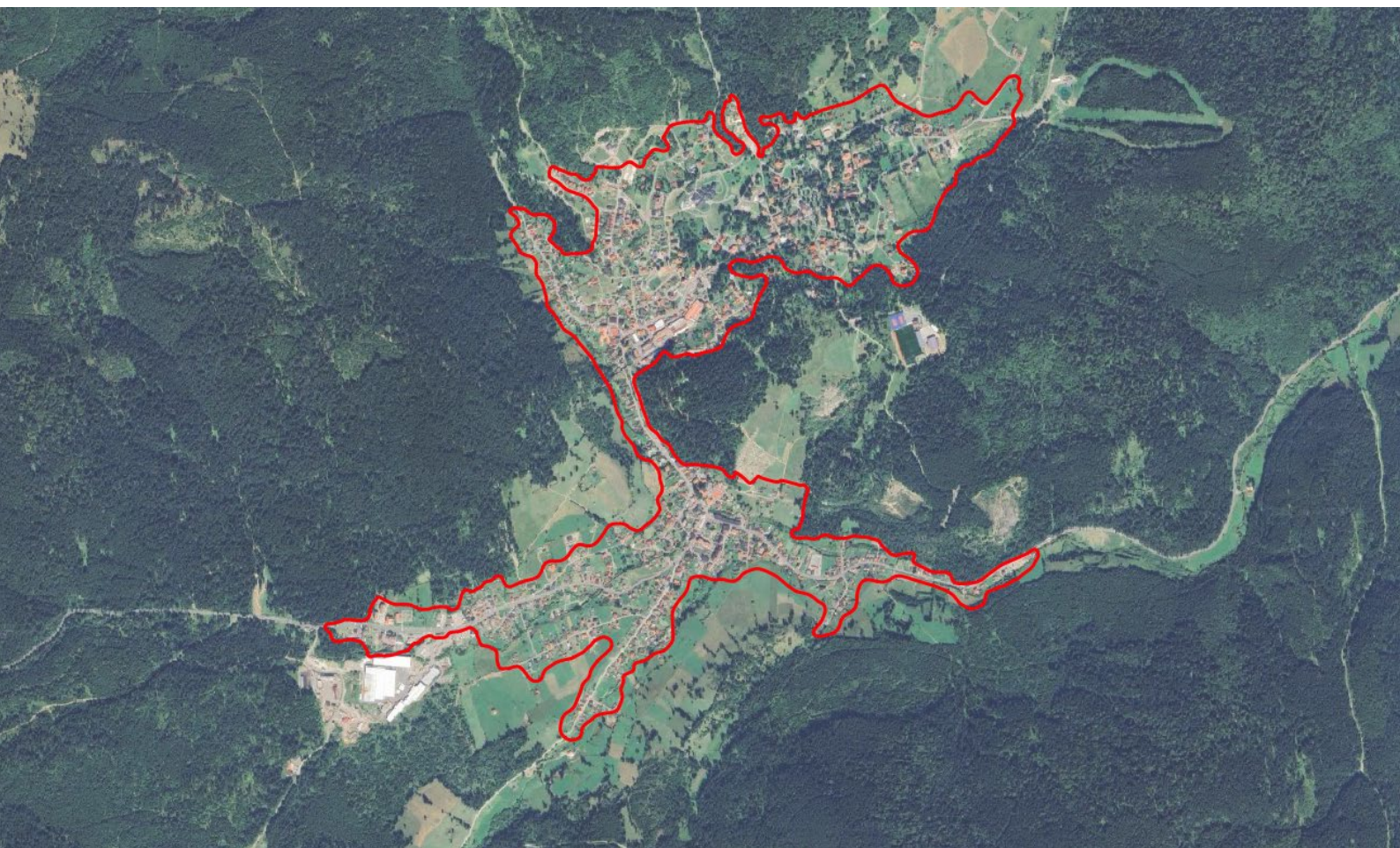


Studiu de fundamentare privind evoluția
activităților economice

Beneficiar
Oraș Borsec, Județ Harghita

Proiectant General
Vego Concept Engineering S.R.L.

ACTUALIZARE PLAN URBANISTIC GENERAL AL ORAȘULUI BORSEC



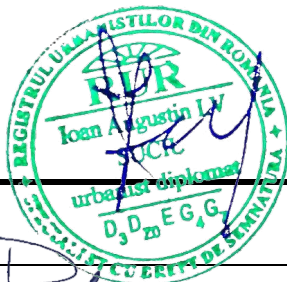
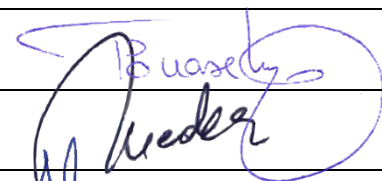
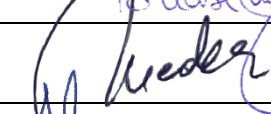
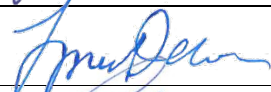
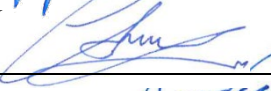
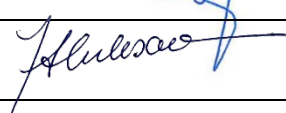


FOAIE DE CAPĂT

Denumire proiect	Actualizare Plan Urbanistic General al orașului Borsec
Beneficiar	Orașul Borsec, Județ Harghita
Proiectant general	Vego Concept Engineering S.R.L.
Studiu	Studiu de fundamentare privind evoluția activităților economice
Data elaborării	FEB 2026



COLECTIV DE ELABORARE

Specialist	Urb. Ioan Augustin SUCIU	
Project manager	Virgil PROFEANU	
Colectiv elaborare	Urb. Călin ALEXANDRESCU	
	Arh. Luiza TĂNASE	
	Urb. Bianca Raluca Ioana NEDEA	
	Urb. Alexandru Georgian CHIRIȚĂ	
	Urb. Diana Iulia STĂNCIULESCU	
	Urb. Andrei Cristian CIOCAN	
	Urb. Denisa SPIREA	
	Urb. Andreea Florentina CODREANU	
	Urb. Andrei Cristian ION	
	Urb. Ilona ALBULESCU	



CUPRINS:

1. INTRODUCERE ȘI CADRUL METODOLOGIC	6
1.1. Scopul, Obiectivele și Relevanța Studiului.....	6
1.2. Metodologia de Analiză și Sursele de Date	7
1.3. Cadrul Strategic și Normativ de Referință.....	9
2. PRINCIPII ȘI CONCEPTE FUNDAMENTALE ALE REGIMULUI JURIDIC.....	10
2.1. Dreptul de proprietate publică și privată.....	10
2.2. Noțiunea de interes public.....	12
2.3. Servituțile în urbanism	13
2.4. Regimul juridic, economic și tehnic	15
3. ANALIZA REGIMULUI DE PROPRIETATE.....	17
3.1. Proprietatea publică a statului	17
3.2. Proprietatea publică a UAT Borsec.....	19
3.3. Proprietatea privată a persoanelor fizice și juridice	20
3.4. Analiză cantitativă și spațială	22
4. CIRCULAȚIA JURIDICĂ A TERENURILOR.....	24
4.1. Analiza pieței imobiliare.....	24
4.2. Zone de presiune investițională.....	26
4.3. Regimul juridic al înstrăinării terenurilor.....	27
4.4. Concesionarea și închirierea terenurilor.....	29
5. ANALIZA STRUCTURII FUNCiare ȘI PARCELARE	31
5.1. Diagnoza fragmentării proprietății	31
5.2. Dimensiunea și forma parcelelor.....	32
5.3. Impactul asupra dezvoltării și accesibilității.....	33
6. SITUAȚII JURIDICE SPECIALE ȘI LITIGII.....	36
6.1. Terenuri în litigiu.....	36
6.2. Retrocedări și revendicări.....	38
6.3. Riscuri juridice în planificare	39
6.4. Succesiuni vacante	41
7. INSTRUMENTE DE INTERVENȚIE FUNCiară.....	43
7.1. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică	43
7.2. Dreptul de preempțiune.....	45
7.3. Comasarea terenurilor	46
7.4. Parteneriatul public-privat în dezvoltarea funciară.....	48
8. REGIMUL JURIDIC AL CONSTRUCȚIILOR	50
8.1. Documentațiile de urbanism și regimul de construire.....	50
8.2. Certificatul de Urbanism	51
8.3. Autorizația de Construire/Desființare	52
8.4. Disciplina în construcții.....	53
9. REGIMURI JURIDICE SPECIALE: ZONE PROTEJATE	55
9.1. Regimul juridic al monumentelor istorice și al siturilor arheologice	55



9.2. Regimul juridic al ariilor naturale protejate	57
9.3. Reguli comune de intervenție și proceduri de avizare	59
10. REGIMURI JURIDICE SPECIALE: ZONE DE RISC NATURAL	61
10.1. Zone cu risc la inundații	61
10.2. Zone cu risc la alunecări de teren	63
10.3. Zone cu risc seismic	64
10.4. Reguli de construire și măsuri de prevenire	65
11. TRANSPUNEREA REGIMULUI JURIDIC ÎN FORMAT GIS	67
11.1. Structura bazei de date GIS	67
11.2. Straturi tematice juridice	69
11.3. Schema de atribute	70
11.4. Standarde și interoperabilitate	72
12. REGIMUL JURIDIC AL INFRASTRUCTURILOR ȘI REȚELELOR EDILITARE	74
12.1. Regimul juridic al drumurilor	74
12.2. Zone de protecție a rețelelor edilitare	76
12.3. Servituți de utilitate publică	77
12.4. Proprietatea asupra infrastructurii	78
13. DIAGNOZĂ ȘI PROPUNERI DE POLITICI FUNCiare	80
13.1. Diagnoza regimului juridic	80
13.2. Politici de comasare și reparcelare	82
13.3. Strategia fondului funciar public	83
13.4. Propuneri de reglementare în RLU	84
14. SINTEZA REGLEMENTĂRIILOR URBANISTICE APROBATE	87
14.1. Registrul documentațiilor de urbanism	87
14.2. Analiza de coerență normativă și conflicte de reglementare	89
14.3. Harta reglementărilor în vigoare și propuneri de integrare	90
15. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PENTRU PUG	92
15.1. Sinteza concluziilor	92
15.2. Recomandări pentru PUG	95
15.3. Propuneri pentru Regulamentul Local de Urbanism (RLU)	96
16. ETAPE DE IMPLEMENTARE, MONITORIZARE ȘI ACTUALIZARE A PUG	99
16.1. Etapele și prioritățile de implementare	99
16.2. Sistemul de monitorizare	101
16.3. Procedura de actualizare și revizuire	102
16.4. Rolul administrației publice și implicarea publicului	103



1. INTRODUCERE ȘI CADRUL METODOLOGIC

Acest capitol stabilește fundamentele analizei economice, definind scopul, obiectivele, metodologia și cadrul de referință care ghidează întregul demers. Diagnoza dinamică a economiei locale, prin identificarea tendințelor, potențialelor și vulnerabilităților structurale, reprezintă condiția esențială pentru fundamentarea unor decizii de planificare spațială care să fie atât relevante în prezent, cât și robuste în viitor. Analiza este concepută ca un instrument strategic esențial pentru administrația publică locală și pentru potențialii investitori, asigurând conformitatea PUG cu exigențele legislative privind fundamentarea reglementărilor urbanistice.

1.1. Scopul, Obiectivele și Relevanța Studiului

Scopul fundamental al acestui studiu este de a oferi o analiză aprofundată și multicriterială a cadrului economic al orașului Borsec, pentru a fundamenta deciziile de planificare spațială din cadrul procesului de actualizare a Planului Urbanistic General. Demersul nu se limitează la o simplă descriere statică, ci propune o diagnoză dinamică, ce identifică tendințele structurale, potențialele latente și vulnerabilitățile sistemice ale economiei locale. Relevanța studiului este dublă. Pe de o parte, acesta asigură baza factuală necesară pentru conformitatea PUG cu exigențele legislative (Legea nr. 350/2001), care impun o fundamentare solidă a reglementărilor urbanistice. Pe de altă parte, documentul constituie un instrument strategic esențial pentru administrația publică locală, ghidând alocarea eficientă a resurselor teritoriale și sprijinind crearea unui mediu de afaceri atractiv și competitiv, aliniat cu vocația de stațiune turistică a localității. Acest cadru analitic este indispensabil pentru a garanta că viitoarele reglementări urbanistice nu doar răspund cerințelor prezente, ci și anticipează și ghidează dezvoltarea economică viitoare într-o manieră durabilă, coerentă și rezilientă.

Obiectivele specifice ale studiului sunt structurate pentru a asigura o acoperire sistematică a tuturor palierele relevante ale analizei economice, după cum urmează:

1. Realizarea unei diagnoze comprehensive a structurii economice actuale, incluzând o analiză detaliată a sectoarelor de activitate (conform codurilor CAEN), a demografiei de afaceri (număr de firme, mărime, dinamică) și a distribuției spațiale a activităților economice în teritoriul administrativ.
2. Evaluarea competitivității economice a localității, prin analiza avantajelor competitive (resurse naturale, brand, capital uman) și identificarea sectoarelor cu potențial de specializare inteligentă, capabile să funcționeze ca motoare de creștere pe termen lung.
3. Analiza pieței forței de muncă, prin evaluarea structurii demografice, a nivelului de calificare, a ratei de ocupare și a dinamicii navetismului, pentru a identifica gradul de corelare între oferta de capital uman și cererea din partea angajatorilor.



4. Identificarea și cartografierea zonelor din teritoriu cu potențial pentru dezvoltări economice viitoare, prin evaluarea multicriterială a disponibilității terenurilor, a accesibilității la rețelele de transport și a gradului de echipare cu utilități edilitare.
5. Asigurarea unei corelări permanente a analizei economice cu celelalte studii de fundamentare ale PUG, în special cu cele referitoare la mobilitate, mediu, aspecte demografice și patrimoniu cultural, pentru a garanta o abordare integrată și coerentă a planificării.

Atingerea acestor obiective permite formularea unor concluzii solide și a unor propuneri de reglementare direct aplicabile în Planul Urbanistic General și în Regulamentul Local de Urbanism.

Relevanța deciziilor de planificare spațială, precum definirea zonelor funcționale (Unități Teritoriale de Referință - UTR) și a reglementărilor aferente, este direct proporțională cu profunzimea fundamentării economice. O analiză superficială poate conduce la reglementări inadecvate, care fie inhibă dezvoltarea prin restricții nejustificate, fie permit dezvoltări haotice, generatoare de conflicte funcționale și de presiune nesustenabilă asupra infrastructurii publice. Prin urmare, acest studiu oferă baza factuală și analitică necesară pentru a proiecta un PUG care să stimuleze activitățile economice cu valoare adăugată, să protejeze resursele strategice ale stațiunii și să asigure o dezvoltare teritorială echilibrată. Concluziile sale vor influența direct regimul de construire, procentul de ocupare a terenului (POT) și coeficientul de utilizare a terenului (CUT) pentru zonele cu profil economic. Mai mult, analiza contribuie la identificarea proiectelor strategice prioritare, care pot fi ulterior incluse în programe de investiții și pot atrage surse de finanțare europene, naționale sau private. Astfel, studiul nu este doar un document tehnic obligatoriu, ci un pilon central în construcția unei viziuni de dezvoltare realiste și sustenabile pentru orașul Borsec.

1.2. Metodologia de Analiză și Sursele de Date

Metodologia utilizată se fundamentează pe principiul integrării și triangulării surselor de date, combinând analiza cantitativă cu cea calitativă pentru a asigura profunzimea și validitatea concluziilor. Procesul de cercetare este structurat în patru etape succesive, asigurând o trecere logică de la colectarea datelor brute la formularea diagnozei strategice:

1. **Colectarea datelor:** Această fază implică identificarea și accesarea surselor relevante, incluzând date statistice oficiale, documente strategice, evidențe administrative locale și date calitative din teren.
2. **Procesarea și analiza datelor:** Informațiile colectate sunt structurate, agregate și analizate prin intermediul unor indicatori specifici. Datele cantitative sunt supuse analizelor statistice, în timp ce datele calitative sunt procesate prin analiza de conținut. Datele spațiale sunt integrate într-un sistem GIS.



