



## REGIMUL JURIDIC APLICABIL PROCEDURII ADMINISTRATIVE DE OBTINERE A AUTORIZAȚIEI DE CONSTRUIRE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ina BOSTAN

conferențiar universitar, doctor, departamentul IDEI, facultatea CGC, Universitatea Tehnică a Moldovei,  
[ina.bostan@dp.utm.md](mailto:ina.bostan@dp.utm.md)

**Rezumat.** Procedura administrativă reprezintă unul dintre cele mai importante mecanisme prin care organele administrației publice își realizează atribuțiile. În domeniul urbanismului și construcțiilor, cadrul juridic național a fost recent modificat prin adoptarea Codului urbanismului și construcțiilor al Republicii Moldova nr. 434/2023, care reglementează în mod integrat planificarea teritorială, organizarea urbanistică și procedura de autorizare a lucrărilor de construcție. Prin intrarea în vigoare a acestui cod, legiuitorul a urmărit sistematizarea și modernizarea legislației din domeniul construcțiilor și urbanismului, fiind abrogate actele normative anterioare, care reglementau aceste raporturi juridice, inclusiv Legea nr. 721/1996 privind calitatea în construcții, Legea nr. 835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului și Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. În prezent, procedura de autorizare a construcțiilor se desfășoară în temeiul reglementărilor stabilite de Codul urbanismului și construcțiilor, în corelație cu normele generale ale Codului administrativ. Scopul prezentului articol constă în analiza procedurii administrative de obținere a autorizației de construire, în contextul reglementărilor stabilite de Codul administrativ și de Codul urbanismului și construcțiilor, evidențiind rolul acestor acte normative în asigurarea legalității activității administrative și în protecția drepturilor persoanelor. Pentru realizarea acestui scop, cercetarea urmărește următoarele obiective: analizarea conceptului de procedură administrativă și a rolului acesteia în dreptul administrativ, examinarea relației dintre activitatea administrativă și formele sale de manifestare, analiza mecanismelor juridice de inițiere a procedurii administrative, evidențierea garanțiilor procedurale acordate petiționarilor în raporturile cu autoritățile publice competente și nu în ultimul rând analiza procedurii administrative de autorizare a construcțiilor în cadrul reglementărilor actuale. Cercetarea demonstrează că procedura administrativă nu reprezintă doar o succesiune formală de etape tehnice, ci un mecanism juridic complex prin care se asigură legalitatea, transparența și proporționalitatea activității administrației publice. Respectarea regulilor procedurale constituie o condiție esențială pentru validitatea actelor administrative și pentru garantarea statului de drept. În acest context, procedura de autorizare a construcțiilor reprezintă un exemplu relevant de aplicare a principiilor procedurii administrative, demonstrând modul în care administrația publică trebuie să acționeze în limitele competenței și cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor care intenționează să construiască, fie pe propriul teren, fie pe terenul unui terț.

**Cuvinte cheie:** procedură administrativă, autorizație de construire, construcție, act administrativ, autoritate publică, regim juridic.

### Introducere

Reglementarea domeniului urbanismului și construcțiilor ocupă un loc central în arhitectura normativă a statului, întrucât aceasta condiționează modul de organizare, utilizare și dezvoltare a teritoriului. În acest context, instituirea unui cadru legislativ coerent, apt să reglementeze planificarea urbanistică, executarea lucrărilor de construcții și controlul respectării disciplinei în construcții, apare ca o necesitate obiectivă, determinată de exigențele dezvoltării durabile, ale eficienței energetice și ale protecției mediului. Adoptarea Codului urbanismului și construcțiilor al Republicii Moldova nr. 434/2023 (în continuare CUC) marchează, din această perspectivă, o etapă importantă în procesul de sistematizare și modernizare a reglementărilor aplicabile domeniului. Prin acest act normativ, legiuitorul a urmărit configurarea unui cadru juridic unitar și previzibil, destinat să reglementeze amenajarea teritoriului, urbanismul, proiectarea și executarea lucrărilor de construcție, precum și asigurarea calității construcțiilor și exercitarea controlului de stat în materie.

