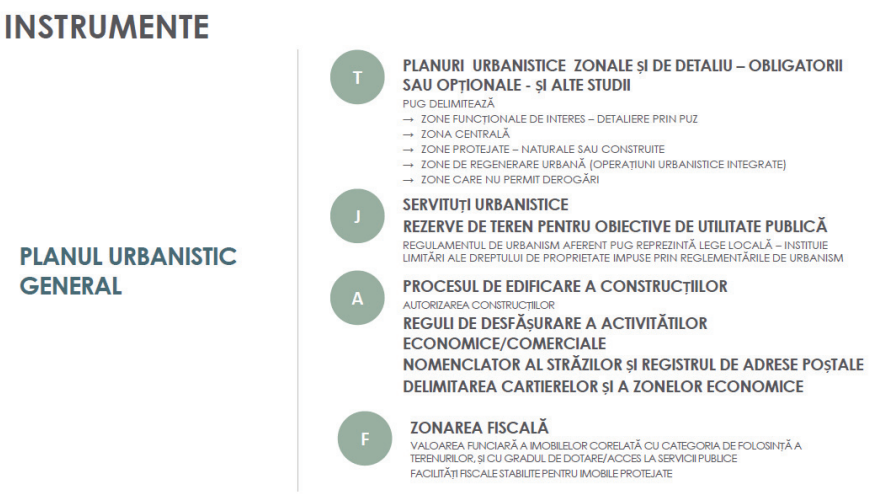


Figura 12 – Structura tipurilor de mijloace [instrumente] care sunt complementare și implicite în operaționalizarea măsurilor propuse prin documentații de planificare urbană

5. Instrumente operaționale

Planificarea urbană este acțiune/decizie și practică/operațiune. Pe lângă o bună cunoaștere a faptelor demografice, economice, geografice, sociale etc. [care face subiectul studiilor de fundamentare], planificarea folosește mecanisme juridice și administrative pentru implementarea operațională a proiectelor. Acestea se referă în special la **politica funciară (achiziționarea și dezvoltarea terenurilor)**, **reglementarea modului de utilizare a terenurilor**, care se exprimă în special prin planuri de urbanism și **crearea de organizații operaționale responsabile cu realizarea unor operațiuni majore de urbanism**.

Dificultatea autorităților publice de a asigura controlul terenurilor a fost mult timp considerată cauza principală a eșecului politicilor de urbanism. De fapt, controlul terenurilor este foarte rar. Cu siguranță în societatea românească de tip socialist terenul nu era o problemă, dar acesta erau alocate diverselor activități sau întreprinderi de stat discreționar și nu pe baza unor îndeplinirii unor nevoi reale. Doar câteva orașe din Țările de Jos (Amsterdam, Rotterdam, Haga, etc.) și din Suedia (Stockholm) au dobândit, prin achiziționarea de terenuri rurale cu mult înainte de a fi urbanizate, un adevărat monopol asupra terenului de construcție. În Franța, odată cu dezvoltarea litoralului Languedoc-Roussillon și cu înființarea unor noi orașe a fost urmărită o politică funciară sistematică și încununată cu succes. În România cadrul legal general nu a creat premisele îndeplinirii proceselor de macrourbanism/operațional ci a impelementat sistematic dezvoltarea de tip microurbanism, parcelă cu parcelă.

Odată cu sistematizarea și revizuirea legislației din domeniu se așteaptă ca prescripțiile legii să furnizele mijloacele necesare pentru a permite dezvoltarea urbană bazată pe operațiuni de dezvoltare.

Mai jos sunt prezentate succint tipuri de mijloace de control și de management al proceselor de urbanizare.

5.1. Mijloace tehnice

Principalele instrumente tehnice sunt documentațiile de urbanism realizate pentru implementarea operațiunilor urbane.

Acestea sunt de două tipuri:

- **Operatiuni funciare** – care implică realizarea de puzuri de configurare a terenului prin procese funciare de parcelare și/sau reparcelare și
- **Operațiuni complexe** – care implică realizarea de puzuri de modernizare sau de reconfigurare.

Operațiunile urbane de tip funciar care facilitează implementarea prescripțiilor regulamentului de urbanism sunt parcelarea și reparcelarea.

Regulamentul General de Urbanism aprobat prin HGR 525/1996, cu modificările și completările ulterioare, la articolul 30 alin. (1) defiinește parcelarea ca fiind *„operaţiunea de divizare a unei suprafeţe de teren în minimum 4 loturi alăturate, în vederea realizării de noi construcţii. Pentru un număr mai mare de 12 loturi se poate autoriza realizarea parcelării şi executarea construcţiilor cu condiţia adoptării de soluţii de echipare colectivă care să respecte normele legale de igienă şi de protecţie a mediului*."

„**Ghidul privind reglementarea dezvoltării urbane prin operațiuni de parcelare şi reparcelare a terenurilor introduse în intravilan**" elaborat de Urbanproiect propune o suită de tipuri de procese de parcelarea pentru implementarea din punct de vedere funciar a proiectelor cu un grad mai mare de complexitate.

Acțiunile imobiliare posibile, conform prevederilor Ghidului menționat, sunt de patru categorii, astfel:

- Realizarea de „parcele la cheie" și edificarea de clădiri după proiecte individuale – parcelare unitară și

viabilizare unitară + construcții individuale după achiziția terenului;

- Realizarea de „parcele și clădiri la cheie” – realizarea de parcele și construirea clădirilor unitar, de un singur dezvoltator;
- Realizarea de „parcele la cheie” și edificarea de clădiri după proiecte tip oferite de dezvoltator și cu firma ofertată și
- Realizarea de „insule la cheie” pe toată zona de studiu și construire ulterioara pe priorități/faze. Insula este suprafaţa de teren situată în teritoriul intravilan al unei localităţi, delimitată pe toate laturile de drumuri sau alte categorii de domeniu public (căi ferate, ape, parcuri etc), care poate fi compusă din una sau mai multe parcele / imobile. Prevederile PUZ care se va realiza va avea măsuri privind viabilizarea terenului care constau în:
    - construirea sau rectificarea străzilor,
    - realizarea parcajelor colective,
    - realizarea soluțiilor de echipare edilitară,
    - sistematizarea verticală a terenului şi
    - amenajarea spaţiilor plantate publice,

  lucrări care se pot realiza anticipat sau odată cu executarea construcţiilor pe parcele.

Tot Ghidul metodologic specifică faptul că parcelările mari (peste 30 de loturi pe terenuri viabilizate) conțin în mod obligatoriu spaţii de folosință comună, publice sau private, constând din zone verzi, pietonale, parcaje colective ori dotări social – culturale sau comerciale de proximitate. Costul realizării lucrărilor se estimează a fi recuperat de parcelator/dezvoltator prin creşterea proporţională a prețului fiecărei parcele – pentru înțelegerea mecanismului se va vedea noțiunea de „plus valoarea urbană” definită de Cincinat Sfințescu în lucrarea sa „Plusvaluta terenurilor urbane – Studiu asupra Planului General de Sistematizare al Capitalei” din 1919 care explică modalitatea de repartizare a costurilor implicate între proprietarul de teren și investitor.

Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor – aflat în procesul de aprobare – aduce o serie de completări la cadrul normativ existent astfel:

- Astfel sunt precizate **categoriile de operațiuni urbanistice**:
  a) parcelarea;
  b) regenerarea urbană;
  c) restructurarea parcelarului;
  d) comasarea.
- Stabilește **condițiile aplicabile parcelărilor:**
  Parcelarea imobilelor se poate realiza doar în condițiile în care se asigură fiecărei parcele rezultate, racordare la rețelele tehnico-edilitare, accesul direct sau indirect la drumurile publice precum și accesul la servicii și echipamente publice.
- Stabilește **condițiile în care se realizează reparcelarea - restructurarea parcelarului:**

  Restructurarea parcelarului implică **o prima etapă de comasarea prealabilă a imobilelor**, urmată de **operațiunea de parcelare a imobilelor rezultate în urma comasării**, pe baza unei viziuni de dezvoltare coerentă a zonei și a unui demers de planificare și proiectare urbanistică a zone.

  Restructurarea parcelarului se realizează **în interiorul limitelor zonelor de acțiune urbană,** delimitate în prealabil prin planurile urbanistice generale sau ulterior.

Controlul eficient asupra proceselor de dezvoltare se pot asigura eficient în baza a trei elemente. Aceste elemente pot pe de o parte să genereze criterii necesare pentru asigurarea rezervelor de teren pentru obiective de utilitate publică (și nu numai pentru acestea) și pe de altă parte pot constitui servituți care – uzând de atributele dreptului de proprietate: posesia și folosința - pot genera elemente minimale de control. Acestea sunt:

→ **Parcela construibilă** – definită pe funcțiuni,

→ **Densitatea urbană** – minimă sau maximă pentru ca să asigure eficiența modului de ocupare a solului corelat cu criterii de calitate a vieții, și

→ **Cerințe minimale de viabilizare** – elemente obligatorii pentru calificarea terenurilor ca urbane sau rurale.

Prescripțiile privind parcela minim construibilă pe categorii de programe și/sau zone funcționale, a densității și a cerințelor de viabilizare minime obligatorii sunt prezentate în tabelul următor. Reperele indicate pentru fiecare din cele trei prescripții sunt extrase din legislația și normativele în vigoare la data elaborării studiului. Este evident că aceste repere se pot revizui, modifica sau se pot actualiza fie prin apariția de noi acte normative sau completarea celor existente fie prin elaborarea de studii tematice sau preluarea de concluzii din studiile de fundamentare aferente PUG.

CONFORMAREA PARCELELOR CONSTRUIBILE MINIME PRIN APLICAREA SERVITUȚI LOR ADMINISTRATIVE IMPUSE DE LEGISLAȚIA OPOZABILĂ DOMENIULUI / FUNCȚIUNII / PROGRAMULUI DE ARHITECTURĂ – forma și dimensiuni minime obligatorii +condiții minime obligatorii de viabilizare

	IMOBILE – TEREN ȘI CONSTRUCȚII – REZERVATE/ DESTINATE PENTRU:	SURSA DE REGLEMENTARE:	CONDIȚII MINIME DE VIABILIZARE[19] A TERENULUI:			SUPRAFAȚA MINIMĂ DE TEREN – CONDIȚII DE DEFINIRE PARCELĂ CONSTRUIBILĂ MINIMALĂ	FRONT SAU DESCHIDERE MINIMĂ A PARCELEI	P.O.T.
			ACCES RUTIER	UTILITĂȚI[20]	SERVICII PUBLICE[21]			
	Sănătate si protecție socială:							
1	**creșă**	H.G. 525/1996 (Anexa 1 - Art. 1.7, Anexa 2 - Art. 2.2.3., Art. 25, Anexa 4 - Art. 4.7) Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătăţii cu modificările si completările ulterioare Legea pentru implementarea proiectului pilot referitor la modificarea statutului spitalelor 2014 Legea nr. 266/2008 LEGEA FARMACIEI cu modificările și completările ulterioare OUG NR. 124/1998 privind organizarea şi funcţionarea cabinetelor medicale, cu modificările si completările ulterioare OMS nr. 323/2011 privind aprobarea metodologiei şi a criteriilor minime obligatorii pentru clasificarea spitalelor în funcţie de competenţă OMS nr. 1030/2009 privind aprobarea procedurilor de reglementare sanitară pentru	cel puțin 1	A,C,E,H	S,T,P	20-25 m^2 /1 loc	20 m	20%
2	**farmacie**		cel puțin 1	A,C,E,H	S	150 m^2	12 m	75 – 80%
3	**dispensar sau cabinete medicale și/sau stomatologie**		cel puțin 1	A,C,E,H	S,T	5m^2/consultaţie	-	20%
4	**spitale regionale, judeţene, locale, spitale generale, spitale de urgenţă, spitale de specialitate, spitale pentru bolnavi cu afecţiuni cronice, spitale clinice şi spitale cu secţii clinice universitare, institute şi centre medicale clinice, unităţi de asistenţă medico-sociale, sanatorii, preventorii, centre de sănătate**		cel puțin 2 accese rutiere la două artere de circulație similare (categorie de importanță)			75-90 m^2 /pat până la 120-150 m^2 /pat (a) Pentru **spitale soluționate multietajat** indicele poate varia de obicei între 75 și 90 m^2/pat; (b) Pentru **spitale dezvoltate preponderent pe orizontală** indicele poate varia de obicei între 120 și 150 m^2/pat.	150 m	20%
5	**asistenţă pentru persoane vârstnice și/sau cu dizabilităţi -** *asistentă ambulatorie*		cel puțin 1	A,C,E,H	S,T	5m^2/consultaţie similar dipsensarului	-	35%

