



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative
(Legea nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului,
Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție,
Codul urbanismului și construcțiilor nr.434/2023, ș.a.)
(nr.193 din 25.06.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele considerente.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel în concordanță cu art.66 și art.72 din Constituție.

3. Potrivit Notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în scopul înlăturării unor neconcordanțe din legile prin care, în prezent, este reglementat domeniul urbanismului și construcțiilor, precum și eliminării unor carențe practice legate de aplicarea cadrului normativ privind elaborarea și adoptarea operațiunilor de urbanism pentru proiectarea și realizarea construcțiilor în extravilanul localităților.

4. În sensul respectării art.49¹ din Regulamentul Parlamentului, proiectul de lege urmează a fi supus consultării publice și avizării de către autoritățile a căror competență au tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ.

5. Totodată, considerăm necesar a fi **consultate autoritățile publice locale** ca organe responsabile pentru inițierea, elaborarea și aprobarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, fapt ce reiese din art.19 din Legea nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. De asemenea, este obligatoriu a fi prezentat **avizul Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM)**, luând în considerare că, proiectul de lege vizează autoritățile publice locale, iar în temeiul art.109 alin.(1) din Constituție, art.3 alin.(1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice

centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător. În acest sens, menționăm constatările Curții Constituționale cuprinse în pct.107 din Hotărârea nr.2/2014, potrivit căreia, „Curtea reține că, articolul 4 alin.(6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cât e posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct”.

6. Referitor la propunerea proiectului de lege de modificare a Legii nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului și Legii nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, atenționăm că o dată cu intrarea în vigoare a Codului urbanismului și construcțiilor nr.434/2023 (în vigoare 30.01.2025) aceste Legi se vor abroga. Dat fiind faptul că, procedura legislativă care se respectă la adoptarea unui act normativ, durează în timp, efectul juridic al prevederilor în cazul adoptării acestora ar putea să nu reușească să producă efectele scontate.

II. Observații de ordin juridic și tehnico- legislativ

1. În privința denumirii proiectului de lege, în scopul corespunderii art.42 alin.(4) din Legea nr.100/2017, care prevede că denumirea poate conține o paranteză în care se indică laconic obiectul reglementării proiectului, este oportună excluderea textului dintre paranteze.

2. La **Art.I, modificarea art.16 din Legea nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului**, atenționăm asupra conținutului alin.(1¹) care nu exprimă cu claritate ipoteza juridică propusă.

2.1 La **alin.(3)**:

- considerăm necesar a fi reexaminat locul amplasării conținutului acestui alineat. Menționăm că, operațiunile de urbanism și amenajare a teritoriului sunt reglementate la secțiunea 1 din capitolul III al Legii, și anume la art.37;

- referitor la formula utilizată „*Elaborarea și adoptarea operațiunilor de urbanism*” remarcăm că Legea nr.835/1996 utilizează termenul de „desfășurare a operațiunilor de urbanism”;

- în ceea ce privește „realizarea operațiunilor de urbanism în baza planului urbanistic de detaliu și a *regulamentului de urbanism aferent*”, remarcăm că potrivit art.17 din Legea nr.835/1996, există două tipuri de regulamente de urbanism: Regulamentul *general* de urbanism și Regulamentul *local* de urbanism. Din aceste considerente, urmează a fi reevaluată necesitatea includerii regulamentului de urbanism aferent de la alin.(3). Obiecție valabilă și pentru art.VI pct.2 alin.(3¹);

- atragem atenția asupra textului „construcțiilor cu destinație agricolă, industrială, comunală, a obiectivelor aferente rețelelor edilitare (ingineresti), a sistemelor pentru obținerea produselor energetice și a energiei regenerabile, a instalațiilor și sistemelor de irigare, a obiectivelor infrastructurii de transport, a obiectivelor de primire turistică cu funcții de cazare, precum și a obiectivelor de comerț, de alimentație publică și de deservire a transportului auto amplasate pe laturile terenurilor adiacente drumurilor publice”, deoarece aceste categorii de construcții nu sunt definite în Lege. Urmare, norma are un caracter confuz și poate

genera interpretări și tălmăciri eronate. Obiecție valabilă și pentru art.VI pct.2, alin.(3¹).