3. **Interpretarea și sinteza:** Rezultatele analizelor sunt corelate și interpretate în contextul specific al orașului Borsec. Sinteza finală a acestei etape este realizată prin intermediul matricei SWOT, un instrument strategic care structurează principalele concluzii pe patru dimensiuni: Puncte Tari, Puncte Slabe, Oportunități și Amenințări.
4. **Formularea concluziilor și propunerilor:** Diagnoza este transpusă într-un set de direcții strategice și recomandări concrete pentru PUG și RLU.

Această abordare secvențială, dar iterativă, permite o rafinare continuă a înțelegerii și asigură o fundamentare solidă pentru toate livrabilele studiului. Limitele demersului sunt definite de disponibilitatea și granularitatea datelor statistice la nivel de unitate administrativ-teritorială, precum și de orizontul de timp analizat, care acoperă, în principal, perioada ultimilor 10 ani.

Sursele de date constituie fundamentul pe care este construită întreaga analiză. Selecția acestora s-a realizat pe baza unui rang orientativ de prioritate, după cum urmează:

- a) Surse de Rang 1 (INS & LOC): Datele oficiale de la Institutul Național de Statistică (platforma TEMPO-Online), Oficiul Național al Registrului Comerțului, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și Ministerul Finanțelor Publice, alături de informațiile furnizate de autoritățile locale (bugete, registre, situații patrimoniale). Aceste surse oferă cel mai înalt grad de fiabilitate.
- b) Surse de Rang 2 (ONL): Documentele strategice și de planificare, care oferă contextul și direcțiile de dezvoltare la nivel superior. Au fost analizate documente precum Strategia de Dezvoltare a României, Programul Operațional Regional, Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Harghita și Strategia de Dezvoltare Locală a Orașului Borsec.
- c) Surse de Rang 3 (OTH): Surse de date calitative, obținute prin analiza documentelor media, studii academice și rapoarte de cercetare relevante, utilizate pentru a completa imaginea cantitativă cu percepții și nuanțe din teren.

Corelarea datelor se realizează prin triangularea informațiilor din aceste surse multiple, asigurând astfel validitatea și fiabilitatea concluziilor.

Analiza și prelucrarea datelor urmează un flux logic, adaptat specificului fiecărei categorii de informații. Datele cantitative sunt supuse unor analize statistice descriptive și dinamice, calculându-se indicatori precum ponderea sectoarelor economice, evoluția numărului de firme, rata șomajului sau indicii de specializare economică (coeficientul de localizare). Aceste analize permit identificarea tendințelor structurale și realizarea de comparații (benchmarking) cu alte unități administrativ-teritoriale similare. Datele spațiale, precum localizarea firmelor, distribuția monumentelor istorice sau terenurile cu potențial, sunt integrate într-un sistem GIS (Geographic Information System) pentru a realiza analize de



distribuție, de proximitate și de accesibilitate. Informațiile calitative, provenite din documente strategice, sunt supuse unei analize de conținut, prin care se extrag temele, viziunile, problemele și oportunitățile recurente. Sinteza finală a tuturor acestor analize este realizată prin intermediul matricei SWOT, care reprezintă piatra de temelie a diagnozei finale și punctul de plecare pentru definirea strategiei de dezvoltare.

1.3. Cadrul Strategic și Normativ de Referință

Analiza economică a orașului Borsec și propunerile de dezvoltare derivate din aceasta sunt ancorate într-un cadru strategic și normativ multi-nivel, care asigură coerența și alinierea cu obiectivele de dezvoltare la scară largă. Orice propunere din prezentul studiu trebuie să demonstreze compatibilitatea cu prevederile acestor documente directoare.

- 1. Nivel Național:** Documentele de referință includ Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României, Strategia Națională pentru Competitivitate și diverse strategii sectoriale în domenii precum turismul, energia sau agricultura. Acestea stabilesc prioritățile majore de dezvoltare ale țării, oferind cadrul general în care trebuie să se înscrie orice strategie locală.
- 2. Nivel Regional:** Programul Operațional Regional (POR) pentru Regiunea Centru reprezintă principalul instrument de finanțare și implementare a politicii de dezvoltare regională. Axele sale prioritare, alături de Strategia de specializare inteligentă a regiunii, condiționează tipurile de proiecte care pot fi finanțate și indică sectoarele cu cel mai mare potențial de inovare.
- 3. Nivel Județean:** Planul de Amenajare a Teritoriului Județean (PATJ) Harghita și Strategia de Dezvoltare a Județului reprezintă documentele directoare. PATJ stabilește regulile generale de organizare a teritoriului, inclusiv localizarea marilor proiecte de infrastructură, în timp ce strategia județeană identifică prioritățile economice și sociale, oferind un cadru pentru colaborarea inter-comunitară.
- 4. Nivel Local:** La acest nivel, documentul fundamental este Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană (SIDU) a Orașului Borsec pentru perioada 2021-2027. Prezentul studiu preia și detaliază direcțiile strategice din SIDU, oferind fundamentarea tehnică și spațială pentru implementarea acestora prin PUG. De asemenea, Planul de Mobilitate Urbană Durabilă (PMUD) și PUG-ul anterior (aprobat prin HCL 43/2016) completează cadrul normativ și strategic local.



2. PRINCIPII ȘI CONCEPTE FUNDAMENTALE ALE REGIMULUI JURIDIC

Acest capitol definește noțiunile de bază care constituie fundamentul regimului juridic al proprietății, o etapă indispensabilă pentru asigurarea unei interpretări unitare în cadrul PUG Borsec. Sunt delimitate conceptele de proprietate publică și privată, interes public și servitute, precum și distincțiile esențiale dintre regimul juridic, tehnic și economic al unui imobil. Metodologia adoptată este una conceptuală, având ca surse principale Codul Civil, Legea nr. 350/2001 și Legea nr. 33/1994, cu scopul de a extrage principii directoare, nu de a realiza o analiză exhaustivă. Ipoteza de lucru este că o înțelegere corectă a acestor concepte va facilita o aplicare riguroasă a legii în etapele ulterioare ale PUG, construind un limbaj comun și un glosar de termeni esențiali pentru analizele aplicate.

Fără o clarificare a acestor piloni conceptuali, orice analiză juridică riscă să fie viciată de ambiguitate, conducând la o planificare urbanistică defectuoasă și la reglementări inaplicabile sau contestabile. Analiza se concentrează pe relevanța directă pentru planificarea urbanistică și pe frecvența apariției în litigii funciare, fără a analiza studii de caz specifice, ci construind cadrul teoretic necesar. Se urmărește răspunsul la întrebări fundamentale, precum atributele specifice proprietății publice a UAT-ului, stabilirea unui echilibru just între interesul public și cel privat și tipologia servituților care pot afecta dreptul de a construi pe o parcelă.

2.1. Dreptul de proprietate publică și privată

CONSTATARE FACTUALĂ: Teritoriul administrativ al Orașului Borsec este un mozaic de parcele cu regimuri juridice distincte, fundamentate pe distincția dintre proprietatea publică și cea privată, conform Codului Civil și legislației specifice.

PROBLEMĂ CLARĂ: Necunoașterea sau interpretarea eronată a drepturilor și obligațiilor specifice asociate fiecărui tip de proprietate conduce la propuneri de reglementare urbanistică inaplicabile, la blocaje în autorizare și la litigii.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Fiecare reglementare din PUG trebuie să fie compatibilă cu regimul juridic al terenului pe care se aplică. O zonare propusă pe un teren proprietate publică a statului are implicații administrative și de fezabilitate fundamental diferite față de o reglementare similară pe un teren proprietate privată. RLU trebuie să moduleze regulile în funcție de aceste regimuri.

Proprietatea privată reprezintă regula în regimul juridic al terenurilor și este definită de Codul Civil ca dreptul titularului (persoană fizică sau juridică) de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu. În context urbanistic, caracterul absolut este



puternic nuanțat de numeroase constrângeri de interes public, menite să asigure o dezvoltare armonioasă a colectivității. Proprietarii au obligația legală de a-și exercita dreptul cu respectarea normelor de urbanism, a regulilor de bună vecinătate și a legislației de mediu. Orice PUG, prin regulamentul său, stabilește limite concrete ale exercitării acestui drept, definind funcțiuni admise, regimuri de înălțime, procente de ocupare a terenului (POT) sau coeficienți de utilizare a terenului (CUT). Aceste limitări nu reprezintă o expropriere de facto, ci o condiționare necesară, fiind expresia funcției sociale a proprietății.

Proprietatea publică, prin contrast, este acel regim juridic aplicabil bunurilor care, prin natura lor intrinsecă sau prin declarația expresă a legii, sunt de uz sau interes public. Aceste bunuri, conform Constituției și Codului Civil, sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile. Aceste atribute au consecințe majore pentru planificare:

1. Inalienabilitatea interzice vânzarea acestor bunuri, ele putând fi doar concesionate sau date în administrare;
2. Insesizabilitatea le protejează de urmărirea silită de către creditori;
3. Imprescriptibilitatea înseamnă că dreptul de proprietate publică nu se poate stinge prin neuz.

Astfel, terenurile din domeniul public pot fi utilizate doar pentru obiective de interes general, cum ar fi străzi, parcuri, școli sau spitale. Orice altă utilizare este posibilă doar în condiții speciale, cu respectarea unor proceduri administrative stricte, menite să protejeze destinația publică a bunului.

O distincție esențială în cadrul proprietății publice este cea dintre domeniul public de interes național, aparținând statului, și cel de interes local, aparținând unităților administrativ-teritoriale (UAT). Domeniul public național include bunuri strategice precum rețelele de transport de importanță națională (autostrăzi, căi ferate magistrale), resursele naturale ale subsolului, spațiul aerian și apele cu potențial energetic. Acestea sunt administrate de autoritățile centrale sau de agenții specializate. Domeniul public local, administrat de Orașul Borsec, cuprinde bunuri de interes pentru comunitatea locală: străzile comunale, piețele publice, parcurile, rețelele locale de apă și canalizare. Problema care apare frecvent în practică este delimitarea neclară a proprietății și a responsabilităților de administrare, în special în cazul infrastructurilor care traversează localitatea. PUG-ul trebuie să cartografieze cu precizie aceste terenuri, deoarece regimul lor de administrare, avizare și finanțare diferă fundamental.

Regimul juridic al proprietății publice a UAT-ului este un instrument strategic pentru dezvoltarea locală. Terenurile aflate în domeniul public sau privat al orașului Borsec pot fi



utilizate pentru a atrage investiții, a dezvolta proiecte de utilitate publică sau a implementa politici sociale. Un teren din domeniul privat al UAT, fiind alienabil, poate fi vândut sau concesionat pentru realizarea unei investiții private care generează locuri de muncă, alocat pentru construirea de locuințe sociale, sau utilizat pentru amenajarea unui parc public (trecându-l ulterior în domeniul public). Problema fundamentală constă în existența unui inventar juridic și cadastral clar, complet și actualizat al acestor terenuri și, mai ales, a unei strategii de utilizare a lor. PUG-ul, prin studiul de fundamentare privind regimul juridic, trebuie să ofere această imagine de ansamblu și să propună direcții de valorificare a patrimoniului funciar al localității, corelând oportunitățile juridice cu necesitățile de dezvoltare identificate în celelalte studii.

2.2. Noțiunea de interes public

CONSTATARE FACTUALĂ: Conceptul de "interes public" este piatra de temelie a dreptului urbanismului, reprezentând justificarea legală și constituțională pentru limitarea exercitării dreptului de proprietate privată. Dezvoltarea unei localități nu este suma aritmetică a intereselor private, ci un proces coordonat pentru binele comun.

PROBLEMĂ CLARĂ: Definiția interesului public este abstractă și dinamică, fiind supusă interpretării și putând genera conflicte între viziunea colectivității și drepturile individuale. Delimitarea a ceea ce constituie un interes public, în opoziție cu un interes privat sau de grup, este adesea o sursă de litigii.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Fiecare reglementare restrictivă din PUG (de la stabilirea unui aliniament la declararea unei zone ca neconstruibilă) trebuie să fie fundamentată pe o rațiune solidă de interes public, explicitată în memoriul general. În caz contrar, reglementarea devine vulnerabilă la contestații în instanță pentru lipsă de proporționalitate sau abuz de drept.

Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul definește interesul public ca fiind finalitatea activităților de planificare spațială. Acesta vizează, printre altele, dezvoltarea echilibrată a teritoriului, protecția patrimoniului natural și cultural, creșterea calității vieții, asigurarea securității și sănătății populației și coeziunea socială. Acest cadru general este apoi detaliat și operaționalizat prin documentațiile de urbanism. De exemplu, realizarea unei străzi noi, a unui spital, a unei școli sau a unei rețele de apă reprezintă lucrări de utilitate publică, ce pot justifica chiar și exproprierea. Similar, protejarea unei zone cu valoare peisagistică prin impunerea unor restricții de construire servește interesului public de a conserva identitatea și resursele localității pentru generațiile viitoare.



Declararea utilității publice este o procedură administrativă distinctă, reglementată de Legea nr. 33/1994 și Legea nr. 255/2010. Această procedură implică mai multe etape:

1. o cercetare prealabilă care demonstrează necesitatea, oportunitatea și impactul minim negativ al lucrării;
2. declararea propriu-zisă a utilității publice de către autoritatea competentă (Guvern pentru interes național, consiliu județean sau local pentru interes județean/local);
3. măsuri premergătoare exproprierii, incluzând identificarea proprietarilor, evaluarea imobilelor și notificarea.

PUG-ul poate identifica și rezerva coridoare de expropriere pentru proiecte viitoare, dar declanșarea efectivă a procedurii necesită acest act administrativ separat și ulterior.

Echilibrul dintre interesul public și drepturile private este adesea delicat și supus controlului instanțelor de judecată. Acestea joacă un rol crucial în a verifica dacă limitarea dreptului de proprietate este proporțională cu scopul public urmărit. O interdicție totală de construire pe o parcelă, de exemplu, poate fi considerată o măsură excesivă și disproporționată dacă același obiectiv de interes public (ex: protecția unui peisaj) putea fi atins prin măsuri mai puțin restrictive (ex: limitarea înălțimii, impunerea unor materiale specifice). Problema pentru PUG este de a formula reglementări care sunt nu doar legale, ci și rezonabile și temeinic justificate. Fiecare restricție majoră trebuie însoțită, în memoriul general, de o argumentație detaliată care explică rațiunea de interes public, demonstrează că nu există alternative mai puțin intruzive și probează proporționalitatea măsurii.

În final, noțiunea de interes public este dinamică și se adaptează la nevoile și valorile societății. Concepte care nu erau considerate prioritare acum 20 de ani, precum protejarea biodiversității, crearea de piste pentru biciclete, eficiența energetică sau adaptarea la schimbări climatice, au devenit astăzi interese publice majore, recunoscute la nivel european și național. Actualizarea PUG-ului orașului Borsec este o oportunitate de a reevalua și de a redefini interesele publice locale, de a le alinia la noile priorități strategice și de a le transpune în reglementări urbanistice adaptate provocărilor secolului XXI, oferind un cadru solid pentru serviciile care vor fi instituite.

2.3. Servituțle în urbanism

CONSTATARE FACTUALĂ: Servitutea reprezintă o sarcină juridică impusă asupra unui imobil (fond aservit) pentru uzul și utilitatea unui alt imobil (fond dominant) sau a unei colectivități, fiind o limitare directă și legală a exercitării dreptului de proprietate. Într-un



mediu urban dens, nicio parcelă nu poate funcționa în izolare, fiind necesare reguli care să gestioneze interdependențele.

PROBLEMĂ CLARĂ: Lipsa de cunoaștere a tipurilor de servituți și a regimului lor juridic, precum și absența unei evidențe clare a acestora, generează conflicte de vecinătate, blocaje în autorizare și dificultăți în dezvoltarea infrastructurii publice.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul are obligația de a identifica, cartografia și, după caz, de a institui servituți, în special cele de utilitate publică. RLU trebuie să detalieze regimul tehnic asociat acestora, pentru a garanta funcționarea rețelelor edilitare și a infrastructurii, asigurând predictibilitate pentru proprietari.