[19] Condiții de viabilizare = accesibilitate rutieră/pietonală și acces la utilități și servicii publice

[20] A=rețele de apă, C=rețele de canalizare în sistem centralizat, E=retele de energie electrică, G=rețele de gaze, T=sistem de încălzire centralizat, CaTV=rețele de telefonie,cablu transfer date și TV, H=rețele de hidranți publici,

[21] S=salubritate (specifică), P=pază și protecție (specifică), T=transport de persoane, M=transport de marfă,

6	**asistentă pentru persoane vârstnice și/sau cu dizabilități -** *pentru persoanele fără suport propriu*	proiectele de amplasare, amenajare, construire şi pentru funcţionarea obiectivelor ce desfăşoară activităţi cu risc pentru starea de sănătate a populaţiei OMS nr. 1144/2011 pentru aprobarea normelor metodologice de organizare şi funcţionare a centrelor de sănătate multifuncţionale ordinul ministrului sanatatii nr. 962 din 29 iulie 2009 pentru aprobarea normelor privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea farmaciilor şi drogheriilor Normativ privind proiectarea de dispensare si policlinici pe baza exigentelor de performanta indicativ np 021 2022 Normativ privind proiectarea si verificarea constructiilor spitalicesti si a instalatiilor aferente acestora. Indicativ np 015 2022 Normativ privind proiectarea căminelor de bătrâni „Manualul arhitectului: elemente de proiectare şi de construcţie”/Peter şi Cornelius Neufert, Lugwig Neff, Corinna Frankenn – Ed, Alutus, 2004, Miercurea Ciuc Legea nr. 292 din 20 decembrie 2011 a asistentei sociale	cel puțin 2 accese rutiere la două artere de circulație similare (categorie de importanță)	A,C,E,H	S,T	•70-120 m^2/pat pentru organizări de **tip spital**, •120-150 m^2/pat pentru organizăride **tip sanatoriu** •150-200 m^2/loc de cazare pentru **sistem în case individuale**	50 m 20 m 12 m	35%
	asistență socială -casa de copii	NP 009/1997 – normativ privind proiectarea, realizarea și exploatarea construicțiilor pentru casele de copii	cel puțin 1	A,C,E,G	S,T	100 – 150 mp teren/loc	20 m	25%

	Educaţie							
1	**grădinită**	Normativ privind proiectarea, realizarea şi exploatarea construcţiilor pentru grădinițe de copii indicativ NP 011 97	cel puțin 2	A,C,E,G	S,T	2000-4000 m^2	50 m	16–25%
2	**Şcoli primare şi gimnaziale**	Normativ privind proiectarea, realizarea şi exploatarea construcţiilor pentru şcoli şi licee NP 010-2022	cel puțin 2	A,C,E,H,CaTV	S,T,P	4800 – 11000 m^2	50 m	25%
3	**Liceu / şcoli posliceale sau profesionale**		cel puțin 2	A,C,E,H,CaTV	S,T,P	10 – 15 m^2/elev sau loc în bancă	100 m	25%
4	**Săli de educaţie fizică şi jocuri sportive**	Normativ privindproiectarea salilor de sport NP 065-02 – Anexa A	cel puțin 2	A,C,E,H	S,T,P		50 m	50%
	săli mari					2500 – 6000 m^2		
	săli mijlocii					1500 – 3000 m^2		
	săli mici					1100 – 1500 m^2		
5	**universitate - în funcţie de structura:**	„Manualul arhitectului: elemente de proiectare şi de construcţie"/Peter şi Cornelius Neufert, Lugwig Neff, Corinna Frankenn – Ed, Alutus, 2004, Miercurea Ciuc						
	- **Campus universitar**		cel puțin 2	A,C,E,H,CaTV	S,T,P	Cerinte specifice	200 m	20-25%
	- **Clădire autonomă**		cel puțin 2	A,C,E,H,CaTV	S,T,P	Cerinte specifice	100 m	50-80%
	Instituţii administrative							
6	**oficiu de servicii locale si de ordine publică din partea administratiei [pompieri, politie locală, dispecerat servicii edilitare]**	„Manualul arhitectului: elemente de proiectare şi de construcţie"/Peter şi Cornelius Neufert, Lugwig Neff, Corinna Frankenn – Ed, Alutus, 2004, Miercurea Ciuc H.G. 525/1996	cel puțin 2	A,C,E,H,CaTV	S,T,P	0,5m^2/ locuitor	50 m	75-80%
7	**oficiu bancar, birou notarial, alte birouri profesionale**	„Manualul arhitectului: elemente de proiectare şi de construcţie"/Peter şi Cornelius Neufert, Lugwig Neff, Corinna Frankenn – Ed, Alutus, 2004, Miercurea Ciuc H.G. 525/1996	cel puțin 2	A,C,E,H,CaTV	S,T,P	1m^2/locuitor incluzând accese şi amenajări specifice	20 m	85%
	Cultură							
8	**sală polivalentă sau de festivităti**	Normativ privind proiectarea salilor aglomerate cu vizitatori - cerinte utilizatori NP 006-96 RGU	cel puțin 2	A,C,E,H	S,T,P	min. 300 m^2 S. Utila sau 0,30 m^2/ locuitor	100 m	50-80%

	Construcţii şi amenajări de cult							
9	**biserică**	„Manualul arhitectului: elemente de proiectare şi de construcţie"/Peter şi Cornelius Neufert, Lugwig Neff, Corinna Frankenn – Ed, Alutus, 2004, Miercurea Ciuc H.G. 525/1996 norme specifice fiecărui cult	cel puţin 2	A,C,E,H	S,T,P	0,5 m2 / locuitor parohie cu 1500-3000 locuitori	50 m	30%
10	**capelă**	idem	cel puţin 2	A,C,E,H	S,T,P	0,9 m^2/enorias	20 m	50%
11	**cimitir**	Legea nr. 102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane şi serviciile funerare	cel puţin 2	A,C,E,H	S,T,P	2,00-2,5 m^2/locuitor	50 m	10%
	Comerţ şi alimentaţie publică							
12	**structură de vânzare cu suprafată mică <400 mp., cafenea, restaurant [se pot asocia cu structuri existente sau se pot realiza în clădiri mixte]**	Ordonanta de urgenta a guvernului nr. 99 din 29 august 2000 privind comercializarea produselor si serviciilor de piata cu completările şi modificările ulterioare (OUG 22/2012, LEGEA 197/2013) H.G. 525/1996	cel puţin 2	A,C,E,H	S,T,P	Nu se normează suprafaţa de teren poate fi cuplat cu funcţiuni compatibile 1 unitate/500 locuitori	20 m	70-75%
13	**structură de vânzare cu suprafa ţ ă medie (400-1.000 m ^{2}**		cel puţin 2	A,C,E,H	S,T,P	0,65 m2 / locuitor	50 m	50
14	**structură de vânzare cu suprafa ţ ă mare 1.000 m ^{2}**		cel puţin 2	A,C,E,H	S,T,P	Nu se normează suprafaţa de teren poate fi cuplat cu funcţiuni compatibile	200 m	50%
15	**centru comercial, supermagazin, hipermagazin, parc comercial**		cel puţin 2	A,C,E,H,CaTV	S,T,P	Nu se normează suprafaţa de teren poate fi cuplat cu funcţiuni compatibile	200 m	50%
	Sport si loisir – spaţii deschise							
	sport de proximitate	„Manualul arhitectului: elemente de proiectare şi de construcţie"/Peter şi Cornelius Neufert, Lugwig Neff, Corinna Frankenn – Ed, Alutus, 2004, Miercurea Ciuc	cel puţin 2	A,C,E,H	S,T,P	1,0-1,3 m^2/locuitor minim 1 amenajare/ 1.000 locuitori maxim 1 amenajare/ 15.000 locuitori	-	5%
	sport de loisir		cel puţin 2	A,C,E,H	S,T,P	nenormată	-	50%

Turism							
hotel	Ordonanța de urgență a guvernului nr. 49 din 20 mai 2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii în românia cu modificarile si completarile ulterioare Ordin ministrului dezvoltarii regionale si turismului nr.1296 din 15 aprilie 2010 pentru aprobarea normelor metodologice privind clasificarea structurilor de primire turistice H.G. 525/1996	cel puțin 2	A,C,E,H	S,T	75-100 m^2 /locuitor	50 m	20%
Pensiune		cel puțin 2	A,C,E	S,T	min. 1.000 m^2	50 m	20%
Spatii verzi							
parc,	legea 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților „Manualul arhitectului: elemente de proiectare și de construcție”/Peter și Cornelius Neufert, Lugwig Neff, Corinna Frankenn – Ed, Alutus, 2004, Miercurea Ciuc H.G. 525/1996	cel puțin 2	A,C,E,H	S,T,P	26 m^2/locuitor	100 m	10%
grădină de cartier		cel puțin 2	A,C,E,H	S,T	400 - 600 m^2	20 m	10%
scuar		-	A,C,E,H	S	300 m^2	15 m	10%
loc de joacă pentru copii		cel puțin 1	A,C,E,H	S	minim 300 m^2	15 m	50%
Construcţii mixte							
pentru construcțiile cu funcțiuni mixte cerințele minimale pe fiecare categorie vor fi asociate cu cea mai restrictivă prescripție corespunzătoare categorie componentă	baza legală și normativă corespunzătoare categoriilor de funcțiuni componente	cel puțin 2	A,C,E	S,T	se va calcula în funcție de numărul de persoane deservite estimate corespunzător celei mai restrictive cerințe impuse dintre funcțiunile componente	se aplică cerința cea mai restrictivă	se aplică cerința cea mai restrictivă

Locuire							
locuinţe unifamiliale (individuale) - clădiri de locuinţe pentru o familie (o locuinţă)	NORMATIV PRIVIND PROTECŢIA CLĂDIRILOR DE LOCUINŢE (revizuire NP 01696) INDICATIV NP 05702, Legea 50/1991 privind autorizarea executarii lucrarilor de constructii, republicata cu modificarile si completarile ulterioare - art. 18 Legea nr. 15 / 2003 privind sprijinul acordat tinerilor pentru construirea unei locuinţe proprietate personală, republicată şi actualizată HG nr. 525/1996 – R.G.U. Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată – art. 18				- <450 mp / apartament într-o clădire cu parter sau parter şi etaj - <300 mp / apartament într-o clădire cu parter şi etaj, cu două apartamente		35-40%
izolate		cel puţin 1	A,C,E,G	S,T		12 m	35-40%
cuplate		cel puţin 1	A,C,E,G	S,T		12 m	35-40%
înşiruite		cel puţin 1	A,C,E,G	S,T		10 m	50%
locuinţe semicolective – clădiri de locuinţe pentru mai multe familii (mai multe locuinţe), având acces propriu şi lot folosit în comun					- <250 mp / apartament, în cazul clădirilor cu parter şi mai multe etaje, având cel mult 6 apartamente		
izolate		cel puţin 1	A,C,E,G	S,T		15 m	35-40%
cuplate		cel puţin 1	A,C,E,G	S,T		15 m	35-40%
în regim de construire închis		cel puţin 1	A,C,E,G	S,T		12 m	50%
locuinţe colective – clădiri de locuinţe pentru mai multe familii (mai mult locuinţe), având acces şi lot folosit în comun					- 50 mp/ apartament, în cazul clădirilor cu parter şi mai multe etaje (locuinţe colective)		
în regim de construire închis		cel puţin 2	A,C,E,G,H	S,T		20 m	35-40%
în regim de construire deschis		cel puţin 2	A,C,E,G,H	S,T		25 m	20%

Tabelul 5 - Conformarea parcelelor construibile minime prin aplicarea servituţi lor administrative impuse de legislaţia opozabilă domeniului / funcţiunii / programului de arhitectură – forma şi dimensiuni minime obligatorii + condiţii minime obligatorii de viabilizare

Sursa: prelucrare a legislaţiei specifice

Operațiunile complexe – prin puzuri de reconfigurare și puzuri de clarificare/derogare pentru procese de urbanizare și/sau de restructurare în zone instituite de tip zone de implementare a proiectelor publice

Operațiunile complexe presupun îndeplinirea unor condiții pentru a putea fi aplicabile, astfel:

→ Acestea se aplică unor zone cu reglementări speciale ce dispun de instrumente de planificare specifice, în acest caz arealul în cauză definit prin documentații de planificare de tip PUG (structurale și structurante) vor trebui să utilizeze criterii de delimitare adecvate,

→ Operațiunile complexe presupun încheierea unor Parteneriate public privat, complexitatea problematicii și bugetul necesar realizării obiectivelor propuse va trebui consolidat, în acest mod intervenția și susținerea actorilor privați fiind esențială.

Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor – aflat în procesul de aprobare – nu furnizează prescripții juridice specifice însă aduce o clarificare asupra tipologiilor de zone de acțiune care se delimitează prin documentațiile de planificare pentru a facilita alegerea și generarea mecanismelor oportune pentru implementarea operațiunilor.

Astfel se clarifică:
Conceptul de „**Zone de urbanizare / dezurbanizare**”:

- Zonele de urbanizare sunt zone care, prin documentațiile de amenajare a teritoriului sau prin planurile urbanistice generale sunt prevăzute a fi introduse în intravilanul localităților, fiind definite totodată reglementările urbanistice privind echiparea acestor zone cu infrastructură publică de acces și rețele edilitare.
- Zonele de dezurbanizare sunt zone care, prin documentațiile de amenajare a teritoriului sau prin planurile urbanistice generale, sunt prevăzute în vederea ieșirii din intravilanul localităților pentru a fi trecute în extravilan sau zone care sunt supuse de-densificărilor masive în zonele urbane aflate în declin.

Conceptul de „**Zonele de restructurare urbană**”:

- Restructurarea urbană poate necesita modificarea limitelor terenurilor din zona supusă restructurării, inclusiv modificarea dreptului de proprietate privată ca urmare a modificării limitelor

Conceptul „ **Zonă de implementare a proiectelor publice**”:

- Zonele de implementare a proiectelor publice sunt zonele pentru care prin intermediul documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism au fost identificate și delimitate rezerve teritoriale, în vederea implementării proiectelor și investițiilor incluse în planul de acțiune și programele de investiții aferente documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism.

5.2. Mijloace juridice

Pentru asigurarea rezervelor de teren necesare în planificarea urbană se utilizează proceduri care implică schimbarea regimului proprietății sau asigurarea terenului necesar desfăşurării de activități de interes comunitar pentru o anumită perioadă de timp. Acestea sunt:

- Exproprierea pentru cauză de utilitate publică și
- Dreptul de preempțiune urbană,
- Constituirea de Asociații funciare și
- Instituirea de norme pentru urbanism temporar.

În România este reglementată doar prima categorie de mijloace pe care o detaliem în continuare.

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

Interesul social poate conduce, în anumite situații, nu numai la limitarea exercițiului unor atribute ale dreptului de proprietate, dar chiar la pierderea dreptului de proprietate privată cu privire la imobile - terenuri şi construcţii care pot fi expropriate şi trecute astfel în proprietatea publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, cu plata de despăgubiri către proprietar.

Legea poate impune anumite restricții în exercițiul dreptului de proprietate, atunci când este nevoie de protecţia sau realizarea unor obiective de

interes general sau din alte raţiuni. Numai aceasta este cea care poate fixa limitele exercițiului prerogativelor dreptului de proprietate, dar, şi atunci când o face, trebuie să asigure un just echilibru între prezervarea intereselor proprietarului şi luarea în considerare a interesului general, social.

Astfel exproprierea pentru cauză de utilitate publică este actul puterii de stat competente, prin care se realizează trecerea în proprietate publică a unor bunuri imobile proprietate privată, necesare executării unor lucrări de interes public, în schimbul unei despăgubiri.

exproprierea este reglementata prin Legea nr. 33/1994 care stabilește că se expropriază doar

- proprietatea persoanelor fizice sau juridice,
- proprietatea privată a comunelor, oraşelor, municipiilor şi județelor, dacă utilitatea publică pentru care aceasta a fost decisă este de interes naţional.

Legea organică în materie instituie o procedură a exproprierii care se derulează în trei etape reglementate distinct de lege:

- **declararea de utilitate publică** a exproprierii – prima etapa administrativă;
- **măsuri pregătitoare** exproprierii – a doua etapa administrativă și
- **exproprierea propriu-zisă** şi stabilirea despăgubirilor – etapa judiciară.

Utilitatea publică se declară pentru lucrări:

- de interes naţional - se face de Guvern prin lege,
- de interes local – se face de Consiliile Judeţene sau de Consiliul General al municipiului Bucureşti prin hotărâre a consiliului.

DECLARAREA CAUZEI DE UTILITATE PUBLICĂ

Declararea de utilitate publică se face numai după o cercetare prealabilă care va stabili dacă există elemente care să justifice interesul naţional sau local, avantajele economico-sociale, ecologice sau de orice altă natură care susțin necesitatea lucrărilor şi nu pot fi realizate pe alte căi decât prin

expropriere, precum şi încadrarea în planurile de urbanism şi de amenajare a teritoriului, aprobate potrivit legii.

MĂSURI PREGĂTITOARE EXPROPRIERII

Expropriatorul întocmește:

- planul imobilelor expropriate, cu indicarea numelui proprietarilor şi
- ofertele de despăgubiri, care se depun la consiliul local al localităţii în care sunt situate imobilele respective, în vederea consultării de către cei interesați.

Excepție de la această formă de publicitate o are documentația lucrărilor privind apărarea ţării şi siguranţa naţională, situaţie în care se depune doar oferta de despăgubiri.

EXPROPRIEREA PROPRIU-ZISĂ ŞI STABILIREA DESPĂGUBIRILOR

Soluționarea cererilor privitoare la expropriere este dată în competenţă Tribunalelor, respectiv a Tribunalului Bucureşti în raza căruia este situat imobilul propus pentru expropriere. Se poate contesta doar cuantumul despăgubirilor nicidecum nu se poate contesta cauza care a condus la inițierea exproprierii.

Instanța verifică numai dacă sunt întrunite toate condițiile cerute de lege pentru expropriere şi stabileşte despăgubirile.

Excepție o face cazul în care expropriatorul cere exproprierea numai a unei părți de teren sau din construcţie, iar proprietarul cere instanței exproprierea totală.

CONDIȚII SPECIALE ALE EXPROPRIERII

Transferul dreptului de proprietate de la expropriat la expropriator are loc la momentul la care expropriatorul şi-a executat obligaţia de plată a despăgubirilor.

Trecerea imobilului expropriat din proprietate privată în proprietate publică se face liber de orice sarcină.

Drepturile reale principale - uzufructul, uzul, abitația şi superficia - precum şi orice alte drepturi reale, cât şi concesionarea şi atribuirea în folosință se sting prin efectul exproprierii, titularii acestora având dreptul la despăgubiri.

MĂSURI DE PROTECȚIE A INTERESULUI PRIVAT

Dacă imobilele expropriate nu au fost utilizate timp de un an pentru scopul pentru care au fost preluate de la cei expropriați sau în decurs de un an lucrările de interes public nu au fost începute şi nici nu s-a făcut o nouă declarație de utilitate publică, foștii proprietari pot cere retrocedarea lor.

În cazul în care lucrările pentru care s-a făcut exproprierea nu s-au realizat, iar expropriatorul dorește să înstrăineze imobilul dobândit prin expropriere, fostul proprietar are un drept prioritar la dobândirea acestuia (drept de preempțiune) - preţul dobândirii nu poate fi mai mare decât despăgubirea primită, actualizată.

Celelalte trei instrumente amintite - dreptul de preempțiune urbană, constituirea de Asociații funciare și instituirea de norme pentru urbanism temporar – reprezintă mijloace care se pot insera în legislația românească sau pot utiliza prescripții existente deja. Cel mai dificil de inserat este dreptul de preempțiune urbană care presupune crearea de către autoritatea locală prin hotărâre de consiliu a obligației proprietarului de a oferi spre vânzare imobilul pe care dorește să îl înstrăineze către administrația locală înainte de a îl scoate pe piața liberă. Acest drept are două constrângeri majore pentru legislația din România:

- prima este aceea a faptului că în mod sistematic și obligatoriu nu sunt create mecanismele de piață funciară urbană în legislația noastră, în primul rând din cauza faptului că nici implementarea cadastrului și a înscrierii sistematice în cartea funciară nu au fost finalizate, începute fiind din 1997 și
- a doua este slăbiciunea și incapacitatea de care dă dovadă administrația din România – și cea locală și cea națională – în fața dreptului de preempțiune la cumpărare care este viabil în cazul monumentelor istorice clasate. Fie din lipsa resurselor bugetare fie din lipsa de capacitate administrativă, această opțiune nu a fost utilizată și ea ridică un semn de întrebare dacă poate funcționa, cel puțin în acest moment.

Asociațiile funciare și norme de urbanism temporar pot fi instituite fără a fi nevoie de o reglementare specifică însăși aici o precondiție esențială este existența unei piețe funciare transparente și a unui comportament de tip antreprenorial la nivelul administraţiei.

5.3. Mijloace fiscale

Planificarea urbană conduce la o imagine în piața imobiliară asupra „valorii de piață" pe care o au terenurile libere și clădirile. **Valoarea de piață** și **valoare de impozitare** sunt două elemente care se pot determina pe baze de indicatori și sunt utilizate în mod curent în România.

În anul 2000 municipiul Oradea a realizat o nouă formulă de calcul a **valorii de impunere a proprietății urbane** în cadrul unui proces de creștere a capacității administrative organizat cu asistența tehnică a USAID. Astfel, primăria și Arhitectul Șef au realizat o bază de date complexă și un ghid de determinare pe bază de indicatori a valorilor de impunere, formulă care a fost extrapolată ulterior la nivelul marilor orașe sau a localităţilor cu o dinamică mare de dezvoltare.

Valoarea de piață imobiliară este astăzi subiectul unor ghiduri de calculare a acesteia care au fost introduse și se află sub autoritatea ANEVAR – Agenției Naționale a Evaluatorilor din România. Cu toate că nu face subiectul unui text legal, valoarea de piață calculată în acest mod a fost și este în mod curent folosită pentru operațiuni imobiliare care implică administrația publică.

În aplicarea unor acte normative care au avut ca subiect valorificarea de active care au aparținut statului, sumele rezultate din aceste tranzacții au fost colectate într-un fond constituit la nivelul bugetului de stat, sume care au fost folosite stric doar pentru investiții în programele care vizau planificarea, cadastrul și punerea în siguranță a clădirilor.

Lista operațiunilor de acest tip a fost extrem de restrânsă, procedura – extrem de practică și care a avut succes – nu a fost extinsă și pentru alte acțiuni care puteau furniza resurse de dezvoltare.

Astăzi singurele oportunități la nivel loca le constituie taxele colectate din emiterea certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construire. Însă acestea depind extrem de mult de atractivitatea economică și imobiliară a localității și de valoarea investițiilor. Însă, chiar dacă aparent acestea nu constituie o sursa generoasă, sumele pot fi gestionate ca taxă de dezvoltare și pot fi direcționate către finanțarea proceselor de planificare si către finanţarea investițiilor de viabilizare a terenului urban. Pentru a doua categorie există programe naționale gestionate de ministerele de resort care au avut acest impact: Planul Național de Dezvoltare Locală – pentru investiții în mediul rural și urban mic cu precădere către echiparea cu alimentare cu apă și canalizare și dezvoltarea tramei viare - sau mai recent Programul Național Anghel Saligny.

În **Franța și Marea Britanie** – studii de caz care sunt considerate relevante ca model pentru planificarea românească – există câteva astfel de mijloace fiscale dezvoltate cu precădere în susținerea dezvoltării urbane.