În acest context, reglementările Codului urbanismului și construcțiilor nu pot fi analizate izolat, ci în corelație cu normele generale ale Codului administrativ al Republicii Moldova, care oferă cadrul procedural comun de desfășurare a activității administrației publice. Procedura administrativă constituie mecanismul juridic prin care autoritățile publice competente examinează cererile formulate de particulari, verifică îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege și emit actele administrative necesare realizării lucrărilor de construcție, inclusiv autorizația de construire. În consecință, normele speciale ale dreptului urbanismului și construcțiilor nu își pot produce efectele în mod eficient în absența respectării regulilor procedurale generale care guvernează activitatea administrativă. Din această perspectivă, procedura administrativă de emitere a autorizației de construire reprezintă punctul de convergență dintre dreptul administrativ și dreptul urbanismului, relevând modul în care administrația publică aplică în concret normele urbanistice, cu respectarea principiilor legalității, transparenței și protecției drepturilor persoanelor.

Prin urmare, scopul prezentului studiu constă în analiza regimului juridic al procedurii administrative de emitere a autorizației de construire în Republica Moldova, prin raportare la normele speciale ale Codului urbanismului și construcțiilor, la regulile generale ale Codului administrativ și la principiile dreptului administrativ. În vederea realizării acestui scop, cercetarea valorifică *metoda analitică*, prin examinarea dispozițiilor legale incidente, *metoda interpretării juridice*, utilizată pentru clarificarea sensului și finalității normelor aplicabile, *metoda comparativă*, în scopul evidențierii continuităților și diferențelor față de reglementarea anterioară, precum și *metoda logică și sistemică*, necesară pentru surprinderea conexiunilor dintre normele generale și cele speciale incidente în materia autorizării construcțiilor.

### Rezultate și discuții

Examinarea cadrului normativ aplicabil, permite conturarea principalelor componente juridice ale procedurii administrative de emitere a autorizației de construire și evidențierea mecanismelor prin care administrația publică aplică legislația urbanistică. Pentru înțelegerea acestui mecanism, se impune, în primul rând, clarificarea noțiunii de procedură administrativă, astfel cum aceasta este consacrată în legislația națională și în doctrina de specialitate.

În acest sens, Codul administrativ al Republicii Moldova definește procedura administrativă ca fiind activitatea desfășurată de autoritățile publice cu efecte juridice în exterior, ce are ca scop verificarea tuturor condițiilor de fapt și al temeiurilor de drept necesare pentru pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, pentru încheierea unui contract administrativ sau pentru adoptarea unei măsuri de autoritate publică [3].

Referindu-ne la doctrină menționăm, că ea nu este bogată în definiții ale procedurii administrative. R. Ionescu definește procedura administrativă ca fiind „*acea formă prin intermediul căreia organele administrației de stat realizează, în mod concret, activitatea de organizare a executării în concret a legilor și a celorlalte acte emise de autoritățile statului în exercitarea puterii lor publice, sau, într-o altă accepțiune, aceasta desemnează ansamblul normelor juridice care reglementează modalitatea de desfășurare a întregii activități a organelor administrației de stat*” [6, pp. 237-238].

La nivel european, Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene definește această procedură ca fiind „*un proces prin care o autoritate publică pregătește și formulează acțiuni administrative (...)*” [9, p. 49-50].

Analizate în mod unitar, cele trei definiții expuse supra evidențiază, că procedura administrativă constă într-un ansamblu de operațiuni juridice și organizatorice, prin care autoritățile publice își exercită atribuțiile în vederea adoptării unor acte sau măsuri cu efecte juridice în exterior. Dacă reglementarea din Codul administrativ al Republicii Moldova accentuează dimensiunea funcțională și finalitatea concretă a procedurii și anume emiterea actelor,

încheierea contractelor, întreprinderea măsurilor, doctrina evidențiază caracterul său normativ și organizatoric.

În consecința celor analizate se impune concluzia că, procedura administrativă poate fi înțeleasă ca un ansamblu de reguli și activități structurate, care asigură realizarea legală, ordonată și eficientă a activității administrative, garantând totodată transparența, previzibilitatea și protecția drepturilor persoanelor în raporturile cu autoritățile publice.