Clasificarea servituților este esențială pentru a înțelege regimul lor juridic. O primă categorie este cea a servituților legale, stabilite direct de Codul Civil pentru a reglementa relațiile de bună vecinătate. Acestea includ servitutea de trecere pentru un loc înfundat, servitutea de picătură a streșinii sau servitutea de vedere (distanțe minime pentru ferestre). Acestea se aplică independent de prevederile PUG, dar PUG-ul le poate detalia și adapta la specificul local. O a doua categorie este cea a servituților administrative, instituite prin acte administrative pentru protejarea unor resurse sau obiective de interes public, cum ar fi zonele de protecție sanitară a surselor de apă sau zonele de protecție a monumentelor istorice. Acestea impun restricții clare de construire și de utilizare, care trebuie preluate obligatoriu în PUG.

Cea mai importantă categorie pentru planificarea urbană este cea a servituților de utilitate publică. Acestea sunt instituite prin documentații de urbanism aprobate și vizează asigurarea funcționării infrastructurilor tehnico-edilitare. Ele implică existența unor zone de protecție și siguranță de-a lungul rețelelor de apă, canalizare, gaze naturale, electricitate sau telecomunicații. În aceste coridoare tehnice, dreptul de a construi este sever limitat sau interzis, iar operatorii de rețele au un drept de acces permanent pentru lucrări de întreținere și intervenții. PUG-ul are rolul fundamental de a stabili traseele pentru aceste rețele și de a transpune în planșe și în RLU regimul tehnic asociat acestor servituți, pe baza normativelor tehnice specifice fiecărui domeniu.

Instituirea unei servituți de utilitate publică se realizează odată cu aprobarea documentației de urbanism care o prevede. Acest act administrativ este suficient pentru a face servitutea opozabilă tuturor proprietarilor din zona afectată, chiar și viitorilor dobânditori. Problema apare la stabilirea eventualelor despăgubiri. De regulă, dacă servitutea doar limitează dreptul de a construi (ex: impune o retragere), dar nu anulează complet posibilitatea de utilizare economică a terenului, nu se acordă despăgubiri. Dacă însă servitutea echivalează cu o



expropriere de facto, lăsând terenul neutilizabil (ex: interdicție totală de construire pe o parcelă mică), proprietarul are dreptul la o justă despăgubire, stabilită pe cale administrativă sau, în caz de litigiu, judecătorească. Această distincție este crucială și trebuie luată în calcul la proiectarea traseelor pentru noi infrastructuri majore.

În practică, gestiunea servituților reprezintă o provocare administrativă majoră. Multe rețele edilitare vechi nu au servituți clar instituite și înscrise în cartea funciară, generând conflicte la modernizarea lor sau la autorizarea de noi construcții în proximitate. PUG-ul actualizat are oportunitatea de a clarifica aceste situații prin realizarea unui inventar al rețelelor existente (în colaborare cu operatorii), cartografierea zonelor de protecție necesare și instituirea formală a servituților prin RLU. Acest demers, deși laborios, este esențial pentru securitatea juridică, pentru prevenirea avariilor la rețele și pentru a facilita dezvoltarea viitoare, făcând legătura cu diferitele regimuri care guvernează un imobil.

2.4. Regimul juridic, economic și tehnic

CONSTATARE FACTUALĂ: Analiza unui imobil în context urbanistic impune înțelegerea a trei regimuri distincte, dar interconectate: juridic, economic și tehnic. Valoarea și posibilitățile de dezvoltare ale unui teren nu sunt determinate doar de cine este proprietarul, ci și de ce se poate face pe el și în ce condiții de rentabilitate.

PROBLEMĂ CLARĂ: Un conflict între aceste trei regimuri poate bloca orice inițiativă de dezvoltare. Un regim juridic incert anulează un regim tehnic permisiv, iar un regim tehnic prea restrictiv anulează potențialul economic al unui teren cu regim juridic clar.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul acționează ca principalul instrument de armonizare între aceste regimuri. Prin stabilirea regimului tehnic (regulile de construire), PUG-ul influențează decisiv regimul economic (valoarea terenului) și este condiționat de regimul juridic (tipul de proprietate, servituți).

Regimul juridic definește cine deține dreptul de proprietate și care sunt limitele legale ale acestuia. Acesta stabilește dacă terenul este în proprietate publică sau privată, dacă este grevat de servituți, ipoteci sau litigii, și care sunt actele normative generale care i se aplică (legi speciale, regim de monument etc.). Acest regim este comunicat oricărui potențial investor sau proprietar prin extrasul de carte funciară și stă la baza oricărei tranzacții imobiliare. PUG-ul nu poate modifica direct regimul juridic (nu poate schimba proprietarul), dar îl poate influența profund prin instituirea de noi servituți de utilitate publică sau prin declararea utilității publice în vederea exproprierii.



Regimul economic se referă la valoarea de piață a imobilului și la rentabilitatea economică a unei potențiale dezvoltări. Acesta este influențat de factori precum localizarea terenului, accesul la infrastructură, cererea și oferta din piața imobiliară și fiscalitatea locală (impozite și taxe). PUG-ul are un impact major și direct asupra regimului economic. Prin stabilirea funcțiilor și a indicatorilor urbanistici (POT, CUT), PUG-ul poate crește sau scădea dramatic valoarea unui teren. Trecerea unui teren din extravilan (agricol) în intravilan (construibil), sau modificarea funcțiunii dintr-o zonă de locuințe individuale într-una de funcțiuni turistice cu regim de înălțime superior, modifică fundamental regimul său economic și atractivitatea pentru investiții.

Regimul tehnic stabilește ce, cât și cum se poate construi pe un teren. Acesta este definit aproape în totalitate de documentațiile de urbanism (PUG, PUZ, PUD) și este comunicat oricărui solicitant prin Certificatul de Urbanism. Regimul tehnic include funcțiunea admisă (locuințe, comerț, industrie), indicatorii urbanistici maximali (POT, CUT), regimul de înălțime (în metri și număr de niveluri), aliniamentele și retragerile față de limitele proprietății, și condițiile de echipare edilitară. Este cel mai important instrument prin care autoritatea publică ghidează dezvoltarea urbană, asigurând coerență funcțională și calitate spațială. Problema esențială în elaborarea PUG este de a stabili un regim tehnic echilibrat, care să permită dezvoltarea și inovarea, dar care să protejeze în același timp interesul public și identitatea localității.

Interdependența dintre cele trei regimuri este permanentă. Un regim juridic incert (un teren în litigiu) va avea un regim economic defavorabil (valoare scăzută, neatractiv pentru investiții), indiferent cât de permisiv ar fi regimul tehnic. Invers, un regim tehnic foarte restrictiv (o zonă protejată unde nu se poate construi) va reduce valoarea economică a unui teren cu regim juridic clar. Rolul unui PUG bine fundamentat este de a crea un echilibru, propunând un regim tehnic care valorifică potențialul economic în mod sustenabil, respectând constrângerile regimului juridic și servind interesul public, pregătind astfel tranziția către analiza concretă a distribuției proprietății în teritoriu.



3. ANALIZA REGIMULUI DE PROPRIETATE

Acest capitol realizează o cartografiere și o analiză detaliată a structurii proprietății în teritoriul administrativ al Orașului Borsec, o componentă esențială pentru fundamentarea politicilor de dezvoltare urbană. Se urmărește identificarea ponderii proprietății publice, atât cea de interes național, cât și cea locală, precum și a proprietății private, analizând distribuția spațială a acestora în raport cu zonele funcționale, rețelele majore și constrângerile de mediu.

Metodologia acestui capitol se bazează pe corelarea datelor juridice și cadastrale cu analize spațiale în format GIS, utilizând ca surse principale datele de la Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară (OCPI), inventarul domeniului public și privat al UAT Borsec și documentațiile de urbanism anterioare. Ipoteza de lucru este că o înțelegere clară a structurii proprietății permite o planificare mai eficientă a investițiilor publice și o reglementare mai justă a dezvoltării private. Analiza este limitată de acuratețea și gradul de actualizare a datelor cadastrale la momentul elaborării.

3.1. Proprietatea publică a statului

CONSTATARE FACTUALĂ: Proprietatea publică a statului, administrată de diverse entități centrale, ocupă o suprafață semnificativă în teritoriul administrativ al Orașului Borsec. Aceasta include fondul forestier administrat de Romsilva, care, conform datelor din 2019, însumează 4.984 de hectare, albiile cursurilor de apă (Pârâul Vinului, Pârâul Mesteacănului etc.) administrate de Apele Române, cu o suprafață de 15 hectare, și infrastructura de transport național (DN15).

PROBLEMĂ CLARĂ: Administrarea acestor terenuri este fragmentată între multiple agenții guvernamentale (Romsilva, Apele Române, CNAIR), fiecare cu propriile politici și priorități, ceea ce duce la lipsa unei viziuni integrate la nivel local privind utilizarea lor.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul se confruntă cu dificultatea de a coordona proiecte de dezvoltare locală care interferează cu aceste proprietăți. Este obligatoriu ca PUG să stabilească coridoare de comunicare instituțională și protocoale clare de avizare, iar RLU să detalieze reglementările specifice pentru zonele de interfață cu proprietățile statului, pentru a asigura coerența și legalitatea intervențiilor.

Detalierea proprietății publice a statului evidențiază o predominanță a fondului forestier, care acoperă peste 99% din totalul terenurilor statului în UAT Borsec. Aceste păduri, gestionate de ocolul silvic de referință, au un regim juridic special, fiind clasificate în grupe funcționale I (protecție integrală) și II (producție și protecție). Problema este că regimul silvic, orientat spre managementul forestier, intră frecvent în conflict cu viziunea de dezvoltare turistică a



localității, limitând posibilitățile de a amenaja trasee turistice, puncte de belvedere sau infrastructuri de agrement. Consecința este o subutilizare a potențialului recreativ al cadrului natural. PUG-ul trebuie să identifice zonele de suprapunere a intereselor și să propună, în parteneriat cu administratorii fondului forestier, un set de reguli de compatibilizare care să permită dezvoltarea turismului durabil fără a afecta funcțiile de protecție ale pădurii.

O altă componentă importantă a proprietății statului este reprezentată de infrastructura de transport național, în special coridorul aferent drumului DN15. Zona de protecție a acestuia, cu o lățime normată de 20 până la 50 de metri de fiecare parte a axului drumului, impune restricții severe de construire. Problema constă în faptul că acest coridor traversează zone cu potențial de dezvoltare, fragmentând teritoriul și limitând opțiunile de extindere a intravilanului. Consecința este o presiune imobiliară crescută pe terenurile adiacente, dar în afara zonei de protecție. PUG-ul trebuie să trateze aceste zone de protecție nu doar ca pe niște constrângeri, ci și ca pe oportunități, propunând, de exemplu, amenajări peisagistice, trasee pentru biciclete sau perdele de protecție vegetală, care să transforme o limitare într-un element de structurare a peisajului urban.

Terenurile aflate în administrarea Apelor Române, respectiv albiile minore și majore ale cursurilor de apă precum Pârâul Vinului și Pârâul Mesteacănului, constituie o altă categorie de proprietate publică a statului cu implicații majore. Regimul juridic al acestora este extrem de restrictiv, interzicând, de regulă, orice tip de construcție în albia minoră și condiționând strict intervențiile în albia majoră. Problema care apare frecvent este necunoașterea de către proprietarii privați a limitelor exacte ale acestor terenuri și a restricțiilor asociate, ceea ce conduce la construcții neautorizate în zone de risc și conflicte juridice. Consecința este o vulnerabilitate crescută la inundații. Prin urmare, PUG-ul are obligația de a transpune cu maximă precizie în format GIS limitele acestor terenuri și de a institui în RLU reguli clare și neechivoce privind regimul de construire în vecinătatea cursurilor de apă.

Analiza distribuției spațiale a proprietăților statului relevă o concentrare a acestora în zonele periferice, în special în masivele forestiere din nord și est și de-a lungul principalelor axe hidrografice. Problema este că, în unele cazuri, aceste proprietăți se interpun între zone de interes pentru dezvoltarea localității, acționând ca bariere. De exemplu, o suprafață compactă de pădure proprietatea statului poate împiedica legătura directă între o zonă rezidențială și o nouă zonă de agrement. Consecința este necesitatea de a ocoli aceste proprietăți, ceea ce duce la trasee de infrastructură mai lungi și mai costisitoare și la o fragmentare a funcțiunilor urbane. PUG-ul trebuie să identifice aceste "insule" de proprietate a statului și să inițieze un



dialog cu administratorii acestora pentru a negocia soluții de trecere sau de utilizare comună, precum constituirea de servituți de utilitate publică sau realizarea de schimburi de terenuri.

3.2. Proprietatea publică a UAT Borsec

CONSTATARE FACTUALĂ: Proprietatea publică a Orașului Borsec, formată din domeniul public și domeniul privat, constituie un instrument strategic esențial. Conform datelor din 2019, aceasta reprezintă aproximativ 44% din teritoriul administrativ (circa 2.703 hectare din 6.143 ha), incluzând străzile, piețele, parcurile, clădirile instituțiilor publice, rețelele edilitare locale și terenuri libere.

PROBLEMĂ CLARĂ: În absența unui inventar complet, actualizat și georeferențiat, și a unei strategii funciare clare, acest patrimoniu este adesea subutilizat sau gestionat inefficient, multe proprietăți nefiind clar delimitate sau evaluate din punct de vedere al potențialului de dezvoltare.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să fie direct corelat cu finalizarea inventarierii și cu definirea unei politici funciare proactive. RLU va stabili reglementări specifice pentru valorificarea acestui patrimoniu, iar planșele PUG vor delimita clar proprietățile UAT, transformându-le din resurse pasive în pârghii active pentru dezvoltare.

Domeniul public de interes local este componenta inalienabilă a patrimoniului UAT, destinată exclusiv uzului sau interesului public. Acesta cuprinde, conform legii, elemente esențiale precum întreaga rețea stradală locală (cu excepția DN și DJ), spațiile verzi publice amenajate (parcuri, scuaruri), cimitirele și piețele agroalimentare. Problema identificată frecvent este delimitarea imprecisă a acestor terenuri în documentațiile cadastrale, ceea ce poate genera confuzii și litigii cu proprietarii privați învecinați. Consecința este blocarea unor proiecte de modernizare a spațiului public. PUG-ul trebuie să stabilească, pe baza măsurătorilor topografice actualizate, limitele clare ale domeniului public și să le consfințească prin planșele de reglementări, oferind astfel securitate juridică.

Spre deosebire de domeniul public, domeniul privat al UAT este alienabil și poate intra în circuitul civil, fiind o resursă flexibilă pentru dezvoltare. Acesta poate include terenuri libere de construcții, clădiri cu diverse funcțiuni care nu sunt de interes public sau locuințe sociale. Problema este că, de multe ori, administrația locală nu are o viziune clară asupra modului de valorificare a acestor proprietăți, lăsându-le neutilizate sau închiriindu-le în condiții suboptime. Consecința este o pierdere de venituri la bugetul local și stagnarea dezvoltării. PUG-ul, prin analizele de oportunitate, poate identifica cele mai bune utilizări pentru aceste



terenuri, propunând, de exemplu: 1. concesionarea pentru proiecte de turism; 2. vânzarea pentru dezvoltări rezidențiale; 3. utilizarea pentru construirea de noi dotări publice.

Un caz particular de mare importanță pentru Borsec este regimul juridic al clădirilor de patrimoniu aflate în proprietatea UAT, multe dintre ele fiind într-o stare avansată de degradare, problemă evidențiată în sondajele de opinie ca un punct slab major al stațiunii. Problema este dublă: pe de o parte, costurile de reabilitare sunt foarte mari și depășesc capacitatea bugetului local, iar pe de altă parte, restricțiile impuse de statutul de monument istoric (13 obiective LMI în Borsec) fac aceste clădiri neatractive pentru investitorii privați. Consecința este o degradare continuă a unui patrimoniu valoros. PUG-ul trebuie să abordeze această problemă printr-o strategie dedicată, care să combine instrumente de reglementare flexibile, mecanisme de parteneriat public-privat pentru reabilitare și identificarea de surse de finanțare nerambursabilă.