Amintim câteva din acestea:

Taxele de dezvoltare în Franța – considerate ca sistem de impozitare a urbanismului - sunt de două tipuri:

- **taxe de urbanism** - taxa de amenajare, plata subdensității, prevederi financiare privind regiunea Parisului, plata depășirii Plafonului Local de Densitate, taxa de arheologie preventiva, taxa locală pentru echipamente urbane, taxa pentru finanțarea cheltuielilor Consiliilor de Arhitectură, Urbanism și Mediu [un fel de taxă pentru aviz CTATU], taxa departamentală pe arii naturale sensibile , taxă pentru arheologie preventivă
- **contribuții ale constructorilor** - participarea producătorilor și a operatorilor similari la finanțarea echipamentelor publice - cerințe pentru construcția și finanțarea echipamentelor specifice operațiunilor de dezvoltare.

Taxele de dezvoltare sunt destinate dezvoltării infrastructurii și facilităților publice pe teritoriul beneficiarului respectivului impozit.

La nivel global mai sunt două tipuri de mijloace fiscale care sunt orientate pentru finanțarea condițiilor de urbanizare și de dezvoltare, și anume:

- **Facilitățile fiscale** – înțelese ca scutiri de taxe și impozite locale pentru o perioadă definită în timp în condiția în care cuantumul taxelor si impozitelor sunt folosite cu o destinație strictă – de exemplu pentru reabilitarea construcțiilor sau pentru investiții în echipamente și dotări urbane, sau
- **Taxele speciale de dezvoltare** – instituite pe zone special delimitate in care pentru o perioadă definită de timp toate sumele virate în bugetul local, indiferent de proprietar sau de natura obligațiilor [amenzi, impozite imobiliare sau funciare, tarife, impozite pe muncă sau pe activităţi etc.] sunt utilizate pentru realizarea unor proiecte decise pe bază participativă de locuitorii și proprietarii din zona în cauză.

5.4. Mijloace integrate

Din categoria mijloacelor integrate amintim Planul Integrat de Dezvoltare Urbană - PIDU, Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană - SIDU, Dezvoltarea Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității - DLRC și Investiții Teritoriale Integrate - ITI.

Toate sunt instrumente facilitate de Comisia Europeană pentru fundamentarea accesului către finanțarea unor proiecte strategice din fondurile puse la dispoziţie de CE pe etape de programare.

Facem o trecere în revistă a principalelor caracteristici:

Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană SIDU reprezintă un document-cheie al cărui scop, în cadrul unei perioade de programare, este reprezentat de asigurarea unei viziune coerente de dezvoltare la nivelul municipiilor, orașelor și zonelor metropolitane, transpuse într-un portofoliu de propuneri

prioritare, ideal sprijinite de comunitate şi finanțabile de către Uniunea Europeană.

Planul Integrat de Dezvoltare Urbană PIDU planul integrat de dezvoltare urbană este un document de planificare a dezvoltării la nivelul întregului oraş, care se implementează prin proiectele individuale identificate în planul de acţiune. Acesta este un sistem de acțiuni interrelaţionate al căror scop este de a aduce o îmbunătățire a condițiilor fizice, economice, sociale şi de mediu dintr-un oraş sau dintr-o anumită arie a oraşului.

PIDU și SIDU sunt instrumente care au fost utilizate prima dată în prima etapă de programare 2007-2013 pentru cei opt poli de creștere instituiți la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare. SIDU și PIDU sunt documente complementare, scopul lor fiind de a interrelaționa Lista investițiilor strategice cu fundamentarea viziunii de dezvoltare și cu opțiunile de finanțare – din surse diversificate – pentru perioada de 7 ani cât durează o etapă de programare.

Dezvoltarea Locală plasată sub Responsabilitatea Comunității (DLRC)[19] este un instrument de dezvoltare teritorială propus de Comisia Europeană pentru perioada de programare 2014-2020 în vederea combaterii sărăciei și a excluziunii sociale, de la nivel urban, prin stimularea implicării comunităților în dezvoltarea locală, prin formarea unui parteneriat local și implementarea unor strategii integrate de dezvoltare locală. DLRC se adresează unor teritorii subregionale specifice, fiind gestionată de comunitate prin intermediul Grupurilor de Acțiune Locală (GAL), formate din reprezentanți ai sectorului public și privat, precum și ai comunităților, atât a celor marginalizate, cât și a celor nemarginalizate ce promovează interesele socio-economice locale.

Investițiile Teritoriale Integrate ITI[20] reprezintă un instrument financiar nou pentru perioada de programare 2014-2020, introdus de către Comisia Europeană (CE) pentru a stimula dezvoltarea teritorială integrată. Acordul de Parteneriat 2014 – 2020 prevede că „România va folosi cu prioritate

[19] https://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/CU/POCU-2014/30.10/clld.5.1.pdf
[20] Vezi ITI Delta Dunării la https://www.itideltadunarii.com/acasa

instrumentul ITI în Rezervația Biosferei Delta Dunării (un teritoriu unic cu caracteristici foarte specifice: populație rară și izolată, specializare și vulnerabilitate economică, acces nesatisfăcător la servicii etc.); elaborarea strategiei integrate pentru această zonă a început cu ajutorul Băncii Mondiale și al autorităților locale competente; strategia va fi implementată printr-un plan de acțiune elaborat tot cu ajutorul Băncii Mondiale, ce va include intervențiile propuse și mecanismele de implementare, cu utilizarea tuturor Fondurilor ESI (FEDR, FSE, FC, FEADR, FEPAM)". Astfel, a fost realizată Strategia integrată de dezvoltare durabilă a Deltei Dunării şi fundamentarea Investiției Teritoriale Integrate care va fi implementată până la sfârșitul anului 2023.

URBANISMUL INDIVIDUAL

Ultima parte a acestei lucrări este dedicată sintetizării principiilor pe care sistemul de planificare din România le aplică în gestionarea investițiilor individuale care sunt administrate la nivel local.

Cadrul juridic care este aplicabil pentru această secțiune rămâne în continuare constituit de actele normative care vizează autorizarea lucrărilor de construire și urbanismul si amenajarea teritoriului.

Conținutul va fi unul sintetic, va limita la nivel de principiu fiecare etapă de proces, scopul declarat al autorului fiind de a facilita înțelegerea principiilor care stau la baza urbanismului individual în condițiile în care dinamica de modificare – uneori la nivel punctual – a Legii nr. 50/1991 și a Legii nr. 350/2001 a fost extrem de mare.

1. Tipuri de construcţii și tipuri de intervenții asupra construcțiilor

Construcțiile reprezintă **rezultatul unui ansamblu de lucrări de construire** sau de edificare de clădiri sau lucrări de geniu civil, ansamblu care poate îndeplini prin el însuși o **funcție economică sau tehnică**.

După domeniul de utilizare, construcțiile se clasifică în :

- **Clădiri** (civile, industriale, agricole) și
- **Construcții inginerești**, care pot fi la rândul lor:
    - Lucrări de artă (poduri)
    - Construcții edilitare și de gospodărie comunală
    - Construcții și amenajări hidrotehnice și portuare
    - Construcții rutiere, drumuri, căi ferate
    - Construcții pentru îmbunătățiri funciare
    - Construcții pentru rețele de transport

Pornind de la implicarea construcțiilor în viața oamenilor, de la complexitatea acestora și de la considerentele economice, construcțiile sunt:

- **Construcții de importanță excepțională A**
- **Construcții de importanță deosebită B**
- **Construcții de importanță normală C**
- **Construcții de importanță redusă D**

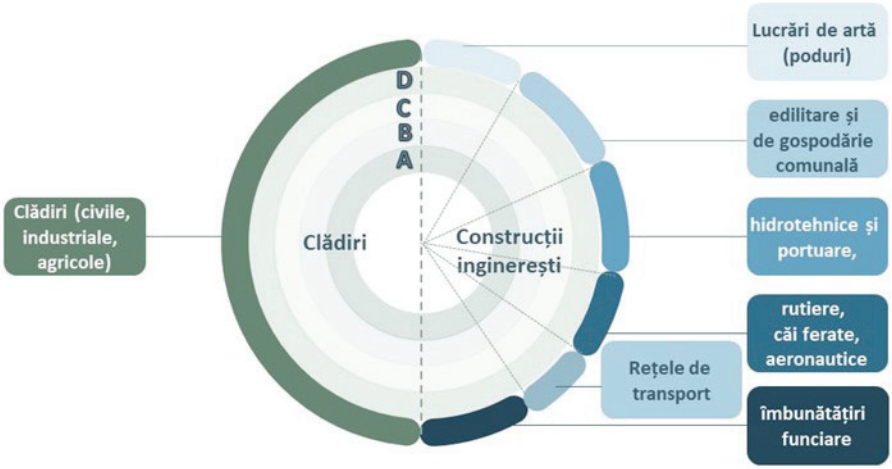


Fig. 13 - Categorii de construcții pe clase de importanță

Construcțiile pot fi rezultatul executării unor lucrări de :

- **Construire** – de clădiri noi și de construcții inginerești noi sau de
- **Intervenție pe construcții existente** astfel:
    - **Lucrări de Reparare/Consolidare/ Reabilitare**
      Intervențiile au ca scop punerea în stare de siguranță sau de funcționare a unor construcții existente. În general partiul și gabaritul volumetric se mențin, intervențiile urmărind să aducă în principiu construcția la starea sa inițială;
    - **Lucrări de Modernizare/Refuncționalizare**
      Lucrările de modernizare sau de refuncționalizare implică o revizuire asupra funcțiunii, gabaritului și a expresiei arhitecturale prin adăugarea sau eliminarea de volume în plan vertical sau orizontal (supraetajare, extindere, desființare parțială) sau prin reorganizarea internă în limitele preexistente

- **Lucrări de Restaurare**
  Aceste lucrări complexe sunt specifice clădirilor clasate monument istoric și vizează reconstituirea și recondiționarea construcției la forma sa inițială
- **Lucrări de Desființare/Demontare**
  Lucrările de acest gen vizează demontarea în totalitate a construcțiilor și amenajărilor și eliberarea terenului de toate amenajările caz în care rezultatul va fi radierea din cartea funciară a corpului de clădire în cauză
- **Lucrări complexe - situații speciale**
  De obicei acest gen de lucrări includ o combinație între cel puțin două din tipurile de lucrări enumerate anterior.

2. Procesul de proiectare în arhitectură

Arhitectul, așa cum este subliniat de altfel în Ghidul OAR al exercitării profesiei de arhitect din 2006 și a versiunii revizuite din 2021, are un rol integrator, de coordonator în proiecte astfel că rezultatul activității sale nu este cumularea a câtorva subproiecte sau părți distincte independente, cum ar fi arhitectura, structura de rezistență și instalațiile, ci administrează un proces complex care se derulează pe o perioadă de timp care excede simpla realizare a conceptului sintetic care va face obiectul emiterii Autorizației de Construire.

Așa cum se menționează în preambulul documentului OAR, rolul arhitectului nu este exclusiv de a realiza proiectul înainte de începerea construirii pe șantier și e o falsă impresie că elementele proiectului pot fi stabilite în mod exhaustiv înainte de execuție.

Procesul de proiectare și misiunea arhitectului începe cu mult înainte de a apela la „serviciile administrației” care are totuși un rol important în acest proces.

Ceea ce trebuie definit clar este că edificarea propriu-zisă a construcțiilor nu se poate realiza decât în baza unei Autorizații de Construire sau de Desființare, după caz, emisă de autoritatea competentă [primarul UTA în care se află situat imobilul asupra căruia se vor realiza lucrările] și că autorizaţia în sine nu este altceva decât un permis de a începe lucrările de edificare.

Dacă procesul de emitere a Autorizației de Construire / Desființare începe la momentul emiterii Certificatului de Urbanism, așa cum prevede Legea 50/1991, procesul de proiectare debutează cu mult înainte de a fi solicitat acest certificat. În figurile 14 a și 14 b sunt sintetizate misiunile arhitectului ca etape de proces corelate cu etapele procesului de autorizare a lucrărilor de construire și realizarea în sine a lucrării.