Procedura administrativă se află într-o relație intrinsecă cu activitatea administrativă, întrucât aceasta constituie cadrul juridic în care autoritățile publice își realizează atribuțiile și își exteriorizează voința juridică prin diferitele forme ale activității administrative. Din perspectivă doctrinară, activitatea administrativă reprezintă categoria generală, iar procedura administrativă constituie mecanismul juridic prin care această activitate este pregătită, organizată și realizată în mod concret. Astfel, respectarea regulilor procedurale devine o condiție esențială pentru validitatea și legitimitatea formelor prin care se manifestă activitatea administrației publice.

În acest sens, Codul administrativ al Republicii Moldova consacră, în mod expres, formele prin care se manifestă activitatea administrativă, stabilind că aceasta se realizează prin acte administrative individuale și normative, contracte administrative, acte reale și operațiuni administrative. Aceste forme reprezintă modalitățile juridice prin care autoritățile publice își exteriorizează voința și aplică legea în raporturile cu particularii, fiind precedate și condiționate de respectarea regulilor procedurii administrative. Prin urmare, procedura administrativă constituie cadrul juridic indispensabil care pregătește și structurează activitatea administrației publice, asigurând legalitatea și eficiența formelor prin care aceasta se concretizează.

Dintre formele activității administrative, un rol deosebit îl ocupă actul administrativ individual, prin intermediul căruia autoritățile publice adoptă decizii cu efecte juridice în exterior, având repercursiuni directe asupra drepturilor și intereselor persoanelor. În domeniul urbanismului și construcțiilor, o formă directă a acestui tip de act administrativ o constituie autorizația de construcție, prin care autoritatea publică competentă permite realizarea lucrărilor de construcție în condițiile prevăzute de lege, concluzie ce rezultă din analiza coroborată a prevederilor legale.

Art. 3 al Codului urbanismului și construcțiilor nr. 434 din 28.12.2023 definește autorizația de construire ca fiind „*act, eliberat de către emitent, prin care se autorizează execuția lucrărilor de construcții, în temeiul și cu respectarea documentației de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate și/sau a certificatului de urbanism, precum și a documentației de proiect elaborate și, după caz, verificate conform prevederilor prezentului cod*” [4].

Codul administrativ al Republicii Moldova, în art. 10 definește actul administrativ individual ca fiind „*manifestarea unilaterală de voință a autorității publice, adoptată în regim de putere publică, prin care este reglementat un caz individual și care urmărește să producă în mod nemijlocit efecte juridice în exterior, constând în nașterea, modificarea ori stingerea raporturilor juridice de drept public*” [3].

Prin urmare, din interpretarea dispozițiilor legale rezultă că, pentru a stabili dacă un act juridic se încadrează în categoria actelor administrative, este necesar ca acest act să întrunească cumulativ următoarele elemente definitorii: actul să fie emis de o autoritate publică; să fie adoptat în regim de putere publică și în vederea satisfacerii unui interes public; să fie apt, prin efectele sale, să nască, să modifice ori să stingă raporturi juridice de drept public și nu în ultimul rând să producă efecte juridice [1].

Examinarea definiției autorizației de construire, prin prisma elementelor definitorii ale actului administrativ, prevăzute în art. 10 din Codul administrativ, ne permite să calificăm autorizația, ca fiind un veritabil act administrativ individual. Și aceasta deoarece, sub un prim aspect, autorizația de construire este emisă de o autoritate publică competentă, în exercitarea atribuțiilor conferite de lege. Sub un al doilea aspect, aceasta constituie expresia unei manifestări unilaterale de voință a administrației publice, în măsura în care decizia finală aparține în mod

exclusiv autorității emitente, chiar dacă este precedată de analiza cererii depuse de solicitant. Sub un al treilea aspect, autorizația produce efecte juridice individuale, conferind solicitantului dreptul de a realiza lucrări de construcție în limitele și condițiile stabilite de cadrul normativ incident și de documentația urbanistică relevantă. Și nu în ultimul rând, pentru că autorizația este adoptată în regim de putere publică, în temeiul competențelor atribuite autorității de legislația în materia urbanismului și construcțiilor.