Gestionarea strategică a fondului funciar public deținut de UAT poate deveni o pârghie majoră pentru direcționarea dezvoltării urbane. Prin punerea la dispoziție a unor terenuri din domeniul privat în condiții avantajoase, primăria poate atrage investitori în turism în zonele prioritare, dezvoltatori de locuințe pentru tineri sau companii care creează locuri de muncă, contribuind la combaterea declinului demografic (scădere de 10% în ultimii 20 de ani). Problema este că acest proces trebuie să fie transparent și bazat pe criterii clare, pentru a evita favoritismul și specula imobiliară. Consecința este necesitatea ca PUG-ul să definească aceste zone de dezvoltare prioritară și să stabilească în RLU condițiile urbanistice (funcțiuni, indicatori) care trebuie respectate de orice investitor, indiferent dacă terenul provine din fondul public sau este achiziționat de pe piața liberă.

3.3. Proprietatea privată a persoanelor fizice și juridice

CONSTATARE FACTUALĂ: Proprietatea privată reprezintă regimul dominant în Borsec, acoperind aproximativ 56% din suprafața administrativă (circa 3.440 hectare) și constituind principalul motor al dezvoltării rezidențiale, turistice și economice. Aceasta este deținută de un număr mare de persoane fizice și juridice.

PROBLEMĂ CLARĂ: Problema fundamentală nu este existența proprietății private, ci modul în care aceasta este structurată (fragmentare excesivă) și utilizată (terenuri abandonate) în raport cu interesul public și cu viziunea de dezvoltare a localității.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să acționeze ca principalul instrument de reglementare și armonizare a inițiativelor private. RLU va stabili reguli clare privind dimensiunile minime ale parcelelor, va introduce măsuri de descurajare a



abandonului și va condiționa dezvoltările noi de respectarea unor principii de calitate arhitecturală, pentru a asigura o dezvoltare coerentă.

Analiza distribuției proprietății private relevă o structură eterogenă. În zona istorică a stațiunii și în Borsecul de Jos, predomină un parcellar tradițional, cu parcele de dimensiuni medii și mari, forme regulate și acces direct la stradă. În contrast, în zonele de extindere recentă, în special în zona de proximitate a pârtiei de schi, se observă o tendință de fragmentare a proprietății, prin operațiuni de dezmembrare a unor terenuri mari în loturi mici, adesea fără asigurarea căilor de acces și a utilităților. Problema generată de această fragmentare este majoră: ea conduce la o dezvoltare haotică, la creșterea costurilor de echipare edilitară și la dificultăți în implementarea oricărui proiect de interes public.

Impactul fragmentării excesive a proprietății private este vizibil în mai multe planuri. Din punct de vedere tehnic, parcelele prea mici sau cu forme neregulate fac dificilă sau chiar imposibilă respectarea normelor de construire privind retragerile față de limitele de proprietate, procentul de ocupare a terenului sau asigurarea spațiilor verzi. Din punct de vedere economic, costul extinderii rețelelor de apă, canalizare sau electricitate pe o stradă cu parcele înguste și adânci este mult mai mare pe unitate de locuință. Consecința socială este o calitate scăzută a locuirii, cu densități prea mari, lipsa spațiilor publice și conflicte de vecinătate. PUG-ul trebuie să combată acest fenomen prin stabilirea în RLU a unor dimensiuni minime ale parcelor pentru autorizarea construirii.

O altă problemă este cea a terenurilor și clădirilor neutilizate sau abandonate, o problemă percepută ca fiind una dintre cele mai grave de către localnici (34 de mențiuni în sondajul SIDU). Cauzele sunt diverse: proprietari necunoscuți sau plecați din țară, litigii de succesiune nesoluționate sau lipsa resurselor financiare pentru întreținere. Problema este că aceste proprietăți generează un impact negativ major asupra imaginii urbane, a siguranței publice și a atractivității turistice, în special în zona istorică. Consecința este degradarea progresivă a cadrului construit valoros. PUG-ul, în corelare cu politicile fiscale locale, poate introduce instrumente pentru a descuraja abandonul, cum ar fi suprainpozitarea clădirilor neîngrijite sau proceduri de expropriere pentru imobilele care prezintă pericol public.

Dinamica pieței imobiliare, reflectată în circulația juridică a proprietăților private, este un indicator important al presiunii de dezvoltare. Analiza tranzacțiilor din ultimii ani arată o concentrare a interesului în zona de proximitate a pârtiei de schi și în zona centrală, cu o creștere a prețurilor. Problema este că această presiune speculativă poate duce la o dezvoltare care ignoră calitatea arhitecturală și integrarea în peisaj. Consecința este riscul de a pierde identitatea specifică a stațiunii. PUG-ul trebuie să intervină prin reglementări clare în RLU,



care să condiționeze dezvoltările noi de respectarea unor principii de calitate arhitecturală și de integrare în context, stabilind reguli precise privind materialele de construcție, cromatica fațadelor și regimul de înălțime.

3.4. Analiză cantitativă și spațială

CONSTATARE FACTUALĂ: Sinteza cantitativă a datelor arată că teritoriul administrativ al Orașului Borsec se împarte în aproximativ 44% proprietate publică (stat și UAT) și 56% proprietate privată. Din proprietatea statului, fondul forestier (4.984 ha) este dominant. Din proprietatea UAT, cea mai mare pondere o au terenurile aferente rețelei stradale și pășunile/fânețele.

PROBLEMĂ CLARĂ: Procentele globale ascund disparități locale semnificative, care pot fi relevate doar prin cartografiere. O analiză pur statistică este insuficientă pentru a fundamenta decizii de planificare spațială.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Este obligatorie elaborarea unei hărți de sinteză a regimului juridic în format GIS. Această hartă va suprapune toate straturile de proprietate, constrângeri și oportunități, devenind un instrument de lucru fundamental pentru toate etapele ulterioare ale PUG și pentru procesul de autorizare.

Analiza spațială, realizată prin tehnici GIS, permite suprapunerea hărții proprietății peste alte straturi de informație, relevând corelații esențiale. De exemplu, suprapunerea cu harta zonelor de risc natural arată că un procent semnificativ din terenurile cu risc la inundații de-a lungul pâraurilor Malnaș și Hanzker sunt proprietate privată, ceea ce ridică probleme complexe legate de despăgubiri sau restricționarea dreptului de a construi. O altă corelație importantă este cea cu harta zonelor funcționale din PUG-ul existent. Se constată că fostele zone industriale sunt acum proprietăți private fragmentate, ceea ce face dificilă o reconversie coerentă și integrată.

Evaluarea fondului funciar public disponibil pentru dezvoltare necesită o analiză de excludere. Din totalul de circa 2.703 hectare deținute de UAT, trebuie scăzute zonele cu restricții majore, precum pădurile de protecție, zonele de risc, și zonele de protecție a patrimoniului. Problema este cuantificarea exactă a acestor suprafețe. Consecința este necesitatea realizării acestei analize GIS pentru a determina suprafața netă care poate fi considerată un activ strategic pentru proiecte viitoare.

Cartografierea zonelor cu o pondere mare a proprietății publice a UAT-ului este un exercițiu esențial pentru fundamentarea politicilor de dezvoltare. Se identifică astfel perimetre compacte în anumite zone ale localității, care, prin dimensiunea și localizarea lor, se pretează



la dezvoltarea unor proiecte de anvergură, precum un nou complex balnear, un parc tehnologic sau o extindere a zonei rezidențiale. Problema este că multe dintre aceste terenuri nu au un statut juridic clarificat complet sau nu sunt deservite de utilități. Consecința este că PUG-ul trebuie să prioritizeze clarificarea juridică și extinderea rețelelor edilitare către aceste zone strategice pentru a le activa potențialul.

În final, sinteza cantitativă și spațială a regimului de proprietate nu este un scop în sine, ci un instrument de diagnoză care fundamentează deciziile de planificare. Harta rezultată devine un strat fundamental în sistemul GIS al PUG, permițând simularea impactului diferitelor scenarii de dezvoltare, identificarea rapidă a constrângerilor juridice pentru orice parcelă și o mai mare transparență în procesul de autorizare. Astfel, se încheie analiza detaliată a structurii proprietății, creând o punte solidă către capitolul următor, care va explora dinamica acestei structuri.



4. CIRCULAȚIA JURIDICĂ A TERENURILOR

Acest capitol abordează dinamica pieței imobiliare din Orașul Borsec, analizând regimul juridic care guvernează transferul dreptului de proprietate și alte forme de circulație a terenurilor. Se examinează contextul tranzacțiilor recente pentru a contura o imagine a zonelor de presiune investițională și a tendințelor de dezvoltare. Analiza funcționează ca un indicator al vitalității urbane și, în același timp, ca un factor modelator pentru dezvoltarea viitoare, explorând corelațiile dintre piața imobiliară, cadrul legal, dezvoltarea speculativă și instrumentele de intervenție publică.

Metodologia acestui capitol se bazează pe analiza datelor privind tranzacțiile imobiliare din ultimii cinci ani și pe corelarea acestora cu prevederile documentațiilor de urbanism în vigoare, în special PUG-ul aprobat prin HCL nr. 43/2016. Se utilizează ca surse de date evidențele de la Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI) și datele fiscale de la nivelul administrației locale. Ipoteza de lucru este că dezvoltarea urbană speculativă, necorelată cu o strategie publică, generează disfuncționalități majore, iar PUG-ul trebuie să ofere instrumentele de temperare prin analiza spațială a zonelor cu cea mai mare presiune investițională.

4.1. Analiza pieței imobiliare

CONSTATARE FACTUALĂ: Piața imobiliară din Borsec prezintă o dinamică specifică unei stațiuni balneare cu potențial turistic în creștere, caracterizată printr-un interes fluctuant, dar constant, pentru anumite tipuri de proprietăți. Factorii de influență sunt dezvoltarea infrastructurii de schi (pârția Speranța), starea de degradare a celor 13 monumente istorice și politicile de dezvoltare promovate de administrația locală.

PROBLEMĂ CLARĂ: În absența unei monitorizări sistematice și a unei baze de date publice privind tranzacțiile, dinamica pieței este opacă, ceea ce favorizează dezvoltarea speculativă și deciziile de investiții neinformate.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să creeze un cadru de reglementare care să aducă predictibilitate și să ghideze investițiile private către o dezvoltare durabilă, concentrându-se pe tendințele spațiale și funcționale.

În ultimii cinci ani, se observă o tendință de creștere a interesului pentru terenurile construibile situate în proximitatea zonelor de agrement, în special în vecinătatea pârției de schi Speranța și în zonele cu acces facil la traseele turistice montane. Tranzacțiile din aceste perimetre vizează, în principal, achiziționarea de parcele pentru construcția de case de vacanță, pensiuni turistice și mici complexe de apartamente în regim hotelier. Problema este



că multe dintre aceste dezvoltări se realizează punctual, fără o viziune de ansamblu asupra infrastructurii necesare, ceea ce duce la suprasolicitarea rețelelor edilitare și la o presiune crescută asupra celor 28 de străzi existente. Consecința este riscul apariției unor zone rezidențiale de vacanță cu o calitate scăzută a spațiului public și cu servicii deficitare. PUG-ul trebuie să definească pentru aceste zone un regim tehnic clar, care să condiționeze dezvoltarea de asigurarea prealabilă a infrastructurii.

O altă caracteristică a pieței imobiliare locale este existența unui stoc semnificativ de clădiri istorice, vile balneare din perioada sfârșitului secolului XIX și începutului secolului XX, aflate într-o stare avansată de degradare. Piața pentru aceste imobile este una de nișă și cu o dinamică lentă. Problema este complexă, fiind legată de costurile ridicate de reabilitare, regimul de protecție ca monument istoric (Legea nr. 422/2001) și situația juridică adesea neclară. Deși există un interes de principiu pentru achiziționarea și restaurarea acestor clădiri, numărul tranzacțiilor efective este redus. Consecința este perpetuarea stării de degradare a unor clădiri valoroase, o problemă evidențiată în sondajele de opinie cu 34 de mențiuni.

Categoria Proprietate	Frecvența Tranzacțiilor (2020-2025)	Observații
Terenuri construibile (zona turistică)	Ridicată	Presiune speculativă, parcelare intensă.
Apartamente în blocuri	Medie	Cerere constantă din partea populației rezidente.
Case/Vile existente	Medie-scăzută	Tranzacții ocazionale, adesea pentru case de vacanță.
Clădiri istorice (monumente)	Foarte scăzută	Piață de nișă, blocată de costuri și incertitudine juridică.
Terenuri agricole extravilane	Scăzută	Tendențe de comasare, utilizare predominant pentru fâneată.

Titlu: Tipologia proprietăților tranzacționate în Borsec

Piața terenurilor agricole din extravilanul localității Borsec, care însumează 2.393 ha, este mai puțin activă, fiind caracterizată prin tranzacții sporadice și o tendință de comasare a proprietăților de către micii fermieri locali. Problema principală este utilizarea extensivă a acestor terenuri, în special pentru fâneată și pășunat, fără investiții semnificative în modernizarea practicilor agricole. Consecința este o productivitate scăzută și o contribuție redusă la economia locală. Deși PUG-ul nu poate reglementa direct practicile agricole, el poate



influența piața terenurilor agricole prin politici de protejare a terenurilor fertile și prin descurajarea transformării nejustificate a acestora în terenuri construibile, menținând un echilibru între dezvoltarea urbană și conservarea resurselor agricole.

Impactul fiscalității locale asupra dinamicii pieței imobiliare este un alt factor ce necesită analiză. Nivelul impozitelor și taxelor locale pe clădiri și terenuri poate influența deciziile de a vinde, cumpăra sau dezvolta o proprietate. Un sistem de impozitare care penalizează terenurile neîngrijite sau clădirile în paragină poate stimula proprietarii să le vândă sau să le reabiliteze, conform Codului Fiscal. Problema este de a găsi un echilibru, astfel încât fiscalitatea să nu devină o povară excesivă care să blocheze piața, ci un instrument de stimulare a dezvoltării responsabile. Consecința pentru PUG este necesitatea de a corela reglementările urbanistice cu politicile fiscale, propunând, de exemplu, facilități fiscale pentru reabilitarea clădirilor de patrimoniu sau o impozitare diferențiată în funcție de respectarea regulamentului de urbanism.

4.2. Zone de presiune investițională

CONSTATARE FACTUALĂ: În Borsec, presiunea investițională se manifestă concentrat în trei perimetre clar definite, dictate de atractivitatea turistică și de disponibilitatea terenurilor: versantul nordic (zona de schi), zona balneară centrală și axa DN15 din Borsecul de Jos.

PROBLEMĂ CLARĂ: Această presiune, lăsată nereglementată, tinde să ignore calitatea arhitectural-ambientală și necesitățile de infrastructură publică, urmărind exclusiv maximizarea profitului pe termen scurt.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Riscul este o dezvoltare intensivă, dar de slabă calitate, care poate compromite pe termen lung resursele care au generat atractivitatea inițială. PUG-ul trebuie să intervină prin reglementări specifice pentru aceste zone, pentru a ghida investițiile.

Cea mai evidentă zonă de presiune investițională este versantul nordic al stațiunii, în proximitatea pârtiilor de schi Speranța și a viitoarei extinderi a domeniului schiabil. Aici, cererea pentru terenuri destinate construcției de unități de cazare și servicii conexe este foarte mare. Problema principală este accesibilitatea dificilă, multe parcele fiind deservite de drumuri înguste, neamenajate, și lipsa rețelilor de utilități la capacitatea necesară. Consecința este un risc major de a dezvolta o zonă turistică nouă fără infrastructura de bază, ceea ce ar genera disconfort pentru turiști și probleme de gestionare pentru administrația locală. PUG-ul trebuie să condiționeze autorizarea în această zonă de elaborarea unor Planuri Urbanistice



Zonale (PUZ-uri) de restructurare sau de proiecte integrate de infrastructură, care să asigure o dezvoltare coerentă.