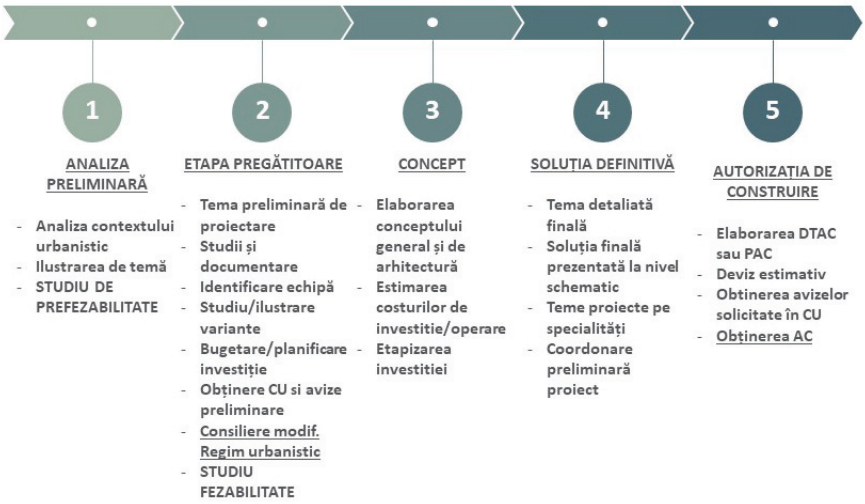


Fig. 14 a - Etapele procesului de proiectare în arhitectură
Prelucrare după misiunile arhitectului OAR[21]

[21] https://oar.archi/sic/misiunile-arhitectului/ si OAR Ghidul exercitării profesiei de arhitect – 2006



Fig. 14 b - Etapele procesului de proiectare în arhitectură
Prelucrare după misiunile arhitectului OAR

3. Procesul de autorizare a construcțiilor

Restrângând procesul complex al proiectării pe care arhitectul îl derulează la etapele administrative pe care le gestionează, și astfel ne limităm la tema lucrării de față – aceea a urbanismului individual, mai jos este ilustrat parcursul procesual de la solicitarea certificatului de urbanism la emiterea actului de autorizare.

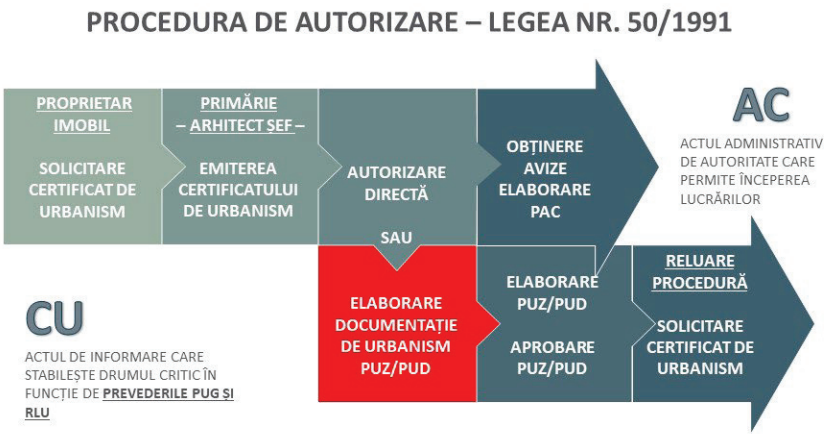


Fig. 15 – Etapele generice ale procesului de autorizare a construcțiilor

Astfel, **Autorizația de Construire** AC reprezintă **actul administrativ de autoritate** [de putere publică] ce permite edificarea unei construcții sau a unui ansamblu de construcții pe un teren în condițiile respectării tuturor condiționalităților impuse de lege, si anume:

- Servituțile urbanistice instituite;
- Servituțile care derivă din dreptul de proprietate;
- Condițiile din avizele /acordurile impuse prin certificatul de urbanism și nu în ultimul rând
- Elementele de temă – stabilite de investitor.

Mai jos avem prezentat procesul de autorizare consolidat, în care este inclusă și varianta în care va fi nevoie de a clarifica cadrul de reglementare urbanistică în prealabil emiterii autorizației în sine, caz determinat de faptul că una din condițiile amintite anterior nu au fost sau nu s-au putut îndeplini.

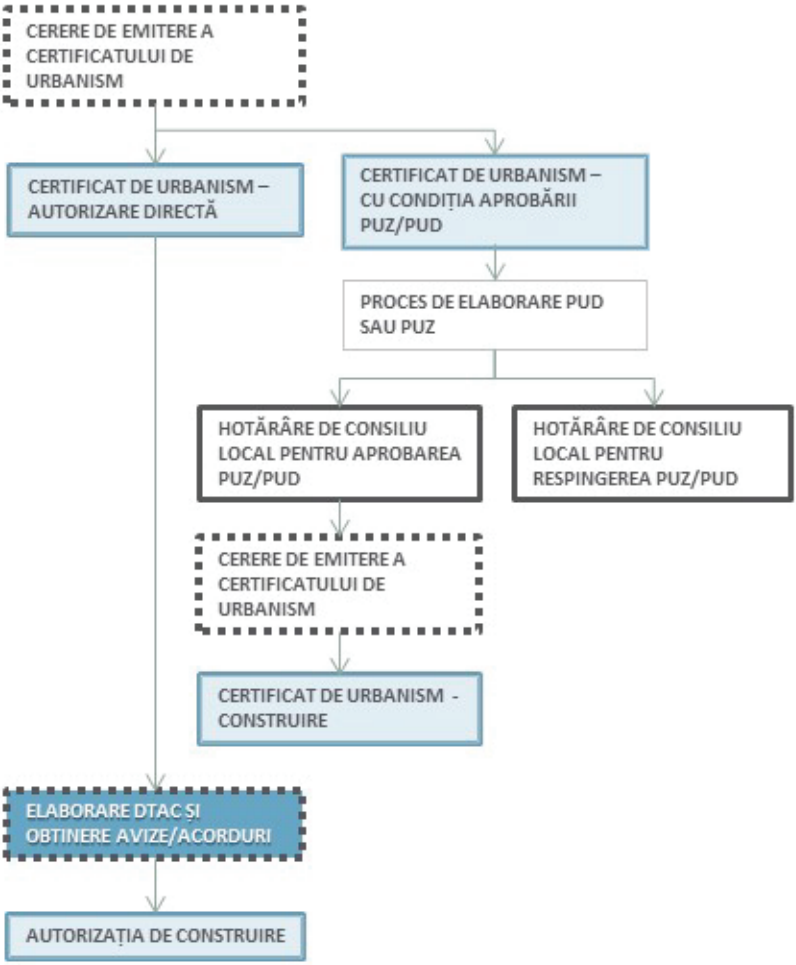


fig. 16 – Configurarea procesului de autorizare a lucrărilor de construire /desființare

În asemenea situație, după ce cadrul de reglementare este clarificat prin completare [prin PUD sau prin PUZ, după caz] sau prin revizuire [prin PUZ], procesul este reluat prin emiterea unui nou Certificat de Urbanism, actualizat de data aceasta cu elementele de reglementare completate, și printr-un proces de autorizare directă se va emite actul de autoritate.

3.1. Certificatul de urbanism

Certificatul de urbanism CU reprezintă un **act de informare cu caracter obligatoriu** prin care autoritatea administraţiei publice (judeţene sau locale) face cunoscute

- **Regimul juridic**,
- **Regimul economic** şi
- **Regimul tehnic** al imobilelor şi
- **Condițiile** necesare în vederea realizării unor **investiții, tranzacții imobiliare** ori a altor **operațiuni imobiliare**

Aplicarea documentațiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism aprobate se asigură prin eliberarea certificatului de urbanism.

Certificatul de urbanism trebuie emis pentru:

- **executarea oricăror lucrări de construcții sau pentru intervenții** asupra acestora
- **adjudecarea prin licitație a lucrărilor de proiectare şi de execuție a lucrărilor publice**
- întocmirea documentațiilor cadastrale de **comasare,** respectiv **dezmembrare a terenurilor în cel puţin 3 parcele**, atunci când operațiunile respective au ca obiect împărțeli ori comasări de parcele solicitate în scopul realizării de lucrări de construcţii şi de infrastructură, precum şi constituirea unei servituți de trecere cu privire la un imobil
- în cazul **vânzării sau cumpărării de imobile** – de informare.

Pentru aceeaşi parcelă se pot elibera mai multe certificate de urbanism, dar conţinutul acestora, bazat pe documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism, şi celelalte reglementări în domeniu trebuie să fie aceleași pentru toţi solicitanții.

În certificatul de urbanism se va menționa în mod obligatoriu **scopul eliberării** acestuia.

Certificatul de urbanism se eliberează la cererea oricărui solicitant, persoană fizică sau juridică, care poate fi interesat în **cunoaşterea datelor şi a reglementărilor** cărora îi este supus respectivul bun imobil.

Solicitarea de emitere a Certificatului de urbanism se face către Primăria localității în care se află imobilul pentru care acesta se emite. Solicitarea se îndreaptă către Consiliul Județean/Primăria Generală a municipiului București dacă lucrările propuse se realizează:

- Pe terenuri care depăsesc limita unei unități administrativ-teritoriale (localități);
- În extravilanul comunelor ale căror primării nu au organizate structuri de specialitate;
- În zone construite protejate sau în zonele de protecție a acestora;
- La un imobil care este clasat monument.

Regimul juridic va conține următoarele informații**:**

- Dreptul de proprietate asupra imobilului şi servituțile de utilitate publică care grevează asupra acestuia;
- Situarea imobilului - teren şi/sau construcțiile aferente - în intravilan sau extravilan;
- Prevederi ale documentațiilor de urbanism care instituie un regim special asupra imobilului
    - zone protejate,
    - interdicții definitive sau temporare de construire,
    - dacă acesta este înscris în Lista cuprinzând monumentele istorice din România şi asupra căruia, în cazul vânzării, este necesară exercitarea dreptului de preempțiune a statului potrivit legii
- Informaţiile privind dreptul de proprietate şi dezmembrămintele acestuia vor fi preluate din cartea funciară, conform extrasului de carte funciară pentru informare.

Completarea acestor informații se va realiza de către administrația publică în baza planșei de situație juridică a imobilelor și de circulație juridică a terenurilor, un exemplu se regăsește în figura 17 alăturată.

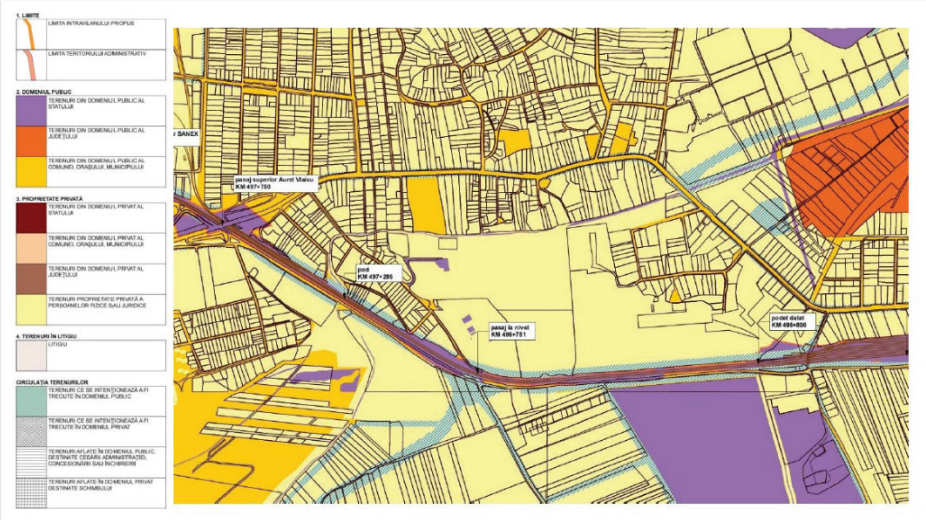


Fig. 17 – Extras din planșa PUG privind situația juridică a imobilelor și circulația terenurilor
Prelucrare după PUG Cluj Napoca 2014

Regimul economic va conține următoarele informații:

- Folosința actuală – categoria de folosință a terenului conform documentelor cadastrale,
- Extrasul din regulamentul local de urbanism aferent planului urbanistic în vigoare la data emiterii, privind funcţiuni permise sau interzise,
- Reglementări fiscale specifice localităţii sau zonei – de exemplu anumite scutiri la plata impozitelor sau zona de fiscalitate

Completarea acestor informații se va realiza de către administrația publică în baza Regulamentului Local de Urbanism aferent și a planșei de zonificare funcțională, precum și pe baza informaţiilor preluate din planul cadastral al zonei care conține categoriile de folosință cadastrală, un exemplu se regăsește în figura 18 alăturată.