2.2 Conținutul **alin.(4)** este expus într-o formă eronată, deoarece poate fi interpretat că proiectarea și execuția construcțiilor, se realizează *doar în baza planului urbanistic general* aprobat conform prevederilor legislației, nefiind necesară prezentarea și a altor acte permissive. În contextul celor expuse, urmează a fi reevaluată redacția alin.(4).

2.3 La **alin.(6)**:

- pentru claritatea stilului normativ, sugerăm a se concretiza noțiunea de „teren adiacent drumurilor”. Remarcăm că, Legea drumurilor nr.509/1995 reglementează noțiunea de *teren aferent drumului*, ca zonă a drumului, zone de protecție ale acestuia și zona străzilor, precum și stabilește procedura de amplasare a obiectivului *în zona drumului public și/sau în zonele de protecție* ale acestuia;

- referitor la obligația de obținere a *avizului* de la organul central de specialitate în domeniul infrastructurii de transport pentru amplasarea construcțiilor pe terenurile adiacente drumurilor publice, atenționăm că *Regulamentul privind condițiile de amplasare (desființare) a obiectivelor în zona drumului public național sau local de interes raional și/sau în zonele de protecție ale acestuia*, aprobat prin Legea drumurilor nr.509/1995 nu conține o astfel de prevedere. Mai mult ca atât, potrivit pct.6 din Regulament, solicitarea altor documente decât cele prevăzute la punctele 4 (Prescripțiile tehnice) și 5 (Autorizația de amplasare) nu se admite. În acest context, sugerăm substituirea cuvântului „aviz” cu cuvântul „autorizație”;

- se va revizui textul „prevederile anexei nr.3 din Regulamentul”, deoarece Regulamentul la care se face trimitere se regăsește în anexa nr.3 la Legea drumurilor nr.509/1995.

Obiecțiile expuse sunt valabile și pentru Art.VI pct.2, alin.(3⁴).

2.4 La **alin.(7)**:

- este necesar a fi revăzut textul „zonelor care cuprind valori de patrimoniu cultural construit, de importanță națională sau locală și zonelor de protecție a acestora” în corelare cu secțiunea 4 „Zonele protejate” din Capitolul III a Legii nr.835/1996. Este de menționat că, potrivit art.58 „zonele protejate reprezintă teritorii în care sunt situate obiecte sau ansambluri de *obiecte ce fac parte din patrimoniul național cultural sau natural*”. În scopul unificării terminologiei utilizate se va revedea conținutul alin.(7);

- în ceea ce privește amplasarea construcțiilor pe *terenurile adiacente* zonelor vizate cu respectarea Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor, remarcăm că potrivit art.12 din Legea menționată, în scopul protejării monumentelor păstrării și/sau regenerării mediului istorico-arhitectural ori natural al acestora, asigurării integrității percepției lor dinspre principalele direcții de acces vizual, fiecare monument dispune de *zonă de protecție*, care se stabilește perimetral, de jur împrejurul limitei exterioare a terenului monumentului, pe o rază de 100 m în intravilanul localităților urbane, de 200 m în intravilanul localităților rurale și de 500 m în extravilan. În acest context, considerăm oportun a fi determinat și definită noțiunea de „*teren adiacent*” zonelor care cuprind valori de patrimoniu cultural construit, de importanță națională sau locală și zonelor de protecție a acestora.

Obiecție valabilă și pentru Art.VI pct.2 alin.(3⁵).

3. Art. II, modificarea Legii nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, propune completarea art.4 cu alin.(1¹), în rezultatul căreia „în lipsa documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului, pentru terenurile amplasate în teritoriul extravilan, solicitantul (beneficiarul), în baza deciziei consiliului local respectiv va elabora planul urbanistic de detaliu, care va servi drept temei pentru eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare”. Este de notat faptul că, în multe localități, la momentul actual, documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului nu este elaborată și respectiv până la elaborarea acesteia poate să se scurgă un termen destul de îndelungat. Reiese că, pentru alte categorii de teren, pentru un timp va fi suspendat procesul de elaborare a certificatului de urbanism pentru proiectare.