În sfera actelor administrative individuale, specifice domeniului urbanismului și construcțiilor, se circumscriu, alături de autorizația de construire și autorizația de desființare, precum și actele administrative asimilate precum: refuzul nejustificat de soluționare a cererii de autorizare, omisiunea autorității de a răspunde la cererea privind autorizarea executării unei construcții și soluționarea cu întârziere a cererii de eliberare a autorizației de construire [11].

Prin urmare, procedura administrativă de emitere a autorizației de construire se circumscrie sferei procedurilor administrative individuale, reprezentând un mecanism tehnico-juridic complex, prin care autoritățile administrației publice exercită atribuții de reglementare și control în domeniul urbanismului și construcțiilor.

În acest sens, procedura administrativă se inițiază prin depunerea cererii de eliberare a autorizației de construire de către solicitant, însoțită de documentația prevăzută de lege, moment care marchează începutul raportului juridic administrativ dintre solicitant și autoritatea competentă. Din analiza dispozițiilor art. 148 din CUC rezultă, că cererea de eliberare a autorizației de construire se adresează autorității administrației publice locale de nivelul I, în calitate de emitent al actului administrativ. Deși depunerea cererii se realizează în mod obligatoriu prin intermediul sistemului informațional, competența materială și funcțională de soluționare aparține în continuare autorităților locale, prin intermediul structurilor specializate în domeniul urbanismului și arhitecturii, în special al arhitectului-șef. Celelalte autorități publice implicate în procedură au un rol avizator, contribuind la fundamentarea deciziei administrative, fără a avea competență decizională asupra emiterii autorizației.

În contextul reglementărilor recente, procedura administrativă de emitere a autorizației de construire se caracterizează printr-un element de noutate esențial, și anume inițierea acesteia exclusiv prin depunerea cererii și a documentației aferente în format electronic, prin intermediul sistemului informațional SIA GEAP [4, art. 148]. Această evoluție legislativă semnifică o schimbare de paradigmă în cadrul relației dintre solicitantul actului permisiv și autoritatea administrației publice, transferând etapa incipientă a procedurii într-un mediu digitalizat, cu implicații semnificative asupra modului de realizare a controlului administrativ, reducând astfel sarcinile administrative și accelerarea procesului decizional. Cu toate acestea, eficiența reală a unui asemenea mecanism depinde de funcționalitatea sistemului, de interoperabilitatea instituțională și de capacitatea autorităților de a asigura implementarea efectivă a normei. În lipsa unei practici administrative consolidate și a unor evaluări empirice privind funcționarea sistemului, beneficiile digitalizării rămân, cel puțin în această etapă, mai degrabă o premisă normativă decât o concluzie definitiv confirmată în practică. Din această perspectivă, experiențele comparative referitoare la digitalizarea procedurilor de autorizare, inclusiv cele semnalate în literatura de specialitate, sugerează că etapa depunerii documentației rămâne una sensibilă, marcată de riscuri privind completarea defectuoasă a cererilor și interpretarea neuniformă a cerințelor legale [8]. Prin urmare, deși digitalizarea inițierii procedurii administrative de obținere a autorizației de construire reprezintă un progres normativ semnificativ, eficiența acesteia rămâne, în prezent, o ipoteză normativă, care necesită validare în practică.

La cererea depusă în format electronic, solicitantul anexează actele prevăzute expres de art. 148 alin. (1) din CUC, între care: extrasul din documentația de proiect, acordul coproprietarilor, raportul pozitiv de verificare a documentației de proiect, avizele și acordurile speciale cerute în funcție de natura lucrărilor, acordul de mediu, certificatul de descărcare de sarcină arheologică,

copia contractului de supraveghere de autor și certificatul preliminar de performanță energetică, în cazurile prevăzute de lege [4]. Enumerarea are caracter limitativ, iar autorității emitente îi este interzis să solicite alte documente decât cele expres prevăzute de norma specială. Această opțiune legislativă reflectă principiul legalității și urmărește restrângerea discreției administrative, prevenirea formalismului excesiv și protejarea solicitantului împotriva unor exigențe procedurale neprevăzute de lege. În același timp, caracterul limitativ al documentelor necesare contribuie la creșterea previzibilității procedurii și la simplificarea raporturilor dintre particular și administrație.