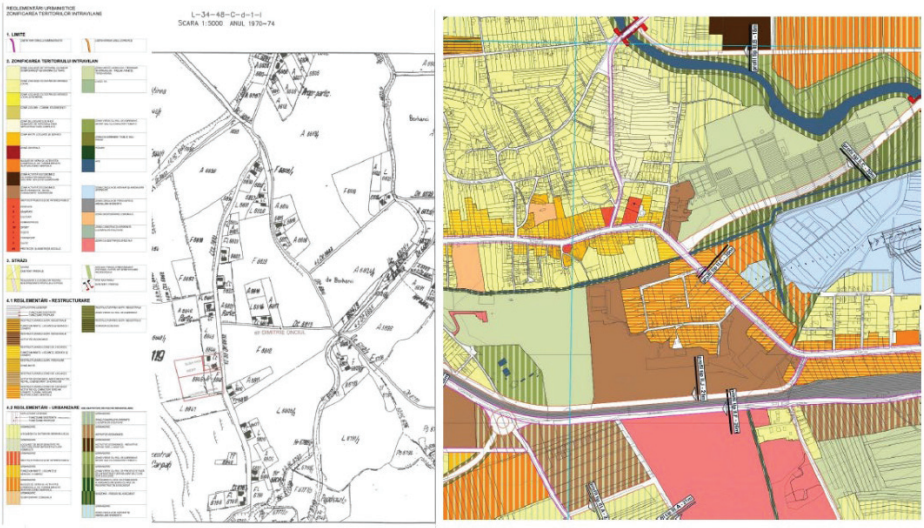


Fig. 18 – Extras din planșa PUG de zonificare funcțională (dreapta) și din planul cadastral (stânga)

Prelucrare după PUG Cluj Napoca 2014

Regimul tehnic va conține cel puțin următoarele informații:

- Extras din regulamentul local aferent documentației de urbanism aprobate în vigoare, cu precizarea documentației de urbanism în vigoare la data emiterii, a numărului hotărârii de aprobare şi, după caz, perioada de valabilitate,
- Procentul maxim de ocupare a terenului POT,
- Coeficientul maxim de utilizare a terenului CUT,
- Dimensiunile minime şi maxime ale parcelelor,
- Echiparea cu utilităţi,
- Edificabil admis pe parcelă,
- Circulații şi accesuri pietonale şi auto,
- Parcaje necesare, Alinierea terenului şi a construcţiilor faţă de străzile adiacente terenului,
- Înălțimea minimă şi maximă admisă.

În mod similar, completarea acestor informații se va realiza de către administrația publică în baza planșei de regulament și UTR, un exemplu se regăsește în figura 19 alăturată.

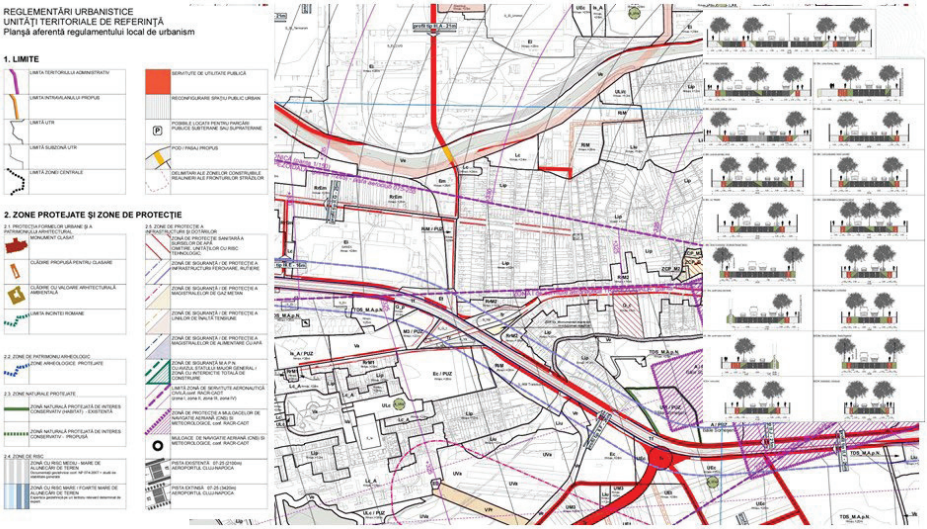


Fig. 19 – Extras din planșa PUG de regulament - UTR
Prelucrare după PUG Cluj Napoca 2014

Regimul de actualizare/modificare a documentațiilor de urbanism şi a regulamentelor locale aferent

În cazul în care intenția de investiție nu se încadrează în prevederile documentațiilor de urbanism aprobate – se informează solicitantului cu privire la:

- Imposibilitatea modificării prevederilor documentațiilor aprobate – prin CU se respinge în mod justificat cererea de modificare a prevederilor documentațiilor de urbanism aprobate,
- Condiționarea autorizării investiției de aprobarea de către autoritatea publică competentă a unui plan urbanistic zonal, elaborat şi finanțat prin grija persoanelor interesate, numai în baza unui aviz prealabil de oportunitate întocmit de structura specializată condusă de arhitectul-șef,

- Condiționarea autorizării investiției de elaborarea şi aprobarea de către autoritatea publică locală competentă a unui PUZ - elaborarea unei documentaţii de urbanism modificatoare de către autoritate,
- Condiționarea autorizării investiției de elaborarea și aprobarea unui PUD.

Condiţii speciale:
Se pot aduce următoarele modificări reglementărilor din PUG:

a) prin PUZ se stabilesc **reglementări noi** cu privire la: regimul de construire, funcțiunea zonei, înălțimea maximă admisă, coeficientul de utilizare a terenului (CUT), procentul de ocupare a terenului (POT), retragerea clădirilor faţă de aliniament şi distanțele faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei;
b) prin PUD se stabilesc reglementări cu privire la accesurile auto şi pietonale, retragerile faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei, conformarea arhitectural-volumetrică, modul de ocupare a terenului, designul spaţiilor publice, după caz, reglementări cuprinse în ilustrarea urbanistică, parte integrantă din documentația de urbanism.

Modificarea prin PUZ de zone ale UTR stabilite prin reglementări aprobate prin PUG, finanțată de persoane juridice şi/sau fizice, poate propune un CUT care nu îl va putea depăși pe cel aprobat inițial cu mai mult de 20%, o singură dată.

3.2. Tipuri de certificate de urbanism

Există câteva tipuri de situații în care se regăsesc solicitările privind edificarea de construcții diverse. Acestea sunt diferențiate de două variabile care conduc la răspunsuri diferite: conținutul solicitării și situarea/localizarea imobilului în raport cu prevederile PUG.
Dacă imobilul este situat în intravilan și solicitarea este compatibilă cu cadrul de reglementare urbanistică, CU se va emite fără condiții suplimentare și va permite autorizarea directă.

Dacă imobilul este situat în intravilan sau în extravilan în zona *non aedificandi*, indiferent de natura solicitării CU se va emite cu mențiunea că nu se poate construi și cu detalii asupra motivului care a determinat interdicția de construire.

În cazul în care imobilul este situat în intravilan dar parcela este definită ca fiind neconstruibilă din motive care țin de dimensiuni sau de suprafață sau dacă zona se află sub restricții de construire pentru că are nevoie de clarificarea sau de completarea cadrului de reglementare, și solicitarea este compatibilă cu funcțiunea prevăzută în PUG, CU se va emite cu condiția de a se elabora o documentație de urbanism care să clarifice construibilitatea parcelei [în care caz se va realiza PUZ de configurare de tip parcelare/reparcelare], sau cu condiția de a se elabora o documentație de urbanism cu condiția de a ridica restricția de construire [în acest caz se va realiza PUZ sau PUD în funcție de natura problematicii care a condus la nevoia de clarificare sau de completare a prescripțiilor PUG] .

În cazul în care solicitarea propune funcțiuni sau lucrări care conduc sau impun modificări asupra cadrului de reglementare, CU se va emite cu condiția de elaborare de PUZ de restructurare sau de derogare. Este un caz mai special prin faptul că în mod tradițional documentațiile subsecvente au rolul de a nu modifica conținutul documentului la care se raportează și care este de rang superior, însă sunt cazuri benigne de reglementare are pot conduce la atare condiții. Întâlnim de obicei cazurile în care zona are o atare diversitate care nu va permite PUG să poată asigura o analiză pertinentă la scara la care acesta se realizează [1:5000], astfel că în baza unor analize extrem de amănunțite și bine fundamentate este posibil ca parte din prevederile cu caracter general ale PUG să fie amendate. Însă trebuie reținut că nu sunt foarte numeroase asemenea situații.

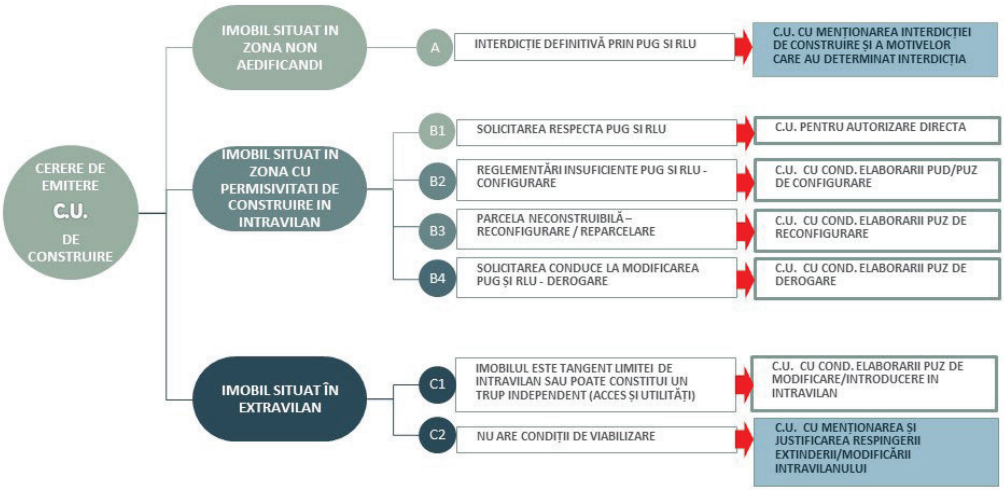


Fig. 20 – Categorii de solicitări și tipuri de certificate de răspuns

Ultima categorie pe care o putem întâlni este cea a imobilelor situate în extravilan și pentru care se intenționează introducerea în intravilan pentru a se putea realiza obiectivele vizate. Se regăsesc aici două ipostaze în care imobilul are sau nu opțiuni de viabilizare – acces la drum amenajat/clasificat și cel puțin acces la utilitățile obligatorii precum alimentarea cu apă, energie electrică și o soluție de evacuare a apelor uzate. În cazul în care aceste condiții de viabilizare minimală nu sunt asigurate CU se va emite cu indicarea imposibilității de a construi.
Toate aceste ipostaze sunt ilustrate în figura 20.

3.3. Procese de reglementare urbanistică prealabile autorizării

Așa cum menționam anterior, atunci când este nevoie de a se clarifica cadrul de reglementare urbanistică în prealabil emiterii autorizației de construire din motive determinate de faptul că încadrarea proiectului în condițiile instituite prin servituți urbanistice sau prin servituți care derivă din dreptul de proprietate, precum și încadrarea în condițiile din avizele /acordurile impuse prin certificatul de urbanism nu sunt sau nu se putut îndeplini, este nevoie ca să se clarifice cadrul de reglementare prin

completare [prin PUD sau prin PUZ, după caz] sau prin revizuire [prin PUZ] înainte de a se face solicitarea de emitere a autorizației. În continuare se vor prezenta etapele de proces pentru fiecare caz în parte – elaborare prealabilă a unui Plan Urbanistic de Detaliu și separat pentru elaborarea prealabilă a unui Plan Urbanistic Zonal, caz particular de inițiere și de finanțare de către o persoană privată a documentației.