O a doua zonă de presiune este cea centrală, de-a lungul Aleii 7 Izvoare și a străzilor adiacente, unde interesul se concentrează pe reconversia și modernizarea fondului construit existent. Aici, investitorii caută să achiziționeze vile vechi pentru a le transforma în unități de cazare tip boutique, restaurante sau spații comerciale. Problema este că multe dintre aceste clădiri au valoare arhitecturală sau istorică (parte din ansamblul balnear, cod LMI HR-II-a-B-12759), iar intervențiile necontrolate pot duce la alterarea sau chiar distrugerea patrimoniului. Consecința este pierderea identității arhitecturale a stațiunii. PUG-ul trebuie să impună, prin RLU, reguli stricte de intervenție pentru această zonă, bazate pe studiul istoric și pe un ghid de proiectare arhitecturală, care să asigure protejarea caracterului specific al localității.

O presiune investițională difuză, dar în creștere, se manifestă și în Borsecul de Jos, în special de-a lungul drumului național DN15. Interesul aici este generat de vizibilitatea comercială și de accesibilitatea rutieră, vizând dezvoltarea de spații de producție de mici dimensiuni, depozite sau servicii pentru transportatori. Problema este că o astfel de dezvoltare, neplanificată, poate genera conflicte funcționale cu zonele de locuit din apropiere și poate afecta negativ imaginea de "poartă de intrare" în stațiune. Consecința este riscul de a transforma accesul principal în localitate într-o zonă industrial-comercială dezordonată. PUG-ul trebuie să definească clar perimetrele pentru activități economice și să impună reguli de conformare a construcțiilor, inclusiv retrageri minime față de drum și obligativitatea realizării de perdele vegetale de protecție.

Analiza acestor zone de presiune nu trebuie să conducă la o atitudine pur restrictivă, ci la una proactivă. PUG-ul poate utiliza această dinamică investițională ca pe o oportunitate. De exemplu, în zonele de mare interes, administrația locală poate iniția proiecte de parteneriat public-privat pentru dezvoltarea infrastructurii, operațiuni de comasare a terenurilor pentru a crea parcele mai mari și mai atractive sau negocieri cu dezvoltatorii pentru a obține transferul către domeniul public a unor terenuri pentru spații verzi, conform Legii 350/2001. Astfel, presiunea investițională este canalizată pentru a contribui la realizarea obiectivelor de interes public.

4.3. Regimul juridic al înstrăinării terenurilor

CONSTATARE FACTUALĂ: Deși principiul de bază este libertatea de a vinde și cumpăra, există un set de reguli și proceduri care condiționează și reglementează acest proces, în special pentru anumite categorii de terenuri, precum cele agricole sau cele aparținând UAT.



PROBLEMĂ CLARĂ: Aceste reguli sunt adesea complexe și necunoscute publicului larg, ceea ce poate duce la tranzacții viciate sau la blocaje administrative.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul are rolul de a aduce claritate prin reglementări specifice și de a utiliza instrumentele legale (drept de preempțiune, licitații publice) pentru a ghida dezvoltarea în interes public.

Pentru terenurile aflate în proprietate privată, principalul instrument de înstrăinare este contractul de vânzare-cumpărare, încheiat în formă autentică la un notar public. Procedura implică obținerea unui extras de carte funciară pentru autentificare, care certifică situația juridică a imobilului. Problema care poate apărea este existența unor sarcini precum ipotecă, litigii notate sau interdicții de înstrăinare, care pot bloca tranzacția. Pentru terenurile din intravilan, certificatul de urbanism de informare, deși nu blochează vânzarea, aduce la cunoștința cumpărătorului regimul tehnic al terenului, conform Legii 50/1991.

Un regim special se aplică la înstrăinarea terenurilor agricole situate în extravilan. Legea nr. 17/2014 stabilește o procedură specifică menită să comaseze terenurile agricole. Procedura implică respectarea unui drept de preempțiune, o prioritate la cumpărare, în următoarea ordine: coproprietarii, arendașii, proprietarii vecini și statul român. Vânzătorul este obligat să înregistreze o ofertă de vânzare la primărie, care este apoi publicată. Doar dacă niciunul dintre preemptori nu își manifestă intenția de a cumpăra în termenul legal, terenul poate fi vândut liber. Problema este că această procedură, deși benefică pentru comasare, poate fi lentă și birocratică.

Înstrăinarea terenurilor aflate în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale se face, de asemenea, printr-o procedură specială, reglementată de Codul Administrativ. Regula de bază este vânzarea prin licitație publică, la un preț care nu poate fi mai mic decât cel stabilit printr-un raport de evaluare. Problema este că organizarea unei licitații este un proces complex, iar în lipsa unei strategii funciare clare, deciziile de vânzare pot fi punctuale și necorelate cu o viziune de dezvoltare. Consecința este riscul de a înstrăina terenuri strategice care ar fi putut fi utilizate mai eficient pentru proiecte publice.

Toate aceste reguli privind circulația juridică a terenurilor au un impact direct asupra dezvoltării urbane și trebuie reflectate în PUG. Dreptul de preempțiune pentru terenurile agricole din extravilan poate fi un instrument pentru a controla extinderea neplanificată a intravilanului. Strategia de vânzare sau concesiune a terenurilor din domeniul privat al UAT trebuie să fie direct corelată cu propunerile de zonificare și cu proiectele de infrastructură din PUG. Astfel, PUG-ul devine un instrument de politică funciară, ghidând nu doar "cum" se construiește, ci și "unde" și "în ce condiții" se poate dezvolta.



4.4. Concesionarea și închirierea terenurilor

CONSTATARE FACTUALĂ: Concesionarea și închirierea reprezintă instrumente juridice esențiale prin care terenurile, în special cele din proprietatea publică, pot fi introduse în circuitul economic pentru a genera dezvoltare și venituri la bugetul local.

PROBLEMĂ CLARĂ: Alegerea instrumentului juridic corect și stabilirea unor condiții contractuale care să echilibreze interesul investitorului cu cel al comunității este o provocare complexă.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: O alegere greșită poate bloca un teren pe termen lung într-un proiect neperformant. PUG-ul, prin definirea funcțiunilor și a condițiilor de construire, stabilește cadrul în care aceste contracte pot fi negociate.

Concesionarea este operațiunea prin care o autoritate publică încredințează, pe un termen determinat (de obicei până la 49 de ani), unui investitor privat (concesionar) dreptul și obligația de a exploata un bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe. Acest instrument este frecvent utilizat pentru dezvoltarea de proiecte turistice, exploatarea resurselor naturale sau operarea serviciilor publice. Procedura implică organizarea unei licitații publice, pe baza unui studiu de oportunitate. Problema este stabilirea unui caiet de sarcini care să impună concesionarului realizarea de investiții de interes public și respectarea standardelor de calitate.

Închirierea este un contract similar, dar de obicei pe o perioadă mai scurtă și cu obligații mai reduse pentru chiriaș, fiind un instrument mai flexibil, utilizat pentru terenuri mici, spații comerciale sau ocuparea temporară a domeniului public. Dreptul de suprafață permite unei persoane (supraficiar) să construiască și să dețină o construcție pe terenul altuia, în schimbul unei rente. Acest instrument este util când UAT dorește să atragă o investiție fără a vinde terenul. Problema esențială este stabilirea duratei și a condițiilor de la finalul contractului, când, de regulă, proprietarul terenului devine și proprietarul construcției.



Instru- ment Juridic	Transfer Proprieta- te Teren	Durată	Flexibilitate	Obligații Investitor	Venituri pentru UAT	Recoman- dat pentru
Vânzare	Da, definitiv	N/A	Scăzută	Scăzute (după vânzare)	Imediat, o singură dată	Terenuri non- strategice
Concesiune	Nu	Lungă (până la 49 ani)	Medie	Ridicate (contractuale)	Periodice (redevență)	Proiecte mari, strategice
Închiriere	Nu	Scurtă/Medie	Ridicată	Scăzute/Medii	Periodice (chirie)	Utilizări temporare, spații mici
Superfici	Nu	Lungă	Medie	Ridicate (construcție)	Periodice (rentă)	Atragere construcții noi pe teren public

Titlu: Tabel comparativ - Vânzare vs. Concesiune vs. Închiriere vs. Suprafață

Alegerea între aceste instrumente juridice depinde de obiectivele strategice ale administrației locale, definite prin PUG. Pentru un proiect major pe termen lung, concesiunea este instrumentul potrivit. Pentru o valorificare rapidă și flexibilă, închirierea poate fi mai adecvată. PUG-ul trebuie să identifice terenurile publice pretabile pentru astfel de operațiuni și să stabilească în RLU condițiile urbanistice (funcțiuni, indicatori) care vor fi incluse obligatoriu în caietele de sarcini pentru licitații, asigurând astfel că dezvoltarea privată pe teren public respectă viziunea de dezvoltare a localității.



5. ANALIZA STRUCTURII FUNCiare ȘI PARCELARE

Analiza fizică a parcellarului din teritoriul administrativ al Orașului Borsec este o componentă critică pentru înțelegerea blocajelor și oportunităților de dezvoltare, având în vedere că o structură funciară fragmentată reprezintă o barieră majoră în calea implementării unei viziuni urbane coerente. Acest capitol identifică și cartografiază zonele cu o fragmentare excesivă, evaluând impactul acesteia asupra posibilităților de dezvoltare și de echipare eficientă cu rețele edilitare. Analiza oferă o diagnoză detaliată a eficienței utilizării terenului, a costurilor ascunse ale fragmentării și a calității spațiului urban rezultat.

Metodologia aplicată combină analiza datelor geospațiale din planurile cadastrale furnizate de OCPI Harghita și din ortofotoplanuri recente cu interpretarea cadrului normativ în vigoare, pe baza PUG-ului anterior, aprobat prin HCL nr. 43/2016. Ipoteza de lucru este că există o corelație directă între gradul de fragmentare funciară și calitatea locuirii, precum și costurile pe care comunitatea trebuie să le suporte pentru infrastructură. Criteriile de analiză utilizate includ dimensiunea medie a parcelei, indicele de alungire și procentul de parcele fără acces direct la un drum public. Acuratețea analizei este condiționată de gradul de actualizare al datelor cadastrale disponibile la data de 19.09.2025.

5.1. Diagnoza fragmentării proprietății

CONSTATARE FACTUALĂ: Fragmentarea funciară reprezintă una dintre cele mai semnificative probleme structurale care afectează dezvoltarea urbanistică a Orașului Borsec. În afara nucleului istoric cu un parcellar relativ stabil, zonele de extindere recentă, în special în zona de nord, spre pârtia de schi, și zona vestică, de-a lungul DN15, prezintă o divizare excesivă a terenurilor.

PROBLEMĂ CLARĂ: Acest proces, adesea speculativ, se desfășoară înaintea planificării infrastructurii, generând o structură funciară rigidă, inefficientă și dificil de deservit cu utilități publice. Cauzele fenomenului sunt duble: un fond istoric de fragmentare, rezultat din practicile de moștenire, și o presiune imobiliară turistică recentă, care a accelerat divizarea necoordonată a parcelelor mari în loturi mici, destinate caselor de vacanță.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul se confruntă cu dificultatea majoră de a trasa coridoare pentru străzi noi și de a aloca spații pentru dotări publice, fără a recurge la proceduri de expropriere. RLU trebuie să intervină direct pentru a stopa acest fenomen, prin reglementări stricte privind dimensiunile minime ale parcelelor și condițiile de parcelare.

Impactul negativ al fragmentării este vizibil la multiple niveluri. Din punct de vedere economic, costurile de extindere a rețelelor de apă, canalizare, electricitate și gaze per unitate



de locuință cresc semnificativ în zonele cu parcelar fărâmițat și fronturi stradale înguste. Din punct de vedere funcțional, accesul la multe dintre aceste parcele noi se face pe drumuri private înguste, care nu corespund normativelor pentru a fi preluate în domeniul public și modernizate. Acestea devin o sursă de conflicte și o povară pentru locuitori, care trebuie să suporte costurile de întreținere, îngreunând totodată accesul serviciilor de urgență.

Calitatea peisajului urban este, de asemenea, profund afectată. Construirea pe parcele mici și înguste duce la o densitate vizuală mare, la o lipsă de spații verzi private și la dificultatea de a respecta retragerile legale față de vecini. Această aglomerare de construcții, adesea cu un limbaj arhitectural eterogen, erodează caracterul specific al stațiunii Borsec, bazat pe o relație armonioasă între cadrul construit și cel natural, ducând la o banalizare a peisajului ce poate diminua atractivitatea turistică.

În cadrul PUG, cartografierea precisă a zonelor cu fragmentare critică este primul pas esențial. Analiza GIS trebuie să identifice parcelele cu suprafețe sub un prag minim de construibilitate (propunere: 400 mp) sau cu fronturi la stradă sub o lățime minimă (propunere: 15 m). Pentru aceste parcele, RLU trebuie să introducă reglementări clare care fie interzic construirea până la comasarea lor, fie permit construirea doar în condiții speciale, cu un regim tehnic restrictiv (POT, CUT, regim de înălțime reduse), pentru a stopa extinderea dezvoltării haotice.

5.2. Dimensiunea și forma parcelelor

CONSTATARE FACTUALĂ: Analiza dimensională și morfologică a parcelarului în zonele critice din Borsec relevă o dimensiune medie a parcelelor scăzută, adesea sub pragul optim pentru o locuire de calitate. Această dimensiune redusă este frecvent corelată cu forme neregulate, precum loturi foarte lungi și înguste (tip "fidea") sau parcele cu forme atipice (trapezoidale, triunghiulare).

PROBLEMĂ CLARĂ: Aceste configurații complică procesul de construire și fac dificilă sau imposibilă aplicarea regulilor standard din Regulamentul General de Urbanism și Codul Civil. Impactul cel mai direct este imposibilitatea respectării retragerilor legale. Conform Codului Civil, orice construcție trebuie să se retragă de la limitele laterale și posterioare cu o distanță de cel puțin 0,6 metri. Pe o parcelă cu o lățime de sub 10 metri, aplicarea acestor retrageri lasă o fâșie construibilă nefuncțională.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Noul PUG trebuie să definească dimensiuni minime ale parcelelor pentru a fi considerate construibile, diferențiate pe zone funcționale, și să stabilească un regim special pentru loturile existente subdimensionate, pentru a încuraja comasarea.



Forma neregulată a parcelelor introduce constrângeri suplimentare. O parcelă lungă și îngustă duce la o amplasare ineficientă a clădirii și la o utilizare slabă a terenului rămas liber, care se transformă adesea într-un spațiu rezidual. O parcelă cu geometrie complexă face dificilă calcularea indicatorilor urbanistici POT și CUT și necesită soluții de proiectare atipice și costisitoare, care adesea nu sunt implementate, rezultând în spații nefuncționale și o imagine urbană discordantă.

Tipologie Parcelă	Constrângeri Principale	Implicații pentru Construire	Risc Asociat
Lungă și îngustă ("fidea")	Imposibilitatea respectării retragerilor laterale; iluminare naturală deficitară; spații reziduale greu de utilizat.	Amplasare ineficientă a clădirii; dificultăți de acces și parcare; curți interioare nefuncționale.	Calitate scăzută a locuirii; conflicte de vecinătate.
Formă atipică (triunghi, trapez)	Dificultăți în încadrarea unei construcții regulate; calcul complex al POT/CUT; pierdere de suprafață utilă.	Soluții de proiectare atipice și costisitoare; utilizare ineficientă a terenului.	Creșterea costurilor de dezvoltare; imagine urbană discordantă.
Subdimensionată (<400 mp)	Suprafață insuficientă pentru construcție, spații verzi și anexe, după aplicarea retragerilor.	Densitate excesivă; lipsa intimității; imposibilitatea asigurării locurilor de parcare în incintă.	Supraaglomerare; presiune asupra spațiului public.

Titlu: Tipologii de parcele problematice și constrângeri asociate

Pentru a controla dezvoltarea, noul Regulament Local de Urbanism trebuie să stabilească, în funcție de zonarea funcțională, o suprafață minimă și o lățime minimă a frontului la stradă pentru orice parcelă nouă creată prin dezmembrare. De exemplu, pentru zona de locuințe individuale se propune o suprafață minimă de 500 mp și un front minim de 18 m. Pentru loturile subdimensionate existente, RLU poate introduce prevederi tranzitorii, precum permiterea construirii doar dacă proprietarul comasează terenul cu un vecin sau realizează o construcție cuplată pe calcan, pe baza unui acord notarial.