3.1 La **alin.(1¹)**, se va exclude abrevierea „(PUD)”, deoarece nu este specifică limbajului utilizat în Legea nr.163/2011.

4. Art. III, modificarea Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, prevede completarea compartimentului II al anexei nr.1 cu patru poziții noi „Certificat de urbanism pentru proiectarea lucrărilor de utilitate publică de interes național, Autorizație de construire/desființare pentru lucrările de utilitate publică de interes național, Certificatul de urbanism pentru proiectarea construcțiilor cu caracter militar sau secret, precum și pentru construcțiile misiunilor diplomatice ale statelor străine în Republica Moldova și Autorizație de construire/desființare pentru construcțiile cu caracter militar sau secret, precum și pentru construcțiile misiunilor diplomatice ale statelor străine în Republica Moldova”. Este de notat faptul că, în conformitate cu art.1 din Legea nr.160/2011, scopul prezentei legi constă în instituirea unor prevederi unitare privind procedura de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător, care va fi aplicată de autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru **practicarea activității de întreprinzător** sau a unei alte activități prevăzute de lege, conexasă cu activitatea de întreprinzător și indispensabilă ei. În acest context, observăm că prevederile propuse spre completare (lucrări de utilitate publică de interes național și construcțiile cu caracter militar sau secret) nu sunt în acord cu obiectul de reglementare a Legii nr.160/2011. Lucrările specificate nu pot fi încadrate în activitatea de întreprinzător.

Remarcăm că, anterior procedura de emitere a actelor menționate a fost reglementată prin Regulamentul de emitere a certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire/ desființare pentru lucrările de utilitate publică de interes național, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.91/2017, care, însă, a fost abrogat.

În temeiul celor enunțate, urmează a fi reevaluat art.III din proiectul de lege, în scopul determinării modalității de reglementare a actelor vizate.

4.1 Suplimentar, celor expuse, este de menționat că în conformitate cu art.156 alin.(5) din Codul urbanismului și construcțiilor nr.434/2023, modul de execuție a lucrărilor de utilitate publică de interes național, precum și procedura de emitere a autorizațiilor de construire și celor de desființare **se stabilesc de către Guvern**.

4.2 La pozițiile 43³ și 43⁴ necesită a fi revizuit conținutul coloanei a treia, în scopul indicării exprese a autorității emitente a actului permisiv vizat. În caz

contrar, prevederea proiectului de lege care stabilește că, autoritatea emitentă a certificatului de urbanism/autorizației de construire/desființare pentru proiectarea construcțiilor cu caracter militar sau secret, precum și construcțiile misiunilor diplomatice ale statelor străine în Republica Moldova constituie „Conform deciziei organelor centrale de specialitate ale administrației publice în domeniile vizate” poartă un caracter confuz și nu exprimă cu claritate organul emitent.

5. La **Art.VI, modificarea Codului urbanismului și construcțiilor nr.434/2023, pct.2, art.44 alin.(3²)** propune ca „proiectarea și execuția construcțiilor, altele decât cele menționate la alin. (3¹), se efectuează doar în baza planului urbanistic general, aprobat conform prevederilor legislației”. Remarcăm că, art.64 din Cod prevede că, amplasarea și proiectarea construcțiilor se realizează în conformitate cu documentația de urbanism, iar execuția acestora – în temeiul autorizației de construire. În temeiul celor enunțate, urmează a fi reexaminat conținutul alin.(3²) în corelare cu art.64 din Cod care conține prevederi diferite de cele propuse prin proiect.

5.1 La **pct.3**, propunerea de substituire a cuvintelor „Consiliului național de amenajare a teritoriului” cu cuvintele „Consiliul arhitectural-urbanistic național”, necesită o argumentare, deoarece Nota informativă nu conține informații care să explice necesitatea acestei substituiri. De asemenea, urmează a fi examinată necesitatea substituirii în acest sens în raport cu norma alin.(2) al art.55 din Cod, care prevede că, după obținerea avizelor pozitive este notificat Consiliul național de amenajare a teritoriului.