Reglementarea actuală privind enumerarea limitativă a documentelor necesare pentru eliberarea autorizației de construire nu reprezintă o noutate legislativă absolută, ci se înscrie într-o linie de continuitate normativă. Și legislația anterioară prevedea, în mod similar, caracterul exhaustiv al actelor ce urmau a fi anexate la cerere, interzicând explicit, la art. 12 alin. (2) ale Legii nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, solicitarea unor documente suplimentare de către autoritățile publice [7]. Această interpretare este confirmată și în jurisprudența Curții Supreme de Justiție. Astfel, într-o cauză privind refuzul eliberării autorizației de construire, instanța supremă în Decizia nr. 3ra-987/22 a reținut că solicitantul depusese toate actele prevăzute de lege, iar lipsa avizului arhitectului-șef nu putea fi pusă în sarcina sa, întrucât aceasta ținea de o procedură internă a autorității. În consecință, refuzul întemeiat pe o asemenea împrejurare a fost calificat drept nelegal, iar autoritatea a fost obligată să emită autorizația de construire.

Astfel, această continuitate legislativă reflectă menținerea unei opțiuni constante a legiuitorului pentru limitarea discreției administrative și protejarea solicitantului împotriva formalismului excesiv. Totodată, prin preluarea și consolidarea acestei reguli în noul cadru normativ, se asigură stabilitate juridică și predictibilitate procedurală, elemente esențiale pentru buna funcționare a administrației publice și pentru încrederea cetățenilor în actul administrativ.

Ulterior înregistrării cererii, autoritatea publică procedează la verificarea condițiilor de admisibilitate formală, examinând integralitatea și conformitatea documentației depuse. În acest sens, noile dispoziții normative configurează un mecanism procedural complex de triere și evaluare a cererilor de eliberare a autorizației de construire, structurat pe trei paliere distincte: *controlul formal al admisibilității, verificarea veridicității datelor furnizate și examinarea conformității materiale a documentației depuse.*

Cu referire la controlul formal al admisibilității, legiuitorul instituie obligația autorității emitente de a verifica, *ab initio*, integralitatea documentației depuse, sancționând neîndeplinirea acestei condiții, prin refuzul recepționării cererii. Această soluție normativă evidențiază caracterul formal al momentului inițial al procedurii administrative și reflectă exigența respectării condițiilor de admisibilitate, menite să asigure declanșarea procedurii numai în baza unui dosar complet și conform cerințelor legale.

În al doilea rând, normele actuale reglementează și situațiile în care cererea, ori actele anexate conțin date falsificate sau eronate, consacrând obligația autorității de a refuza emiterea autorizației de construire și de a informa solicitantul despre acest fapt în formă scrisă, în termen de 30 de zile de la data depunerii cererii [4]. Această normă exprimă, în mod implicit, aplicarea principiului bunei-credințe și al veridicității informațiilor furnizate în cadrul procedurii administrative, constituind totodată un instrument de protecție a legalității.

În al treilea rând, legiuitorul consacră controlul de fond exercitat de autoritatea competentă, condiționând emiterea autorizației de conformitatea documentației de proiect cu prevederile documentației de urbanism și cu cerințele normative privind performanța energetică.

În ceea ce privește regulile generale de urbanism, menționăm că acestea reprezintă norme instituite prin legislația specială în materie, opozabile atât autorității administrației publice, care are obligația de a le integra în actul administrativ emis, cât și beneficiarilor, care sunt ținuți să le respecte. Aceste norme pot avea caracter imperativ sau permisiv, după caz, prescriind în mod

riguros și complex anumite soluții ce trebuie adoptate, ori lăsând autorității o anumită marjă de apreciere în privința eliberării sau refuzului autorizației de construire [11].

Din perspectiva eficienței energetice, normele actuale instituie o dublă exigență: pe de o parte, obligativitatea prezentării certificatului preliminar de performanță energetică, iar pe de altă parte, necesitatea ca indicatorii de performanță energetică să corespundă standardelor minime stabilite de legislația în vigoare. Lipsa certificatului sau neconformitatea acestuia echivalează, astfel, cu un viciu material al documentației prezentate, care împiedică finalizarea procedurii administrative prin emiterea actului permisiv.