5.3. Impactul asupra dezvoltării și accesibilității

CONSTATARE FACTUALĂ: Structura funciară fragmentată acționează ca o frână sistemică pentru dezvoltarea generală a orașului Borsec, cu consecințe pe termen lung. O rețea



parcelară rigidă și inefficientă blochează modernizarea infrastructurii și crearea de noi dotări publice.

PROBLEMĂ CLARĂ: Costurile generate de această fragmentare sunt de natură tehnică, financiară și socială și sunt suportate de întreaga comunitate. Unul dintre cele mai grave efecte este blocarea extinderii rețelei stradale, deoarece lărgirea drumurilor existente ar necesita exproprieri din zeci de proprietăți private, un proces costisitor și de lungă durată.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Dezvoltarea devine mai lentă, mai scumpă și de o calitate inferioară. PUG-ul trebuie să adopte măsuri de control și corecție. Noul plan trebuie să propună o strategie pe două direcții: una preventivă (controlul parcelărilor prin RLU) și una corectivă (instrumente de intervenție funciară).

Accesibilitatea unui număr semnificativ de parcele este o altă problemă majoră. O analiză GIS preliminară indică faptul că un procent considerabil dintre parcelele din zonele de extindere nu au acces direct la un drum public, ci se bazează pe servituți de trecere sau pe drumuri de exploatare. Aceste soluții de acces sunt precare și generează insecuritate juridică, blocând obținerea legală a autorizațiilor de construire.

Eficiența utilizării terenului este redusă drastic. Un parcelar fragmentat duce la o risipă de teren prin crearea de spații reziduale între construcții, care sunt greu de utilizat și întreținut. Consecința este o imagine urbană dezordonată și o utilizare inefficientă a resursei de teren construibil, ceea ce contrazice principiile dezvoltării durabile.

Măsuri Preventive (prin RLU):

1. Stabilirea de dimensiuni minime (suprafață, front) pentru parcelare.
2. Condiționarea oricărei parcelări de asigurarea accesului la un drum public și de pre-echiparea cu utilități.
3. Interzicerea creării de loturi fără acces direct la drumuri publice.

Măsuri Corective (prin PUG și politici locale):

1. Inițierea de proiecte de remembre funciară în zonele critice, pentru redesenarea parcelarului și crearea unei rețele stradale coerente.
2. Utilizarea exproprierii pentru realizarea proiectelor de infrastructură majoră.
3. Stimularea comasării voluntare prin acordarea de bonusuri urbanistice (ex: CUT majorat) pentru parcelele rezultate din comasare.

Măsurile corective sunt complexe și pot include inițierea unor proiecte de remembre funciară în zonele critice, prin care se redesenează parcelarul și se creează o rețea stradală coerentă. De asemenea, utilizarea instrumentelor de intervenție funciară, precum exproprierea, devine necesară pentru realizarea proiectelor de infrastructură majoră, iar stimularea comasării



voluntare prin acordarea unor bonusuri urbanistice (ex: un CUT mai mare) pentru parcelele rezultate din comasare poate debloca inițiativele private. Aceste opțiuni, deși dificile, reprezintă singura cale de a corecta pe termen lung disfuncționalitățile structurii funciare.



6. SITUAȚII JURIDICE SPECIALE ȘI LITIGII

Acest capitol inventariază și analizează terenurile din teritoriul administrativ al Orașului Borsec care fac obiectul unor situații juridice neclare, o condiție esențială pentru a fundamenta decizia de planificare urbană realistă și aplicabilă. Incertitudinea juridică, indiferent de forma sa – litigii pe rol, terenuri revendicate sau procese de retrocedare nesoluționate – acționează ca un blocaj major, înghețând dezvoltarea și generând riscuri semnificative pentru investițiile publice și private. Analiza se concentrează pe cartografierea acestor zone de incertitudine și pe evaluarea impactului lor asupra coerenței PUG-ului, abordând blocajul investițional, riscurile pentru proiectele de utilitate publică și necesitatea unui registru al incertitudinilor funciare.

Metodologia aplicată îmbină analiza documentară cu tehnicile de cartografiere GIS pentru a oferi o imagine spațială clară a problemelor. Sursele de date primare includ evidențele de la instanțele de judecată, arhiva comisiei locale de fond funciar, datele de la OCPI Harghita privind notările din cărțile funciare și documentele contractuale ale PUG, precum Caietul de Sarcini. Ipoteza fundamentală de lucru este că incertitudinea juridică nu este o fatalitate, ci o problemă care poate fi gestionată prin planificare urbanistică, prin definirea unor regimuri tranzitorii sau prin condiționarea dezvoltării de clarificarea statutului juridic. Criteriile de analiză se axează pe localizarea terenurilor cu probleme, tipul de incertitudine (litigiu, revendicare) și impactul potențial asupra proiectelor de interes public. Limitele studiului sunt date de caracterul dinamic al proceselor juridice, situația putând evolua pe parcursul elaborării PUG.

6.1. Terenuri în litigiu

CONSTATARE FACTUALĂ: În teritoriul administrativ al Orașului Borsec există multiple terenuri al căror drept de proprietate este contestat în instanță, generând o stare de incertitudine juridică prelungită. Aceste litigii vizează, în principal, acțiuni de grănițuire, succesiuni nefinalizate și suprapuneri de titluri de proprietate emise în perioade diferite, fiind concentrate cu precădere în zona istorică a stațiunii și în zonele de extindere recentă a intravilanului.

PROBLEMĂ CLARĂ: Existența unui litigiu notat în cartea funciară blochează, în practică, orice formă de dezvoltare sau tranzacție. Nicio autorizație de construire nu poate fi emisă legal pentru un teren al cărui proprietar este incert, iar investitorii evită achiziționarea unor astfel de proprietăți din cauza riscurilor juridice și financiare asociate.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Înghețarea dezvoltării în perimetre importante, unele cu un potențial urbanistic ridicat, impune o abordare strategică. PUG-ul



trebuie să cartografieze riguros aceste zone și să instituie un regim tranzitoriu care să gestioneze riscul, prevenind investiții ce ar putea fi anulate ulterior de o hotărâre judecătorească.

Cauzele care duc la apariția litigiilor funciare sunt diverse și adesea suprapuse. O sursă majoră este procesul istoric de aplicare a legilor fondului funciar, care a generat, în unele cazuri, puneri în posesie fără măsurători topografice precise sau emiterea de titluri de proprietate pentru aceleași amplasamente către persoane diferite. O altă cauză frecventă o reprezintă succesiunile nedezbătute de-a lungul mai multor generații, care conduc la un număr mare de coproprietari cu interese divergente, făcând aproape imposibilă obținerea unui acord pentru vânzare sau dezvoltare. Problema sistemică este lipsa unui cadastru general finalizat la nivelul întregului UAT, care ar putea clarifica multe dintre aceste suprapuneri și incertitudini. Consecința este o perpetuare a stării de provizorat juridic, care afectează negativ atât proprietarii direct implicați, cât și comunitatea în ansamblu prin blocarea potențialului de dezvoltare.

Impactul economic și social al terenurilor în litigiu este considerabil. Economic, aceste proprietăți sunt scoase din circuitul imobiliar, nu generează venituri din tranzacții și adesea nu sunt nici exploatate agricol sau turistic. Clădirile situate pe astfel de terenuri, în special cele cu valoare de patrimoniu din zona stațiunii, intră într-un proces accelerat de degradare, deoarece niciunul dintre potențialii proprietari nu este dispus să investească în întreținerea lor. Problema socială constă în generarea de conflicte în cadrul comunității și într-o percepție generală de insecuritate juridică. Consecința este o erodare a încrederii în instituțiile administrative și o descurajare a inițiativelor locale. PUG-ul trebuie să recunoască aceste zone ca fiind "blocate" din punct de vedere urbanistic și să propună un regim special pentru ele.

Din perspectiva planificării urbanistice, prezența masivă a litigiilor ridică provocări majore. Orice proiect de infrastructură publică, precum extinderea unei străzi, modernizarea unei rețele de apă sau amenajarea unui parc, care traversează o zonă cu litigii, devine extrem de dificil de implementat. Problema este că procedura de expropriere pentru cauză de utilitate publică nu poate fi demarată atâta timp cât titularul dreptului de proprietate nu este clar stabilit. Consecința este fie amânarea unor proiecte de investiții esențiale, fie devierea costisitoare a traseelor pentru a ocoli aceste parcele. Se impune, așadar, o strategie proactivă la nivelul administrației locale, care să includă medierea conflictelor între proprietari, sprijin juridic pentru finalizarea succesiunilor sau inițierea de acțiuni în instanță de către primărie pentru clarificarea situației în cazurile de interes public major.



Rolul PUG în gestionarea acestor zone este unul de reglementare prudentă și de management al riscului. În primul rând, este obligatorie crearea unui strat GIS dedicat, care să cartografieze toate parcelele cu litigii notate în cartea funciară. Problema este cum se reglementează aceste zone în RLU. O abordare posibilă este instituirea unei "supra-zonări" de tip ZRS (Zonă cu Reglementare Specială), denumită "Zonă cu Situație Juridică Incertă" (ZSJI). În aceste zone, RLU ar putea prevedea o interdicție temporară de construire pentru lucrări definitive sau ar putea condiționa autorizarea de prezentarea unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile care să clarifice regimul de proprietate. Consecința este o transparentizare a riscurilor pentru potențialii investitori și o protecție a interesului public.

6.2. Retrocedări și revendicări

CONSTATARE FACTUALĂ: Procesul de retrocedare a proprietăților preluate abuziv în perioada regimului comunist, deși în mare parte finalizat, continuă să genereze efecte semnificative în structura funciară a Orașului Borsec. Un număr estimat de cereri de revendicare rămân nesoluționate, fie în faza administrativă la comisia locală de fond funciar, fie pe rolul instanțelor. Aceste revendicări vizează în principal terenuri forestiere, pășuni și clădiri cu valoare istorică din stațiune.

PROBLEMĂ CLARĂ: Incertitudinea pe care aceste procese o induc asupra unor suprafețe importante de teren blochează planificarea pe termen lung și expune administrația la riscuri juridice și financiare.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să planifice dezvoltarea într-un context în care o parte a fondului funciar, administrat în prezent de stat sau de UAT, ar putea reveni în proprietate privată. Este necesară adoptarea unor reglementări flexibile, care să prevadă scenarii alternative în funcție de soluționarea revendicărilor.

Cadrul legal care guvernează retrocedările este complex, fiind format dintr-o succesiune de acte normative, printre care cele mai importante sunt Legea fondului funciar nr. 18/1991, Legea nr. 1/2000, Legea nr. 10/2001 (privind regimul juridic al unor imobile preluate abuziv) și Legea nr. 165/2013 (privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire). Problema este că aplicarea acestor legi a fost un proces de lungă durată, marcat de dificultăți în probarea dreptului de proprietate și de suprapuneri între cererile diferiților foști proprietari. În Borsec, o problemă specifică este legată de revendicarea unor foste proprietăți comunitare (composesorate), care aveau un regim juridic special. Consecința este existența unor litigii complexe, care necesită o analiză juridică aprofundată și care blochează utilizarea terenurilor respective.



Impactul teritorial al retrocedărilor și revendicărilor este major. În multe cazuri, cererile vizează suprafețe mari și compacte de teren, a căror trecere în proprietate privată poate schimba radical destinația și modul de utilizare. De exemplu, retrocedarea unei suprafețe de pădure administrată de ocolul silvic și inclusă în planuri de management pe termen lung ridică problema continuității acestui management. Problema apare și în cazul în care pe un teren revendicat s-au realizat între timp investiții publice, precum rețele edilitare, drumuri de acces sau amenajări de agrement. Consecința este că soluționarea acestor revendicări poate implica fie acordarea de măsuri compensatorii costisitoare, fie chiar desființarea unor investiții.

Planificarea urbanistică trebuie să trateze cu maximă prudență zonele afectate de revendicări. Problema este cum se poate reglementa o zonă a cărei formă de proprietate se poate schimba. De exemplu, dacă PUG-ul propune amenajarea unui parc public pe un teren aflat în proprietatea UAT, dar care este revendicat, investiția este riscantă. Consecința este că, în aceste zone, PUG-ul trebuie să adopte o abordare flexibilă. O soluție este de a propune reglementări alternative sau condiționate. RLU ar putea prevedea: "În cazul în care terenul rămâne în proprietate publică, se va amenaja un parc. În cazul în care terenul este retrocedat, se permite construirea de locuințe cu un regim de înălțime de P+1 și cu obligativitatea de a menține 30% din suprafață ca spațiu verde."

Pentru a gestiona aceste situații, este esențială o colaborare strânsă între departamentul de urbanism și comisia locală de fond funciar. Administrația locală trebuie să centralizeze toate cererile de retrocedare și să le transpună într-un strat GIS, care să fie suprapus peste planurile de dezvoltare. Problema este că, adesea, aceste informații nu sunt gestionate digital și integrat. Consecința este o lipsă de viziune de ansamblu, care duce la decizii punctuale și uneori contradictorii. Actualizarea PUG este, prin urmare, o oportunitate de a crea acest instrument de monitorizare și de a stabili o strategie pe termen mediu pentru soluționarea cazurilor rămase, atenuând astfel riscurile juridice în procesul de planificare.

6.3. Riscuri juridice în planificare

CONSTATARE FACTUALĂ: Dincolo de litigii și revendicări, procesul de planificare urbanistică este expus la o serie de alte riscuri juridice care pot afecta valabilitatea și aplicabilitatea PUG-ului. Aceste riscuri pot proveni din interpretarea neunitară a legislației, vicii de procedură în procesul de avizare și aprobare sau contestarea în instanță a reglementărilor de către proprietarii afectați.

PROBLEMĂ CLARĂ: Aceste riscuri, dacă nu sunt identificate și gestionate corespunzător în timpul elaborării PUG, pot duce la anularea parțială sau totală a documentației în instanță, generând costuri suplimentare și un vid de reglementare.



CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Este necesară implementarea unui protocol riguros de management al riscului juridic pe parcursul întregului proces de actualizare a PUG, incluzând verificări de conformitate la fiecare etapă și o fundamentare solidă a fiecărei decizii de reglementare.

Un prim risc major este legat de nerespectarea ierarhiei actelor normative. {"PUG-ul Orașului Borsec trebuie să fie în perfectă concordanță cu documentațiile de rang superior, precum Planul de Amenajare a Teritoriului Național (PATN), Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal (PATZ), dacă există, și Planul de Amenajare a Teritoriului Județean (PATJ) Harghita."} [paraphrase: Parlamentul României, "Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul", 2001]. Problema este că aceste documente pot conține reglementări generale care trebuie transpuse corect la scara locală. De exemplu, dacă PATJ stabilește un coridor ecologic de protecție de-a lungul unui râu, PUG-ul trebuie să preia acest coridor și să-l detalieze prin reguli specifice. Consecința nerespectării acestei ierarhii este nulitatea de drept a prevederilor din PUG care contravin planurilor superioare.

Un alt risc semnificativ provine din nerespectarea procedurilor de informare și consultare a publicului, reglementate de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Problema este că orice viciu în această procedură, precum nepublicarea anunțurilor în timp util, neorganizarea dezbaterilor publice obligatorii sau nemotivarea respingerii propunerilor venite din partea publicului, poate constitui un motiv pentru atacarea în contencios administrativ a hotărârii de aprobare a PUG. Consecința este un risc de anulare a întregii documentații, chiar dacă din punct de vedere tehnic aceasta este corectă. Prin urmare, documentarea riguroasă a fiecărei etape a procesului de consultare publică este esențială.