3.3.1. Elaborare PUD

Sunt indicate în figura 21 etapele în ordinea de proces și cu marcarea celor două situații în care procesul se poate închide fără a avea ca rezultat aprobarea de către Consiliul Local a documentației:

- Primul caz este în care solicitantul și /sau administraţia nu găsește răspuns la notificarea justificată a persoanelor afectate prin propunerile conținute de PUD și
- Al doilea caz este acela în care Consiliul Local nu aprobă documentația, cu motivare justă.

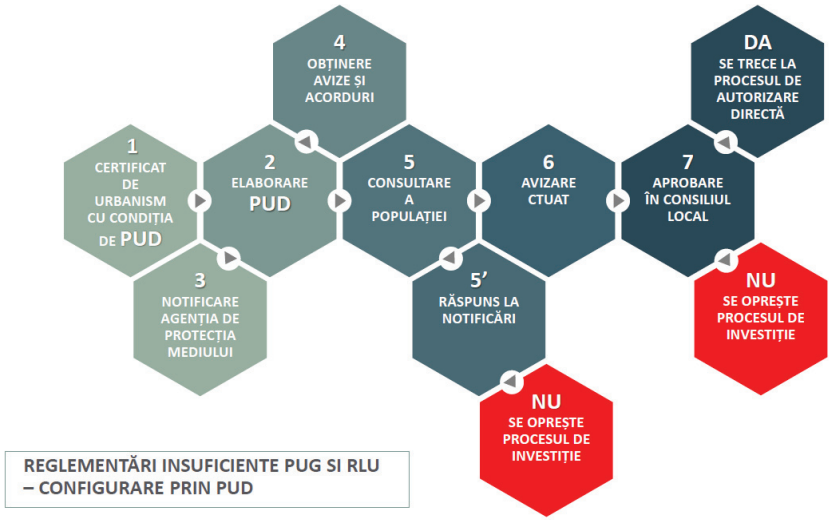


Fig. 21 – Etape de proces în elaborarea PUD

3.3.2. Elaborare PUZ

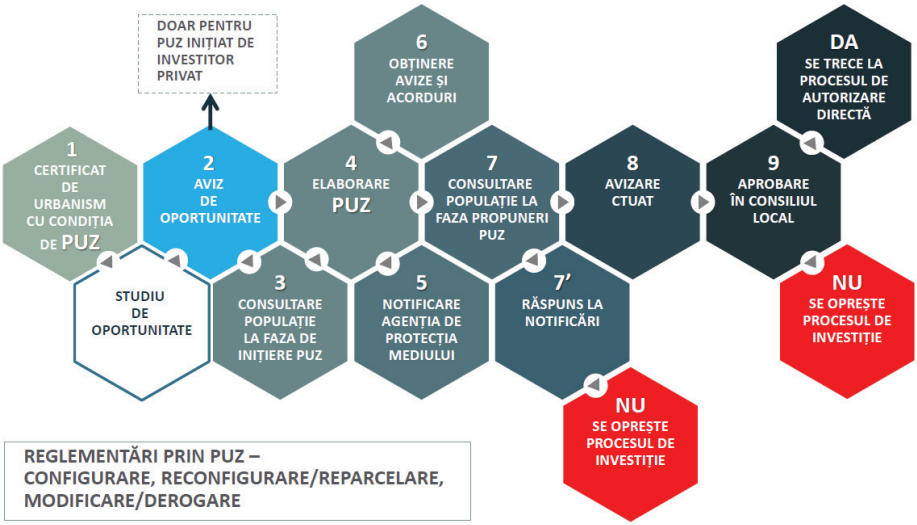


Fig. 22 – Etape de proces în elaborarea PUZ

În cazul procesului de elaborare a unui Plan Urbanistic Zonal inițiat și finanțat de persoane private, pașii sunt similari cu suplimentarea în prima parte a acestuia cu etapa de evaluare a oportunității intervenției propuse. Această evaluare se va realiza prin emiterea unui Aviz de Oportunitate de către autoritatea locală având la bază analiza unui studiu furnizat de inițiator – studiu numit în mod similar, de oportunitate – si care va indica dacă se acceptă modificarea propusă și condițiile în care se va încadra propunerea documentației de planificare.

Studiul de oportunitate

Documentație care trebuie sa descrie **anvergura propunerii și anvergura intervenției urbanistice** care va conține următoarele:

- Piese scrise - memoriu tehnic explicativ
  - prezentarea investiției/operațiunii propuse, indicatorii propuși, modul de integrare a acesteia în zonă,

- prezentarea consecințelor economice şi sociale la nivelul UTR, categoriile de costuri ce vor fi suportate de investitorii privați şi categoriile de costuri ce vor cădea în sarcina autorității publice locale

• Piese desenate
- încadrarea în zonă,
- plan topografic/cadastral, cu zona de studiu,
- conceptul propus - plan de situaţie cu prezentarea funcțiunilor, a vecinătăților, modul de asigurare a accesurilor şi utilităţilor

Avizul de oportunitate

Marchează momentul de inițiere a procesului de elaborare a PUZ impus prin CU
- datorat unor condiționări din PUG și RLU sau
- datorat neîncadrării tipului de solicitare în PUG și RLU

Se emite doar în cazul în care inițiatorul PUZ este orice altă persoană fizică sau juridică și nu autoritatea publică – Consiliul Local sau Județean sau instituțiile subordonate acestora.

Conține elemente de temă / limite privind:
- teritoriul care urmează să fie reglementat prin PUZ;
- categoriile funcţionale ale dezvoltării şi eventualele servituți;
- indicatorii urbanistici obligatorii - limitele minime şi maxime (majorare CUT cu max 20% față de existent dar nu mai mare de CUT 4);
- dotările de interes public necesare, asigurarea accesurilor, parcajelor, utilităţilor;
- capacitățile de transport admise.

Elementele de conținut sunt determinate de **anvergura intervenției urbanistice** și stabilesc categoria de documentație de urbanism vizată
- de tip derogatoriu
  –Limite maxime de derogare – legal doar CUT
  –Stabilirea zonei de studiu – recomandat ar fi pe tot UTR
- de tip configurativ

–Elemente obligatorii de reglementare – studierea detaliată a condițiilor care au condus la stabilirea unor restricții și îndeplinirea cerințelor impuse de acestea – delimitare, reglementare, identificare incompatibilități sau condiții specifice

- de reconfigurare

  –Determinarea construibilității parcelelor – prin reparcelare sau configurarea unui montaj de proces/operațiune urbanistică care trebuie inițiată sau implementată – definirea traseului străzilor, localizarea echipamentelor

Anvergura intervenției determină

- Arealul de studiu – ?**până unde se resimte intervenția**?
- Studiile de specialitate/de fundamentare obligatorii care trebuie elaborate – de ex trafic, circulație, istoric, analize socio-demografice etc - ?**care sunt problemele la care trebuie să răspundă studiul intervenției**?
- Detalierea investițiilor publice afectate sau necesare și stabilirea responsabilităților - ?**ce tipuri de servicii sau echipamente sunt afectate sau care apar**?

3.4. Autorizarea lucrărilor

Pentru autorizarea lucrărilor condițiile pe care trebuie să le îndeplinească solicitarea sunt în principiu de conformare la condițiile cerute prin certificatul de urbanism sau prin avizele impuse. Această afirmație nu elimină însă obligativitatea proiectantului de a îndeplini toate cerințele prevăzute în complexitatea normativelor și standardelor profesionale, precum și cele ale cadrului legal extins, conduită care ține de etica profesională și nicidecum de o falsă idee că va trebui să se limiteze la conținutul efectiv al actului de informare [CU].

Odată emisă autorizația de construire , sunt de reținut câteva din precizările de principiu ale legii:

- Actul administrativ conţine două indicații temporale – valabilitatea autorizației și durata de execuție a lucrărilor. Fiecare din acestea

sunt relevante în economia perioadei care acoperă legalitatea existenței șantierului. Prin urmare va trebui ca în cazul solicitării prelungirii perioadei să adresăm corect această cerere către perioada care este activă la data acesteia,

- În cazul în care pe parcursul realizării lucrărilor de execuție sunt modificări pe care trebuie să le soluționăm sau în cazul în care perioada legală a execuției lucrărilor expiră (chiar cu prelungirea acordată) și nu am finalizat lucrările va trebui să solicităm o altă autorizație: în primul caz pentru că realizarea modificărilor de temă trebuie să parcurgă e anume evaluare pentru că trebuie să se încadreze în condițiile de reglementare existente și în al doilea caz pentru că va trebui estimat corect dacă sunt condiții care trebuie îndeplinite și de asemenea o limită de timp în care lucrările ar trebui să se finalizeze.

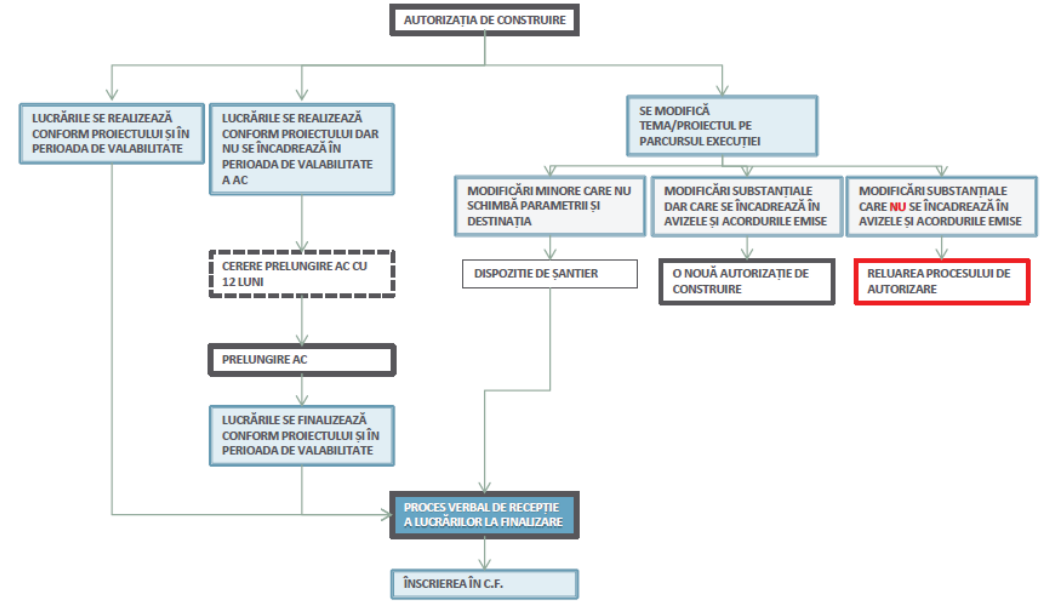


Fig. 23 – Ipostaze de autorizare suplimentară a lucrărilor de execuție autorizate anterior

3.5. Finalizarea lucrărilor autorizate și luarea în folosință

Recepția construcţiilor reprezintă un proces complex prin care se certifică finalizarea lucrărilor pentru realizarea unor construcţii noi sau a unor intervenții la construcţii existente în conformitate cu prevederile autorizației de construire/desființare precum şi ale documentelor prevăzute în cartea tehnică a construcţiei.

Recepția construcţiilor de orice categorie şi clasă de importanţă se efectuează de către investitor/proprietar în două etape:
a) recepția la terminarea lucrărilor,
b) recepția finală, la expirarea perioadei de garanție.
Aceasta poate fi realizată parțial

- Pe obiective sau
- Pe părți de construcție aflate în diverse stadii de execuție.

Recepția la terminarea lucrărilor de construire se realizează în perioada de valabilitate a autorizației de construire / desființare de către o comisie de recepție stabilită de investitor, compusă din:

- Reprezentantul finanțatorului, dacă e cazul,
- Executant,
- Reprezentant al Inspecției de Stat în Construcții și reprezentant al Inspectoratului pentru Situații de Urgență,
- Reprezentant al Ministerului Culturii – doar în cazul lucrărilor realizate asupra monumentelor clasate.