5.2 La **pct.4**, conținutul propus pentru completare necesită a fi revizuit în corelare cu pct.2 alin.(3¹), care prevede procedura emiterii certificatului de urbanism pentru proiectare în cazul construcțiilor cu o anumită destinație.

5.3 La **pct.5**, modificările propuse stabilesc că „Documentația de proiect pentru lucrările de construcții prevăzute la art.150 alin.(1) lit.d), g), h), k) m), q), r) este verificată de către verificali de proiecte atestați. Totodată, la pct.8 se prevede că elaborarea documentației de proiect este facultativă pentru lucrările expuse la art.150 alin.(1) lit. a)-c), e)-h), o), p), s), w)-z). Considerăm că, normele propuse sunt contradictorii în sensul că documentația de proiect urmează a fi verificată de către verificali de proiecte atestați, aceasta fiind o condiție obligatorie. În acest scop, sugerăm revizuirea pct.5 în coroborare cu conținutul pct.8.

5.4 **Pct. 6, 7 și 8** urmează a fi comasate, deoarece propun modificarea unui și același articol din Cod.

5.5 La **pct.11**, sugerăm completarea acestuia cu prevederi care să stabilească când este considerată data recepției construcției în cazul aplicării semnăturii olografe. Propunerea dată, vine în contextul prevederii alin.(10) care stabilește că, se admite semnătura olografă pentru membrii comisiei de recepție a clădirilor de locuit, pentru una sau două familii, și al anexelor gospodărești ale acestora, cazuri în care investitorii sunt persoane fizice care nu dețin semnătură electronică.

5.6 La **pct.12**:

- dat fiind faptul că, potrivit art.347 alin.(6), administrarea defalcărilor pentru elaborarea normativelor tehnice în construcții prevăzute la alin.(5), care se propune a fi modificat prin proiectul de lege, se efectuează de către organul central de

specialitate, conform regulamentului aprobat de Guvern, este necesar a fi prezentat avizul organului vizat;

- potrivit modificărilor propuse pentru alin.(5), la formarea mijloacelor pentru elaborarea normativelor tehnice în construcții vor participa investitorii, inclusiv persoanele fizice care desfășoară activități de construire și/sau reparație capitale, în alte scopuri decât cele pentru trai și uz personal. Atragem atenția că, redacția actuală a alin.(5), prevede că investitorii sau proprietarii construcțiilor, participă la formarea mijloacelor pentru elaborarea normativelor tehnice în construcții. În acest context, subliniem că, Nota informativă la proiectul de lege nu conține informații privind modificarea categoriilor de persoane care vor participa la formarea mijloacelor pentru elaborarea normativelor tehnice în construcții și excluderea proprietarilor din această categorie, precum și nu argumentează necesitatea modificării date;

- privind conținutul alin.(5), menționăm că nu este clară includerea *doar a persoanelor fizice* care desfășoară activități de construire și/sau reparație capitale, în alte scopuri decât cele pentru trai și uz personal, excluzând persoanele juridice care desfășoară aceleași activități. De aceea, sugerăm revizuirea alin.(5), în scopul determinării subiecților care vor contribui la formarea mijloacelor pentru elaborarea normativelor tehnice în construcții;

- la alin.(7) se va revedea sintagma „agenții economici” din considerentul că alin.(5) la care se face trimitere prevede că, atât investitorii cât și persoanele fizice participă la formarea mijloacelor pentru elaborarea normativelor tehnice în construcții. De asemenea, este de notat faptul că, art.3 din Cod stabilește că, investitor este *persoană fizică sau juridică*, care finanțează și, după caz, realizează execuția unei construcții noi sau a unor intervenții în timp asupra construcției existente;

- în alin.(8) și (7¹), pentru a corespunde regulilor tehnicii legislative, referința la un act normativ se expune indicând numărul de ordine, ca element de identificare, anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis acesta, fiind despărțite de o bară oblică, și denumirea actului normativ.