Contestarea în instanță a reglementărilor de către proprietarii care se consideră vătămați în dreptul lor de proprietate este un risc inherent oricărui proces de planificare. Problema este cum pot fi formulate reglementările pentru a minimiza acest risc. Cheia constă în justificarea temeinică a fiecărei restricții pe baza unui interes public. De exemplu, dacă se introduce o interdicție de construire într-o zonă de risc la alunecări, PUG-ul trebuie să aibă la bază un studiu geotehnic solid care demonstrează existența aceluia risc. Consecința lipsei unei astfel de fundamentări este o probabilitate mare ca instanța să anuleze restricția, considerând-o un abuz.

Pentru a mitiga aceste riscuri, este necesară o abordare proactivă. Echipa de elaborare a PUG, în colaborare cu aparatul juridic al primăriei, trebuie să realizeze o evaluare de risc pentru fiecare propunere majoră de reglementare. Această evaluare ar trebui să răspundă la întrebări



precum: Care este temeiul legal exact pentru această restricție? Există alternative mai puțin restrictive pentru a atinge același scop de interes public? Cum poate fi demonstrat caracterul proporțional al măsurii? Consecința este crearea unui "dosar de justificare" pentru fiecare reglementare importantă, care să poată fi utilizat în cazul unei eventuale contestări.

6.4. Succesiuni vacante

CONSTATARE FACTUALĂ: În Orașul Borsec, similar cu multe alte localități din România, există un număr de imobile (terenuri și/sau clădiri) ai căror proprietari au decedat, iar succesiunea nu a fost dezbătută și nu există moștenitori legali sau testamentari cunoscuți. Aceste proprietăți intră în categoria succesiunilor vacante.

PROBLEMĂ CLARĂ: Aceste imobile rămân fără un proprietar care să le administreze, să plătească impozite sau să le utilizeze, intrând într-un proces de degradare și scoatere din circuitul economic.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Aceste "găuri negre" în țesutul urban afectează negativ zonele învecinate. PUG-ul trebuie să identifice aceste proprietăți și să sprijine o strategie administrativă de preluare a lor în proprietatea UAT, unde pot fi valorificate în interes public.

Procedura de declarare a vacanței succesoriale este reglementată de Codul Civil și este o procedură notarială sau judecătorească. Aceasta poate fi inițiată de orice persoană interesată sau de unitatea administrativ-teritorială. La finalul procedurii, dacă se constată că nu există moștenitori, se emite un certificat de vacanță succesorală, iar bunurile din masa succesorală intră, de drept, în proprietatea privată a comunei, orașului sau municipiului pe teritoriul căruia se aflau la data deschiderii moștenirii. Problema este că această procedură este adesea anevoioasă și de lungă durată, iar administrațiile locale sunt reticente în a o iniția din cauza costurilor și a complexității.

Impactul existenței acestor proprietăți cu succesiune nedezbătută sau vacantă este vizibil în special în zona istorică a stațiunii Borsec. Multe dintre vilele valoroase, dar degradate, se află în această situație juridică incertă. Problema este că, atâta timp cât proprietarul nu este clar definit, nicio intervenție de reabilitare, fie ea publică sau privată, nu poate fi demarată. Primăria nu poate investi fonduri publice într-o clădire care nu-i aparține, iar un investitor privat nu are de la cine să cumpere. Consecința este o condamnare a acestor clădiri la ruină, cu o pierdere ireversibilă de patrimoniu.

O strategie proactivă din partea administrației locale este esențială. Primul pas este realizarea unui inventar al tuturor imobilelor suspecte de a se afla în această situație, pe baza evidențelor de la serviciul de taxe și impozite (proprietari decedați pentru care nu se mai plătește impozit),



informațiilor de la vecini și a verificărilor la registrul de stare civilă. Problema este alocarea resurselor umane și financiare pentru această muncă de investigație. Consecința este că, fără un efort dedicat, aceste proprietăți vor rămâne în uitare, continuând să se degradeze.

Odată identificate aceste imobile, PUG-ul poate juca un rol în prioritizarea acțiunilor. Pe baza analizelor urbanistice, se pot identifica care dintre aceste proprietăți vacante sunt strategice pentru dezvoltarea orașului, datorită localizării lor, valorii arhitecturale sau potențialului de a fi integrate în proiecte publice. Pentru acestea, PUG-ul poate recomanda cu prioritate demararea de către UAT a procedurii de declarare a vacanței successorale. Consecința este că administrația locală își poate mări fondul funciar propriu cu terenuri și clădiri valoroase, pe care le poate apoi reabilita și introduce în circuitul turistic, utiliza pentru dotări publice sau vinde la licitație către investitori cu un plan de dezvoltare.



7. INSTRUMENTE DE INTERVENȚIE FUNCİARĂ

Acest capitol analizează cadrul legal și oportunitatea utilizării instrumentelor de intervenție funciară de către administrația publică, având în vedere necesitatea implementării proiectelor de interes general definite prin PUG. Dezvoltarea coerentă a infrastructurii publice și regenerarea urbană sunt adesea obstructionate de structura fragmentată a proprietății private, ceea ce face dificilă asamblarea trupurilor de teren necesare pentru proiecte strategice precum drumuri noi, parcuri sau dotări publice. PUG-ul are obligația de a identifica nu doar ce trebuie făcut, ci și *cum* poate fi mobilizat terenul necesar, explorând instrumente precum exproprierea, dreptul de preempțiune și comasarea terenurilor.

Metodologia acestui capitol este axată pe o analiză a cadrului normativ, corelată cu bune practici și cu specificul local al Orașului Borsec. Se examinează prevederile din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, Legea nr. 350/2001 a urbanismului și Codul Civil, pentru a defini condițiile și procedurile de aplicare a fiecărui instrument. O utilizare proactivă și transparentă a acestor instrumente poate accelera implementarea PUG și poate asigura o dezvoltare mai echitabilă. Analiza se concentrează pe fezabilitatea juridică, impactul social și costurile financiare estimate, fără a avansa valori numerice finale, având în vedere caracterul general al PUG.

7.1. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

CONSTATARE FACTUALĂ: Exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă cel mai puternic instrument de intervenție funciară al statului, permițând transferul forțat al dreptului de proprietate din domeniul privat în cel public pentru realizarea unor lucrări de interes național, județean sau local. În contextul PUG Borsec, acest instrument este relevant pentru proiecte de anvergură precum realizarea unor noi artere de circulație, extinderea rețelelor magistrale de utilități sau amenajarea unor parcuri publice de mari dimensiuni.

PROBLEMĂ CLARĂ: Fiind o limitare excepțională a dreptului de proprietate garantat de Constituție, instrumentul trebuie utilizat cu maximă prudență, doar atunci când interesul public este major și nu există alternative viabile.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul are obligația de a justifica temeinic orice coridor de expropriere propus, demonstrând fără echivoc necesitatea, oportunitatea și proporționalitatea măsurii, pentru a minimiza riscul de litigii. Orice referire la proiecte, cum ar fi o variantă ocolitoare a orașului, rămâne la nivel de exemplu ilustrativ.

Cadrul legal care reglementează procedura de expropriere este definit în principal de Legea nr. 33/1994 și Legea nr. 255/2010, precum și de prevederile constituționale. Aceste acte



normative stabilesc că exproprierea se poate face doar pentru o cauză de "utilitate publică", după o procedură administrativă prealabilă și cu o "dreaptă și prealabilă despăgubire". Parcurgerea riguroasă a etapelor procedurale și stabilirea corectă a despăgubirii sunt esențiale, deoarece omiterea sau realizarea defectuoasă a oricărei etape, de la notificarea proprietarilor la realizarea expertizelor de evaluare, poate duce la anularea procedurii în instanță. Orice proiect bazat pe expropriere trebuie să aibă un management juridic și administrativ impecabil.

Etapă Procedurală	Acțiuni Principale	Cadru Legal de Referință
1. Declararea utilității publice	Aprobarea de către autoritatea competentă (Guvern/Consiliu Local) a unui act administrativ care constată necesitatea lucrării.	Legea 33/1994, Art. 7-12
2. Măsurile premergătoare	Inventarierea imobilelor afectate, identificarea proprietarilor, realizarea planurilor cadastrale și a rapoartelor de evaluare.	Legea 33/1994, Art. 13-17
3. Stabilirea și consemnarea despăgubirilor	Propunerea unei oferte de despăgubire și, în caz de refuz, consemnarea sumei la dispoziția proprietarului.	Legea 33/1994, Art. 18-27
4. Transferul dreptului de proprietate	Emiterea hotărârii de expropriere și punerea în posesie a expropriatorului, de regulă după soluționarea în instanță a contestațiilor.	Legea 33/1994, Art. 28-32

Declararea utilității publice este actul administrativ care declanșează procedura. Pentru lucrări de interes național, aceasta se face prin hotărâre a Guvernului, iar pentru cele de interes local, prin hotărâre a Consiliului Local Borsec. Fundamentarea solidă a acestei declarări este esențială. Documentația trebuie să demonstreze că lucrarea propusă este indispensabilă pentru comunitate și că nu poate fi realizată pe alte amplasamente. De exemplu, pentru a expropria terenuri în vederea construirii unui nou spital, PUG-ul și studiile de fundamentare trebuie să demonstreze de ce amplasamentul ales este singurul viabil, luând în considerare accesibilitatea, deservirea cu utilități și impactul asupra mediului. O fundamentare slabă expune actul de declarare a utilității publice riscului de a fi anulat în contencios administrativ.

Stabilirea unei "drepte și prealabile despăgubiri" este, adesea, cea mai litigioasă etapă a procesului. Despăgubirea trebuie să acopere atât valoarea reală de circulație a imobilului (teren și/sau construcții), cât și prejudiciul cauzat proprietarului prin pierderea proprietății.



Evaluarea realizată de expropriator este frecvent contestată de proprietari, care consideră valoarea subestimată, ceea ce duce la un număr mare de procese în instanță care pot întârzia proiectul cu luni sau chiar ani de zile. Pentru a mitiga acest risc, se recomandă utilizarea unor experți evaluatori independenți și o negociere transparentă cu proprietarii, bazată pe prețurile de referință din tranzacții similare din zonă.

În cadrul PUG Borsec, identificarea coridoarelor de expropriere trebuie făcută cu maximă responsabilitate. Hărțile de reglementări trebuie să delimiteze cu precizie aceste coridoare, iar Regulamentul Local de Urbanism (RLU) trebuie să specifice regimul tranzitoriu al acestor terenuri. Până la declanșarea efectivă a exproprierii, care poate avea loc la câțiva ani după aprobarea PUG, RLU trebuie să instituie o interdicție temporară de construire pentru lucrări definitive, permițând doar lucrări de întreținere sau reparații care nu cresc valoarea imobilului. Această măsură este necesară pentru a preveni construcțiile speculative în coridorul de expropriere, care ar crește nejustificat costurile viitoarelor despăgubiri și ar face proiectul public nefezabil. Analiza bunelor practici din alte localități arată că un proces de expropriere de succes este adesea precedat de o campanie amplă de informare și consultare publică. O comunicare proactivă din partea administrației locale, care să explice beneficiile proiectului și să prezinte transparent procedura de despăgubire, poate reduce numărul contestațiilor, accelerând procesul și reducând costurile indirecte.

7.2. Dreptul de preempțiune

CONSTATARE FACTUALĂ: Dreptul de preempțiune reprezintă un instrument de intervenție funciară mai puțin intruziv decât exproprierea, dar cu un potențial strategic important. Acesta conferă autorității publice un drept prioritar de a cumpăra un imobil, la preț și în condiții egale cu cele oferite de un terț, atunci când proprietarul decide să îl vândă.

PROBLEMĂ CLARĂ: Acest drept nu este general, ci se aplică doar în cazurile și condițiile expres prevăzute de lege, fiind condiționat de alocarea de fonduri bugetare pentru achiziție.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să identifice acele categorii de imobile unde legea permite instituirea preempțiunii, precum clădirile de patrimoniu, și să le cartografieze ca zone de interes strategic pentru achiziții publice.

Cadrul legal care instituie dreptul de preempțiune este fragmentat. Un caz relevant este cel al monumentelor istorice. Conform Legii nr. 422/2001, monumentele istorice clasate în grupa A sunt supuse dreptului de preempțiune al statului (Ministerul Culturii), iar cele din grupa B, precum cele 13 din Borsec, sunt supuse dreptului de preempțiune al autorităților publice locale. Exercitarea efectivă a acestui drept este condiționată de alocarea de fonduri, care adesea lipsesc, făcând ca multe clădiri de patrimoniu să fie vândute pe piața liberă fără ca



autoritatea publică să poată interveni. O altă situație este cea a terenurilor agricole din extravilan, reglementată de Legea nr. 17/2014, unde statul este ultimul pe lista preemptorilor, conferind un control redus administrației locale.

Tip de Preempțiune	Categorie Imobil	Autoritate Preemptoare	Cadru Legal Principal	Observații
Cultural	Monumente Istorice Gr. A	Statul (Ministerul Culturii)	Legea 422/2001	Prioritate maximă la nivel național.
Cultural	Monumente Istorice Gr. B	UAT (Consiliu Local/Județean)	Legea 422/2001	Oportunitate strategică pentru Borsec. Condiționată de buget.
Agricol	Terenuri agricole extravilan	Coproprietari, Arendași, Vecini, Stat (ADS)	Legea 17/2014	UAT nu are drept prioritar direct.
Urbanistic	Zone delimitate prin PUG	UAT (Consiliu Local)	Legea 350/2001	Mecanism slab definit, risc ridicat de litigii.

Legea nr. 350/2001 prevede posibilitatea instituirii prin documentațiile de urbanism a unor "zone de preempțiune" pentru realizarea unor obiective de interes public. Instituirea unei astfel de zone prin PUG ar presupune că orice vânzare de teren din perimetrul respectiv ar trebui notificată primăriei. Aceasta ar oferi un control sporit asupra dezvoltării în zone strategice, dar și un risc de litigii dacă nu există o justificare solidă de interes public. Pentru ca dreptul de preempțiune să devină un instrument eficient, administrația locală trebuie să aibă un registru actualizat al imobilelor supuse acestui drept, o strategie clară de achiziții și un buget dedicat. În cadrul PUG Borsec, se pot delimita ca "zone de interes pentru exercitarea dreptului de preempțiune" perimetrele care conțin o concentrație mare de valori de patrimoniu, precum întregul ansamblu balnear "7 Izvoare". O astfel de declarare, fundamentată în studiul istoric, ar oferi un instrument valoros de monitorizare a pieței și de negociere cu noii proprietari.

7.3. Comasarea terenurilor

CONSTATARE FACTUALĂ: Fragmentarea excesivă a proprietății, diagnosticată ca problemă critică în Borsec, poate fi combătută prin operațiuni de comasare a terenurilor.



Comasarea presupune regruparea parcelelor mici și nefuncționale și reîmpărțirea lor într-un nou parcellar, cu loturi optimizate și cu asigurarea terenurilor pentru infrastructură și dotări publice.

PROBLEMĂ CLARĂ: Complexitatea juridică și administrativă a acestor operațiuni, care necesită fie acordul unanim al proprietarilor (comasare voluntară), fie o procedură de autoritate complexă (comasare forțată), face ca acest instrument să fie dificil de implementat.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să identifice zonele unde comasarea este necesară și să ofere cadrul de reglementare și stimulentele pentru a o face posibilă.

Comasarea voluntară, bazată pe asocierea proprietarilor, este ideală, dar greu de realizat în practică, obținerea unanimității fiind aproape imposibilă. Instrumentele de stimulare a comasării voluntare pot fi integrate în RLU. PUG-ul poate defini "zone de restructurare urbană", unde fragmentarea este critică. În aceste zone, RLU ar putea oferi bonusuri urbanistice pentru proprietarii care se asociază, precum o creștere a Coeficientului de Utilizare a Terenului (CUT) sau un regim de înălțime superior. Comasarea forțată, deși prevăzută teoretic de legislație, este rar aplicată din cauza lipsei unei proceduri clare și a riscului ridicat de litigii.

Tip Comasare	Mecanism Principal	Avantaje	Dezavantaje	Aplicabilitate în Borsec
Voluntară	Acordul unanim al proprietarilor	Proces flexibil, risc redus de litigii.	Dificil de realizat la scară largă, necesită consens.	Recomandată pentru grupuri mici de proprietari, stimulată prin bonusuri în RLU.
De Autoritate	Inițiativă publică, posibil fără unanimitate	Singura soluție pentru zonele blocate.	Complexitate juridică, costuri inițiale, risc ridicat de litigii.	Recomandată ca proiect-pilot pentru zonele cu fragmentare critică (ex: zona de schi).