În anumite situații, procedura administrativă de emitere a autorizației de construire poate fi suspendată. Un exemplu relevant îl constituie ipoteza existenței unui potențial impact semnificativ asupra siturilor Emerald, caz în care, potrivit art. 148 alin. (8) din Codul urbanismului și construcțiilor, autoritatea este obligată să suspende procedura până la clarificarea situației de mediu [4]. Acest mecanism are o semnificație juridică aparte, întrucât autoritatea emitentă nu este doar obligată să declanșeze procedura de suspendare și să notifice solicitantul cu privire la necesitatea evaluării biodiversității, ci și să se conformeze rezultatului acestei proceduri. În mod concret, autorizația nu poate fi emisă în lipsa unei soluții favorabile din perspectiva protecției siturilor Emerald. În acest fel, procedura administrativă de autorizare devine un instrument de integrare efectivă a exigențelor de protecție a mediului și biodiversității în decizia administrativă finală.

Astfel, reglementările privind performanța energetică și cele referitoare la impactul asupra mediului și biodiversității exprimă orientarea politicilor publice din domeniul urbanismului și construcțiilor spre promovarea dezvoltării durabile și a eficienței energetice. Ele reflectă, totodată, procesul de apropiere a normelor interne de obiectivele și standardele europene în materie de mediu și climă, inclusiv de exigențele consacrate în dreptul Uniunii Europene [10] și în Pactul Ecologic European [5]. În acest context, procedura de emitere a autorizației de construire depășește funcția tradițională de simplu control al conformității tehnico-juridice și dobândește o dimensiune strategică, participând la realizarea obiectivelor de sustenabilitate, prin filtrarea proiectelor investiționale din perspectiva impactului energetic și de mediu.

În concluzie, reglementările analizate demonstrează că normele autohtone nu doar au preluat formal exigențele europene, ci le-au integrat efectiv în sistemul normativ din domeniul urbanismului și construcțiilor, transformând procedura de emitere a autorizației de construire într-un instrument operațional al politicilor europene privind sustenabilitatea și eficiența energetică.

Finalitatea procedurii de emitere a autorizației de construire este reprezentată de adoptarea unei decizii de către autoritatea competentă, care trebuie emisă în termenul legal de 30 de zile de la data înregistrării cererii. Decizia poate consta fie în emiterea autorizației de construire, fie în refuzul motivat al acesteia. În conformitate cu prevederile art. 31, 118, 120 ale Codului administrativ, refuzul în eliberarea actului permisiv trebuie să fie unul motivat în fapt și în drept [3]. Aceleași exigențe de motivare a refuzului în emiterea autorizației de construire le regăsim și în normele speciale și anume în art. 148 alin. (19) CUC [4]. Deoarece refuzul în emiterea autorizației de construire este un act administrativ nefavorabil motivarea reprezintă garanția că măsura adoptată de autoritate nu este una arbitrară, ci se întemeiază pe fapte constatate și pe temeiuri de drept aplicabile cauzei. Astfel, în cazul refuzului, motivarea permite destinatarului să înțeleagă de ce cererea i-a fost respinsă, de ce i s-a impus o obligație sau de ce i-a fost restrâns un drept. Ori, fără această explicație, persoana vizată nu poate verifica dacă autoritatea a respectat competența, procedura, proporționalitatea și scopul legal al măsurii întreprinse de către autoritatea emitentă a refuzului. Totodată, normele administrative prevăd că înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil, persoana are dreptul să fie audiată cu privire la faptele și circumstanțele relevante, ceea ce arată că motivarea este parte a unui ansamblu de garanții procedurale menite să asigure o decizie legală și echitabilă. Motivarea are și funcția de a face

posibil controlul administrativ al actului în cadrul procedurii prealabile, precum și al celui jurisdicțional efectuat de instanță. Din perspectivă practică, motivarea disciplinează exercitarea puterii discreționare a autorității, obligând autoritatea să explice de ce a ales o anumită soluție și de ce acea soluție este adecvată situației concrete, ceea ce reduce riscul unor decizii formale, stereotipe sau abuzive. Doctrina administrativă reține expres, că puterea discreționară nu poate fi exercitată nelimitat, iar obligația de motivare este una dintre limitele sale juridice fundamentale [2].