- la alin.(7¹), urmează a fi reglementat modul de achitare a defalcărilor și de prezentare a dării de seamă de către persoanele fizice care desfășoară activități de construire și/sau reparație capitale menționate la alin.(5).

5.7 La **pct.13**:

- noua redacție a alin.(4) expusă în proiectul de lege, poartă un caracter confuz, ceea ce poate crea probleme în aplicare. De aceea, este necesară revizuirea alin.(4) în scopul stabilirii cu exactitate lista obiectelor care cad sub incidența acestei norme. Din conținutul prevederilor alin.(4) nu este clar dacă vor fi înregistrate în Registrul bunurilor imobile, casele de vacanță cu cel mult două etaje, cu anexele gospodărești, construite pe terenurile întovărășirilor pomicole, din intravilan sau și din extravilanul localităților;

- din punct de vedere a tehnicii legislative, excluderea lit.b) din alin.(4) al art.387, constituie o prevedere separată și nu se încadrează în noul cuprins al alin.(4);

- la alin.(5), lit.d) urmează a fi revizuită din punct de vedere redacțional, deoarece conține 2 cazuri distincte care necesită a fi delimitate;

- este important de menționat că, art.387 alin.(4) și (5) care se propun a fi modificate prin proiectul de lege, au intrat în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a Legii nr.434/2023 (30 ianuarie 2024). Astfel, procedura de înregistrare în Registrul bunurilor imobile a caselor de vacanță construite pe terenurile întovărășirilor pomicole, precum și a caselor individuale, pentru una sau două familii, și anexele gospodărești ale acestora, este deja în curs de realizare. Dat fiind faptul că, prin proiectul de lege se propune modificarea procedurii menționate, este necesar a fi reglementate raporturile juridice începute sub imperiul legii vechi, adică în curs de realizare.

5.8 La **pct.14**, se propune modificarea alin.(1) al art.390 din Cod. Atenționăm că, norma alin.(1) a stabilit anumite condiții de intrare în vigoare a Codului și că aceste prevederi deja și-au produs efectul lor juridic, fiind considerate ca norme consumate. La caz, invocăm prevederea art.74 alin.(1), lit.c) și d) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, care dispune că acțiunea actului normativ încetează în caz dacă termenul de aplicare a actului a expirat, sau dacă actul s-a consumat.

Consecvent, la acest capitol remarcăm că, Curtea Constituțională, în Hotărârea sa nr.19/1999, a menționat că „participanții la procesul legislativ sînt obligați să respecte procedura de legiferare consfințită constituțional. Curtea a relevat că, potrivit Constituției, adoptarea și modificarea legilor este prerogativa exclusivă a Parlamentului. Conform regulii generale, legea nouă poate modifica regimul juridic al legii anterioare, o poate abroga sau substitui printr-un alt act juridic. În cazul în care însă legea nouă nu are putere retroactivă, ea nu poate desființa ordinea stabilită prin legea anterioară și nu poate anula consecințele ei. Astfel, Parlamentul, în conformitate cu competențele stabilite prin Constituție, este în drept să reglementeze prin actele sale relațiile sociale, modificând normele juridice în vigoare sau adoptând acte legislative noi”.

În temeiul celor enunțate, dat fiind faptul că, prevederile art.390 din Cod deja și-au produs efectul juridic, reținem că acestea nu pot fi supuse modificării.

6. La **Art. VII**, observăm că unele prevederi din proiectul de lege (Art.VI pct.2 și 4) care se propun să intre în vigoare la 30 ianuarie 2025, la pct.14 din Art.VI se stabilește o altă dată de intrare în vigoare. În acest context, este necesar a fi corelate dispozițiile proiectului de lege referitoare la intrarea în vigoare.

Reieșind din cele expuse, considerăm că proiectul de lege menționat necesită a fi revizuit și adus în corespundere cu cerințele legislației în vigoare, ținându-se cont de obiecțiile expuse în aviz.



Ion CREANGĂ,
Șef Direcție generală

Ex. A. Suruceanu
tel. 820-559