Verificări care se realizează la terminarea lucrărilor se vor face asupra:
1.respectării prevederilor din autorizaţia de construire/ desființare,
2.executării lucrărilor în conformitate cu contractul de execuție, proiectul tehnic și Detaliile de Execuție și cerințele de calitate,
3.gradului de finalizare a tuturor lucrărilor,
4.documentelor care intră în componența cărții tehnice a construcției, inclusiv proiectul tehnic de execuție actualizat la data finalizării lucrărilor – „as built”, dispozițiile de șantier, procesele - verbale de lucrări ascunse, procesele - verbale de control în faze determinante, precum și orice alt document aferent proiectării și execuției lucrărilor,

5.devizului general actualizat la terminarea lucrărilor din care să reiasă valoarea finală a lucrărilor executate – regularizare taxe - și dovada plății cotelor datorate ISC,
6.certificatului de performanţă energetică, conform prevederilor Legii nr. 372/2005 privind performanța energetică a clădirilor,
7.procesului - verbal de recepție parțială – dacă e cazul,
8.referatelor pe specialități întocmite de proiectant și dirigintele de șantier cu privire la modul în care a fost executată lucrarea.

Recepția finală
Se realizează la expirarea perioadei de garanție, iar convocarea comisiei de recepție se face în cadrul acestei perioade
Se verifică:
1.procesul – verbal de recepție la terminarea lucrărilor – cu condițiile de remediere propuse,
2.referatul proprietarului/administratorului/utilizatorului privind urmărirea comportării în exploatare a construcţiei, pe perioada de garanție,
3.cartea tehnică a construcţiei completată,
4.remedierile efectuate ca urmare a viciilor ascunse constatate în perioada de garanție a lucrărilor de construcţii,

Procesul verbal de recepție finală poate propune:
- Admiterea recepției finale,
- Suspendarea procesului de recepție finală – pentru max. 90 de zile în termen în care viciile constatate se remediază,
- Respingerea recepției finale – când se constată apariția unor probleme care nu pot fi remediate într-o perioada de max 90 zile și care necesită realizarea unor expertize tehnice , refaceri de lucrări, reproiectări etc

Data finalizării recepției finale este data semnării de către proprietar a procesului - verbal de recepție finală.

Construcția poate fi dată în folosință doar în cazul:

- admiterii de către investitor a recepției la terminarea lucrărilor și
- obţinerii de către acesta a autorizațiilor necesare utilizării construcției.

În cazul în care ulterior, la recepția finală a lucrărilor, se constată vicii care determină respingerea recepției finale, se interzice folosirea construcțiilor în cauză.

Preluarea construcției în circuitul civil

Se realizează prin:

- **declararea construcțiilor la administrația financiară** în raza căreia se află imobilul – în termen de max. 30 de zile de la data Procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor - din punct de vedere fiscal,
- **înscrierea în cartea funciară** - când proprietarul va avea nevoie de dovedirea drepturilor reale asupra construcțiilor rezultate din procesul de construire - din punct de vedere juridic.

3.6. Postutilizarea construcțiilor

„Postutilizarea construcţiilor cuprinde activităţile de dezafectare, demontare și demolare a construcțiilor, de recondiționare și de refolosire a elementelor și a produselor recuperabile, precum și reciclarea deșeurilor cu asigurarea protecției mediului potrivit legii[22]”.

Recuperarea eficientă a materialelor şi protecţia mediului nu reprezintă acțiuni care se reduc la o gestiune atentă a unui teren, este mai mult decât o acțiune punctuală. Impactul acestei conduite urbane excede situl pentru care întregul discurs expus până în acest punct a derulat concepte și principii de planificare urbană, instrumente și proceduri de controlul dezvoltării, a indicat actori și responsabilități.

[22] Regulamentul privind urmărirea comportării în exploatare, intervenţiile în timp şi postutilizarea construcţiilor din 21.11.1997 - Parte integrantă din Hotărâre 766/1997 și ORDIN nr. 847 din 2 iunie 2014 pentru aprobarea Procedurii privind activităţile de control efectuate pentru aplicarea prevederilor legale privind urmărirea curentă şi specială a comportării în exploatare a construcţiilor - indicativ PCU 004

Este în fapt un moment de inflexiune în modul în care la nivel comunitar si la nivel individual trebuie să devenim mai eficienți în modul în care valorificăm activele pe care le deținem și mai racordați la temele care domină preocupările societății: lupta împotriva schimbărilor climatice, orașul circular, tranziția verde, valorificarea energiilor neconvenționale sau recuperarea unor comportamente urbane după o pandemie care a resetat aproape toate reperele umane.

Astfel o temă care se află pe agenda opțională a arhitectului – postutilizarea construcțiilor nu se include în misiunile curente ale profesiei și este pe de altă parte localizată într-un orizont mult prea îndepărtat de timp față de cele care au ocupat lucrarea de față – însă noi comportamente urbane de partajare a unor spații sau, mai nou, de reconsiderare a imobilelor [golite de utilizatori] impun o abordare mai creativă asupra mediului construit. Scopul pe care îl avem acum se îndreaptă mai mult spre a evita de a distruge și către soluții de reversibilitate spațială.

Caz în care acest ultim capitol rămâne unul deschis...

BIBLIOGRAFIE

1. Chapuisat, Jérôme – Le droit de l'urbanisme, 5e éd, Paris: Presses universitaires de France, 1999
2. Comisia Europeană (1997), The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Regional development studies 28 (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities)
3. Comisia Europeană (2010), Europa 2020: O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii, Bruxelles: COM(2010) final
4. Carta de la Leipzig Pentru Orașe Europene Durabile, mai 2007.
5. De Jong, Taeke (2012), Diversifying Environments through Design (diss.) Delft University of Technology
6. Demetrio Mun˜ Oz Gielen & Tuna Tasan-Kok, European Planning Studies Vol. 18, No. 7, July 2010, ISSN 0965-4313 Print/ISSN 1469-5944 Online/10/071097–352010, Taylor & Francis - DOI: 10.1080/09654311003744191
7. Dogaru, T.; Dănișor, D.C.; Dănișor, Gh. (1999), Teoria generală a dreptului, Ed. Științifică, București
8. Duțu, Mircea (2000), Dreptul urbanismului, teorie și practică judiciară, Ed. Economică, București
9. Gerard, Patrick (2012), Pratique du droit de l'urbanisme – urbanisme reglementaire, individuel et operationnel, Editions Eyrolles, Paris
10. Hall, P. (1999), Orașele de mâine - O istorie intelectuală a urbanismului în secolul XX, Editura All Educational, Bucureşti
11. Hirt, S., Stanilov, K. (2009), Twenty years of transition: the evolution of urban planning in Eastern Europe and the former Soviet Union, 1989 - 2009, UN - HABITAT, Human Settlements Global Dialogue Series, No. 5., Nairobi: UNON Print Shop
12. Iorgovan, Antonie (1994), Drept administrativ, Ed. Atlas Lex., București
13. Jacquot, Henri (2008), Code de l'urbanisme, Ed. Dalloz, Paris
14. Lascu, Nicolae (1997), Legislație și dezvoltare urbană. București 1831-1952, Teză de doctorat, Institutul de Arhitectură, București, ms.

15. Marshall, Stephen (2011), Urban coding and planning, Routledge, Abingdon, Oxfordshire
16. Neufert, Peter, Neufert, Cornelius, Neff, Lugwig, Frankenn, Corinna (2004) Manualul arhitectului: elemente de proiectare și de construcție, Ed. Alutus, Miercurea Ciuc
17. Pinkey, D.H., (1972) – Napoleon III and the Rebuilding of Paris, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
18. Reimer, Mario, Getimis, Panagiotis, Blotevogel, HH (2014), Spatial Planning Systems and Practices in Europe, Routledge, Abingdon, Oxfordshire
19. Savarit-Bourgeois, Isabelle (2006), L'essentiel du Droit de l'urbanisme, Gauliano Editeur, Paris
20. Soler-Couteaux, Pierre (2000), Droit de l'urbanisme, Ed. Dalloz, collection COURS, Parution Octobre, Paris

Online

21. Chapuisat, Jérôme – Le Droit De L'urbanisme, Biblioteca Nationala a Frantei, Departamentul Drept, Economie, Politica, 1999-70079 http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb37049256h accesat 03/03/2019
22. Declarația de la Toledo, iunie 2010 privind o dezvoltare urbană durabilă și incluzivă (http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie_Toledo_en.pdf)
23. Plan d'ensemble des travaux de Paris 1868, - autor: Andriveau-Goujon, Eugènehttps://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b530068310/f1.item.r=Andriveau+Goujon.langFR.zoom#
24. The Charter of European Planning (http://www.ceu-ectp.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=276&Itemid=213)
25. Urban Agenda for the EU (https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda)
26. https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/uk/index_e.html accesat la 30.11.2023
27. Strategia de Dezvoltare Teritorială a României (https://www.mdlpa.ro/pages/conferintaprezentaresdtr)
28. https://www.fonduri-ue.ro

29. https://www.itideltadunarii.com/acasa
30. https://oar.archi/sic/misiunile-arhitectului/

Legislație

31. Constituția României
32. Codul Civil (Legea 287/2009)
33. Codul Administrativ (Legea
34. Codul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor - proiect
35. Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții modificată și completată
36. Normele metodologice de aplicare a Legii 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții aprobate prin Ordinul Ministrului MTCT nr. 839/2009
37. Legea nr. 350 din 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul cu modificările şi completările ulterioare
38. Ordin nr. 233 din 26.02.2016 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001
39. Ordin nr. 34/N din 7 noiembrie 1995 pentru aprobarea Precizărilor privind avizarea documentațiilor de urbanism și amenajarea teritoriului, precum și a documentațiilor tehnice pentru autorizarea executării construcțiilor
40. Ordin nr. 13/N din 10 martie 1999 pentru aprobarea reglementarii tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic general", indicativ GP038/99
41. Ordin nr. 21/N din 10 aprilie 2000 pentru aprobarea reglementării tehnice "Ghid privind elaborarea și aprobarea regulamentelor locale de urbanism" - Indicativ G.M.-007 – 2000
42. Ordin nr. 37/N din 8 iunie 2000 pentru aprobarea reglementării tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic de detaliu", Indicativ: G M 009 – 2000
43. Ordin nr. 176/N din 16 august 2000 pentru aprobarea reglementării tehnice "Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic zonal" - Indicativ GM-010-2000

44. HGR nr. 525 din 1996 (republicată) pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism modificată şi completată
45. Legea nr. 422 din 2001 (republicata) privind protejarea monumentelor istorice modificată şi completată
46. Legea nr. 213 din 1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia cu modificările şi completările ulterioare
47. Legea nr. 363 din 21 septembrie 2006 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea I - Rețele de transport
48. Legea nr. 171 din 4 noiembrie 1997 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a II-a Apa
49. Legea nr. 5 din 6 martie 2000 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a III-a - zone protejate
50. Legea nr. 351 din 6 iulie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități cu modificările şi completările ulterioare
51. Legea nr. 575 din 22 octombrie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a V-a Zone de risc natural
52. OUG nr. 195 din 22 decembrie 2005 privind protecția mediului cu modificările și completările ulterioare
53. Ordinul MS nr. 119 din 2014 pentru aprobarea Normelor de igienă și a recomandărilor privind mediul de viață al populației
54. Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 (republicată) administrației publice locale cu modificările şi completările ulterioare
55. Legea nr. 18 din 19 februarie 1991 (republicată), fondului funciar cu modificările şi completările ulterioare
56. Legea nr. 7 din 13 martie 1996 (republicata) cadastrului și a publicității imobiliare cu modificările și completările ulterioare
57. Regulamentul privind urmărirea comportării în exploatare, intervențiile în timp şi postutilizarea construcţiilor din 21.11.1997 - Parte integrantă din Hotărâre 766/1997
58. ORDIN nr. 847 din 2 iunie 2014 pentru aprobarea Procedurii privind activitățile de control efectuate pentru aplicarea prevederilor legale privind urmărirea curentă şi specială a comportării în exploatare a construcţiilor - indicativ PCU 004