Autorizația de construire, în calitate de act administrativ individual, trebuie să respecte cerințele de formă și conținut stabilite de lege. Astfel, aceasta se emite obligatoriu în format electronic prin intermediul SIA GEAP, iar conținutul său este determinat de dispozițiile art. 149 alin. (1) CUC, care prevede că în autorizație trebuie să fie incluse următoarele elemente obligatorii: *a) locul amplasării construcției/terenului; b) condițiile speciale de execuție a lucrărilor de construcții; c) proiectantul care a elaborat documentația de proiect; d) termenul de începere a lucrărilor de construcții; e) durata execuției lucrărilor de construcții; f) valoarea lucrărilor de construcții – pentru obiectivele finanțate din mijloacele financiare publice* [4].

În același timp, art. 149 din Codul urbanismului și construcțiilor recunoaște autorității emitente competența de a impune anumite condiții speciale de executare a lucrărilor, în vederea protejării interesului public și prevenirii efectelor negative ale intervenției edilitare. Aceste condiții pot viza utilizarea domeniului public, protecția proprietăților învecinate, protecția mediului sau conservarea patrimoniului arheologic. Deși norma consacră o marjă de apreciere a autorității, aceasta nu are caracter arbitrar, ci trebuie exercitată cu respectarea principiilor legalității, proporționalității și motivării. Prin urmare, condițiile speciale impuse prin autorizare constituie limite legitime ale exercitării dreptului de a construi și elemente de individualizare a actului administrativ, în raport cu particularitățile concrete ale amplasamentului și ale lucrărilor autorizate.

După emitere, autorizația de construire se integrează în circuitul juridic și devine susceptibil de control atât pe cale administrativă, cât și pe cale jurisdicțională. În acest sens, autoritatea emitentă are obligația de a informa despre emiterea autorizației de construire următoarele organele de control competente precum: Inspectoratul Național pentru Supraveghere Tehnică, Agenția Națională pentru Sănătate Publică - pentru cazurile expres prevăzute de legislația în domeniul respectiv, organul teritorial de control al Inspectoratului pentru Protecția Mediului - în cazul în care proiectul de execuție conține și compartimentul protecției mediului, precum și reprezentantul autorității administrației publice centrale sau, după caz, locale abilitate cu protejarea patrimoniului cultural - în cazul intervențiilor asupra monumentelor istorice [4].

Autorizația de construire poate fi suspendată sau anulată în cazul în care nu au fost respectate exigențele legale, potrivit art. 148 alin. (16). Totodată, autorizațiile emise în lipsa actelor indicate la alin. (1) art. 148 sunt considerate nule, aspect ce reafirmă exigența respectării principiului legalității în materia actelor administrative.

## Concluzii

Examinarea coroborată a dispozițiilor Codului urbanismului și construcțiilor și ale Codului administrativ a permis evidențierea faptului că autorizația de construire reprezintă un veritabil act administrativ individual, emis în regim de putere publică, în cadrul unei proceduri administrative formalizate, etapizate și supuse unor exigențe sporite de legalitate, motivare și control. Obiectivele cercetării au fost realizate prin clarificarea noțiunii de procedură administrativă și a raportului acesteia cu activitatea administrației publice, prin calificarea juridică a autorizației de construire, precum și prin analiza etapelor esențiale ale procedurii de emitere a acesteia: inițierea prin cerere, verificarea admisibilității formale și materiale a documentației, rolul avizelor și al evaluărilor speciale, suspendarea procedurii în ipotezele prevăzute de lege, emiterea sau refuzul motivat al autorizației, precum și controlul ulterior al legalității actului. Totodată, cercetarea a demonstrat că

procedura de autorizare a construcțiilor nu are un caracter exclusiv tehnic, ci exprimă un mecanism juridic complex, în care se intersectează exigențele urbanistice, cele de protecție a mediului, de eficiență energetică și de garantare a drepturilor persoanelor în raporturile cu autoritățile publice. Rezultatele analizei confirmă, că interacțiunea dintre normele speciale și cele generale contribuie la configurarea unui cadru juridic coerent, previzibil, fiind un garant apt să limiteze discreția administrativă și să asigure exercitarea legală a competențelor autorităților publice. În același timp, studiul relevă că eficiența practică a acestui cadru normativ depinde nu doar de calitatea reglementării, ci și de aplicarea sa uniformă, de funcționalitatea instrumentelor de digitalizare și de capacitatea instituțională a autorităților competente.

**Mulțumiri.** Cercetarea a fost realizată în cadrul Centrului de Cercetare în Domeniul Dezvoltării Sustenabile al Universității Tehnice a Moldovei, subprogramul de cercetare nr.020408 „Cercetări privind Asigurarea Dezvoltării Durabile și Creșterii Competitivității Republicii Moldova în Context European”.

### Referințe

1. BOSTAN, I. și O. TĂNASE. Natura juridică a actului administrativ în contextul noilor reglementări. În: Abordări moderne privind drepturile patrimoniale. Materialele Conferinței Științifico-Practice Internaționale, Chișinău, 12-13 mai 2022. Chișinău: MS Logo, 2022, pp. 154-166. Disponibil: <http://repository.utm.md/handle/5014/22954> [accesat 2026-03-25].
2. CHIPER, N. Motivarea actului administrativ individual în lumina Codului administrativ. În: Revista Națională de Drept. 2021, nr. 3 (237), pp. 205-211. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/205-211\\_2.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/205-211_2.pdf) [accesat 2026-03-25].
3. REPUBLICA MOLDOVA. PARLAMENT. Codul administrativ al Republicii Moldova: nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2018, nr. 309-320, art. 466. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=150447&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=150447&lang=ro) [accesat 2026-02-10].
4. REPUBLICA MOLDOVA. PARLAMENT. Codul urbanismului și construcțiilor al Republicii Moldova: nr. 434 din 28.12.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2024, nr. 41-44, art. 61. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=152949&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=152949&lang=ro) [accesat 2026-03-14].
5. UNIUNEA EUROPEANĂ. COMISIA EUROPEANĂ. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Pactul ecologic european. Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final [online]. Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF) [accesat 2026-03-24].
6. IONESCU, R. Drept administrativ. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970. 357 p.
7. REPUBLICA MOLDOVA. PARLAMENT. Legea Republicii Moldova privind autorizarea executării lucrărilor de construcție: nr. 163 din 09.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2010, nr. 155-158, art. 549 (abrogată prin Codul nr. 434 din 28.12.2023, în vigoare din 30.01.2025). Disponibil: <https://www.legis.md> [accesat 2026-03-23].
8. LEŚNIAK, A., M. GÓRKA and A. KARGOL. Analysis of errors in investors' applications in the procedure of obtaining a building permit. În: Civil and Environmental Engineering Reports. 2023, vol. 33, no. 1, pp. 61-75. ISSN 2080-5187, E-ISSN 2450-8594. Disponibil: <https://www.cceer.com.pl/pdf-167730-90833> [accesat 2026-03-23].
9. RESEARCH NETWORK ON EU ADMINISTRATIVE LAW (ReNEUAL). Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene. Traducere realizată de Centrul de Studii de Bună Guvernare, Universitatea „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca [online]. 2014. Disponibil: [https://www.incisivdeprahova.ro/wp-content/uploads/2019/04/CODUL\\_RENEUAL\\_DE\\_PROCEDURA\\_ADMINISTRATIV.pdf](https://www.incisivdeprahova.ro/wp-content/uploads/2019/04/CODUL_RENEUAL_DE_PROCEDURA_ADMINISTRATIV.pdf) [accesat 2026-02-10].
10. UNIUNEA EUROPEANĂ. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată). Partea a treia: Politici și acțiuni interne ale Uniunii. Titlul XX: Mediul. Articolul 191 (ex-articolul 174 TCE). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 2016, C 202. Disponibil: [http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2016/art\\_191/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_191/oj) [accesat 2026-03-23].
11. ZARĂ, E.-C. Regimul juridic al actelor administrației publice locale în materia urbanismului. Rezumatul tezei de doctor în drept. Timișoara: Universitatea de Vest din Timișoara, 2021. Disponibil: <https://drept.uvt.ro/administrare/files/1634408790-zara.pdf> [accesat 2026-03-25].