În contextul Orașului Borsec, zonele prioritare pentru aplicarea unor politici de comasare sunt cele cu fragmentare critică: zona de extindere turistică de lângă pârtia de schi și anumite perimetre din Borsecul de Jos. O soluție propusă este elaborarea, ca parte a PUG, a unor "Studii de Urbanism pentru Zone de Restructurare" (SUZR). Aceste studii ar propune un nou parcellar și o nouă rețea stradală, funcționând ca un PUZ director. Pe baza acestui plan, primăria ar putea iniția un proces de negociere cu proprietarii, detaliind beneficiile: creșterea



valorii terenurilor, posibilitatea de a dezvolta proiecte coerente și o calitate superioară a spațiului public rezultat.

7.4. Parteneriatul public-privat în dezvoltarea funciară

CONSTATARE FACTUALĂ: Parteneriatul public-privat (PPP) este un instrument esențial pentru mobilizarea resurselor funciare, financiare și tehnice în proiecte complexe de dezvoltare, unde nici sectorul public, nici cel privat nu pot acționa eficient singuri.

PROBLEMĂ CLARĂ: Structurarea unui PPP este un proces complex, care necesită o expertiză tehnică, financiară și juridică ridicată pentru a echilibra interesul investitorului cu cel al comunității.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să identifice oportunitățile de PPP și să stabilească un cadru urbanistic clar și predictibil, care să facă aceste parteneriate atractive și sigure pentru ambele părți.

Cadrul legal pentru PPP este definit de Legea nr. 233/2016. Un astfel de proiect poate implica proiectarea, construcția, finanțarea, operarea și mentenanța unui obiectiv, autoritatea publică contribuind cu terenuri sau co-finanțare, iar partenerul privat aducând capital și expertiză. În domeniul dezvoltării funciare, UAT Borsec ar putea pune la dispoziție un teren valoros, iar un investitor privat ar putea dezvolta un complex turistic conform condițiilor din PUG, UAT primind în schimb o redevență anuală sau un procent din profit. Un exemplu concret de oportunitate în Borsec este reabilitarea vilelor istorice degradate aflate în proprietatea UAT. Printr-un PPP, primăria ar putea concesiona o clădire pe o perioadă de până la 49 de ani unui investitor, cu obligația de a o reabilita și opera ca hotel-boutique.

Tip de Parteneriat	Contribuție Publică	Contribuție Privată	Exemplu de Aplicare în Borsec
Concesiune de Lucrări	Teren, autorizații.	Finanțare, proiectare, construcție, operare.	Dezvoltarea unui nou centru balnear pe un teren al UAT.
Parteneriat Operațional	Clădire de patrimoniu.	Finanțare reabilitare, management, operare.	Reconversia unei vile istorice în hotel-boutique.
Dezvoltare Comună	Asamblare funciară (comasare).	Finanțare și execuție proiect imobiliar.	Restructurarea unei zone fragmentate cu un proiect mixt (locuințe și servicii).



Pentru a face posibile aceste parteneriate, PUG-ul trebuie să joace un rol de catalizator. Acesta trebuie să identifice și să promoveze activ oportunitățile de proiecte, realizând studii de prefezabilitate. Prin RLU, trebuie să ofere un cadru de reglementare clar și suficient de flexibil pentru a atrage investitori, fără a compromite interesul public. Astfel, PUG-ul devine nu doar un document de reglementare, ci și un instrument de marketing teritorial. Instrumentele de intervenție funciară, de la exproprierea de autoritate la parteneriatele negociate, formează un set de unelte indispensabile pentru o administrație publică modernă, iar PUG-ul trebuie să ofere cadrul strategic pentru aplicarea lor eficientă.



8. REGIMUL JURIDIC AL CONSTRUCȚIILOR

Dreptul de a construi nu este un atribut absolut al proprietății, ci o facultate reglementată, a cărei exercitare este permisă doar în conformitate cu strategiile de dezvoltare ale colectivității, materializate în Planul Urbanistic General (PUG) și în regulamentele subsecvente. Acest capitol analizează cadrul legal care guvernează acest drept, explorând ierarhia documentațiilor de urbanism, fluxul procedural de autorizare și mecanismele de gestionare a construcțiilor neconforme.

Metodologia acestui capitol se fundamentează pe analiza cadrului legislativ primar, în special Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și Legea nr. 350/2001 a urbanismului, corelată cu prevederile Regulamentului General de Urbanism. O înțelegere clară a fluxului procedural și a rolului fiecărui instrument de planificare este esențială pentru a asigura o dezvoltare coerentă și pentru a preveni apariția construcțiilor neautorizate. Analiza este limitată la descrierea cadrului procedural general, fără a intra în cazuistica specifică a localității Borsec.

8.1. Documentațiile de urbanism și regimul de construire

CONSTATARE FACTUALĂ: Orice construcție se poate realiza legal doar în baza și cu respectarea prevederilor unei documentații de urbanism aprobate, care stabilește regimul tehnic și juridic aplicabil unei anumite zone a teritoriului.

PROBLEMĂ CLARĂ: Cadrul normativ este structurat ierarhic, iar înțelegerea relațiilor de subordonare și detalieri între diferitele tipuri de planuri este esențială. Legea 350/2001 stabilește o ierarhie clară: Planul de Amenajare a Teritoriului Național (PATN), Planul de Amenajare a Teritoriului Județean (PATJ), Planul Urbanistic General (PUG), Planul Urbanistic Zonal (PUZ) și Planul Urbanistic de Detaliu (PUD).

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Regimul de construire pentru o anumită parcelă nu poate fi determinat izolat, ci trebuie interpretat în contextul întregului sistem de planificare. PUG-ul reprezintă piesa centrală a reglementării la scara întregii localități, iar prevederile sale sunt obligatorii.

Planul Urbanistic General (PUG), ca document director, stabilește strategiile de dezvoltare pe termen mediu și lung și împarte întregul teritoriu administrativ în unități teritoriale de referință (UTR). Pentru fiecare UTR, PUG-ul definește funcțiunile admise și un set de indicatori urbanistici de bază. La scara sa (de obicei 1:5000 sau 1:10000), PUG-ul nu poate oferi detalii la nivel de parcelă, motiv pentru care, în zonele complexe, dinamice sau care necesită o restructurare, PUG-ul impune elaborarea unor documentații subsecvente:



Planurile Urbanistice Zonale (PUZ). Aceste PUZ-uri detaliază și, în condițiile legii, pot chiar modifica reglementările din PUG pentru un perimetru clar definit, stabilind reguli mai precise privind conformarea clădirilor, organizarea circulației și echiparea edilitară.

Planul Urbanistic Zonal (PUZ) devine astfel "legea" specifică pentru o anumită zonă, prevederile sale fiind obligatorii. Inițierea unui PUZ este un proces complex, fie că este inițiat de autoritatea locală pentru un proiect de interes public, fie de unul sau mai mulți investitori privați pentru o dezvoltare de anvergură. Odată aprobat, un PUZ stabilește un nou set de reguli care trebuie respectate de toți proprietarii din perimetrul său. De exemplu, un PUZ pentru un nou cartier rezidențial va stabili trama stradală, amplasarea dotărilor publice (școală, grădiniță), regimul de înălțime și alinierea pentru toate parcelele, asigurând o dezvoltare coerentă care nu ar fi posibilă prin autorizarea individuală.

La cel mai detaliat nivel se află Planul Urbanistic de Detaliu (PUD). Spre deosebire de PUZ, PUD-ul nu poate modifica reglementările de bază (funcțiune, POT, CUT) stabilite de PUG sau PUZ. Rolul său este de a stabili condițiile concrete de amplasare a uneia sau mai multor construcții pe o parcelă, în strictă conformitate cu regulile de rang superior. PUD-ul rezolvă problema relațiilor de vecinătate și a inserării armonioase în context, definind cu precizie retragerile față de limitele de proprietate, modul de organizare a acceselor, procentul de spațiu verde și conformarea volumetrică. PUD-ul devine obligatoriu în situații definite de lege sau de RLU, de obicei în zonele protejate, zonele centrale sau pentru parcelele cu o configurație complexă.

Toate aceste documentații sunt însoțite de un Regulament Local de Urbanism (RLU) aferent, care reprezintă componenta normativă, textul de lege ce detaliază planșele desenate. În caz de neconcordanțe între textul RLU și reprezentarea grafică, prevederile din RLU prevalează. Acest ansamblu de documentații aprobate constituie fundamentul legal pentru emiterea certificatului de urbanism.

8.2. Certificatul de Urbanism

CONSTATARE FACTUALĂ: Certificatul de Urbanism (CU) este un act de informare, nu de autorizare, conform Legii nr. 50/1991. Acesta nu conferă dreptul de a construi.

PROBLEMĂ CLARĂ: Există o confuzie frecventă în rândul publicului între rolul informativ al CU și rolul decizional al Autorizației de Construire (AC), ceea ce duce la demararea unor investiții riscante.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: CU funcționează ca o "hartă a drumului" pentru procesul de autorizare. O mai bună comunicare din partea autorităților privind rolul



și importanța CU ar putea îmbunătăți conformarea voluntară și ar putea reduce numărul de proiecte blocate în faza de avizare.

Rolul fundamental al CU este de a comunica solicitantului regimul juridic, economic și tehnic al unui imobil la data emiterii, pe baza documentațiilor de urbanism aprobate (PUG, PUZ, PUD). Acesta specifică: regimul juridic (tipul de proprietate, sarcini), regimul economic (folosința actuală, destinația stabilită prin PUG) și regimul tehnic (POT, CUT, regim de înălțime, aliniamente, funcțiuni admise). Pentru a emite un CU complet și corect, primăria trebuie să aibă la dispoziție un sistem GIS eficient care să suprapună aceste informații.

O altă funcție esențială a CU este stabilirea listei de avize și acorduri necesare pentru autorizare. Această listă poate fi extinsă, în funcție de localizarea și natura investiției. De exemplu, pentru o construcție într-o zonă protejată, CU va solicita obligatoriu avizul de la Ministerul Culturii; pentru o construcție lângă o pădure, va solicita avizul Gărzii Forestiere; iar pentru orice construcție care necesită racorduri, va solicita avizele de la operatorii de rețele (apă, gaz, electricitate). Obținerea acestor avize poate fi un proces de durată și poate implica costuri suplimentare.

Certificatul de Urbanism are, de regulă, o valabilitate de 12 luni, cu posibilitatea de prelungire o singură dată pentru încă maximum 12 luni. Dacă în acest interval reglementările urbanistice se schimbă (de exemplu, prin aprobarea unui nou PUG sau a unui PUZ), CU își poate pierde valabilitatea, chiar dacă perioada nu a expirat. Acest aspect subliniază caracterul său pur informativ și dinamic, reflectând "fotografia" reglementărilor la un moment dat.

8.3. Autorizația de Construire/Desființare

CONSTATARE FACTUALĂ: Autorizația de Construire (AC) este actul final de autoritate al administrației publice locale, care conferă dreptul efectiv de a începe executarea lucrărilor. Spre deosebire de CU, AC este un act decizional care validează conformitatea unui proiect tehnic cu toate reglementările.

PROBLEMĂ CLARĂ: Emiterea AC este un proces de legalitate strictă, nu de oportunitate. Dacă un proiect respectă toate condițiile impuse prin CU și are toate avizele obținute, autoritatea publică este obligată să emită autorizația.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Rolul administrației în această fază este unul de verificare a conformității, nu de reevaluare a oportunității investiției, care a fost deja stabilită prin PUG sau PUZ.

Obținerea AC este condiționată de depunerea unei documentații complete, care include: dovada titlului asupra imobilului, certificatul de urbanism valabil, proiectul tehnic pentru



autorizarea construirii (DTAC) elaborat de proiectanți autorizați, toate avizele și acordurile solicitate prin CU și dovada achitării taxelor legale. Calitatea și completitudinea proiectului tehnic sunt esențiale.

Proiectul pentru autorizarea construirii (DTAC) trebuie să demonstreze conformitatea cu reglementările urbanistice, conținând piese desenate (încadrare în zonă, planuri, fațade, secțiuni) și piese scrise care descriu soluțiile. Serviciul de urbanism din primărie are obligația de a verifica riguros conformitatea cu indicatorii urbanistici (POT, CUT) și retragerile impuse prin PUG/PUZ.

Autorizația de Construire este valabilă pentru o perioadă de maximum 24 de luni de la emitere, interval în care trebuie începute lucrările, cu posibilitatea unei singure prelungiri de maximum 12 luni. Dacă lucrările nu încep în acest termen, AC își pierde valabilitatea. Odată emise, AC și proiectul vizat spre neschimbare devin documente publice. Autorizația de Desființare urmează o procedură similară, fiind necesară pentru demolarea legală, însă este extrem de restrictivă pentru clădirile monument istoric, fiind permisă doar în condiții excepționale.

8.4. Disciplina în construcții

CONSTATARE FACTUALĂ: Existența unui cadru legal de autorizare este insuficientă fără un sistem eficient de control și sancționare, cunoscut sub numele de "disciplina în construcții".

PROBLEMĂ CLARĂ: Existența unui număr semnificativ de construcții realizate fără autorizație sau cu nerespectarea acesteia este o problemă persistentă în multe localități, inclusiv în Borsec, conform datelor analizate în Caietul de Sarcini.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Dezvoltarea urbană devine haotică, generând conflicte, riscuri pentru siguranța publică și subminând autoritatea administrației. O construcție fără autorizație este, din punct de vedere juridic, inexistentă și nu poate fi intabulată.

Executarea de lucrări fără autorizație sau cu nerespectarea acesteia constituie contravenție sau, în cazuri grave (construcții în zone protejate), infracțiune, conform Legii nr. 50/1991. Sancțiunile variază de la amenzi substanțiale la sancțiuni penale. Principalul instrument de constrângere este măsura de oprire a lucrărilor și de intrare în legalitate, dispusă de organul de control (Poliția Locală, Inspectoratul de Stat în Construcții - ISC).

"Intrarea în legalitate" nu este un proces automat. Acesta necesită o expertiză tehnică ce verifică dacă lucrarea respectă cerințele fundamentale de calitate și se încadrează în



reglementările urbanistice în vigoare la momentul controlului. Dacă lucrarea nu respectă PUG/PUZ (de exemplu, depășește regimul de înălțime), intrarea în legalitate nu este posibilă, iar organul de control poate dispune desființarea construcției. Capacitatea administrativă limitată a autorităților de control face ca supravegherea să fie adesea reactivă, pe bază de sesizări, și nu proactivă.

Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim poate solicita în instanță anularea documentațiilor de urbanism (PUG, PUZ) sau a autorizațiilor de construire, conform legii contenciosului administrativ. Un proces poate dura ani, timp în care situația juridică a unei dezvoltări rămâne incertă. O fundamentare solidă a PUG-ului și o procedură de autorizare transparentă și riguroasă sunt cea mai bună apărare împotriva litigiilor.



9. REGIMURI JURIDICE SPECIALE: ZONE PROTEJATE

Acest capitol analizează constrângerile juridice specifice impuse de existența zonelor protejate pe teritoriul administrativ al Orașului Borsec, o componentă esențială pentru asigurarea legalității și coerenței Planului Urbanistic General. Abordarea constată și explică cadrul normativ în vigoare, explorând regimul juridic care prevalează asupra reglementărilor urbanistice generale și clarificând procedurile de avizare, instrumentele de protecție legală și conflictul dintre dezvoltare și conservare. Scopul este de a oferi un ghidaj clar pentru elaborarea Regulamentului Local de Urbanism, răspunzând la întrebări esențiale privind restricțiile de construire în zonele de protecție ale monumentelor istorice, obținerea avizelor de specialitate și activitățile interzise în ariile naturale protejate.

Metodologia aplicată se bazează pe analiza directă a legislației specifice și a documentelor de instituire a regimurilor de protecție, având ca surse Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, Ordonanța Guvernului nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate. O transpunere corectă și completă a acestor regimuri de protecție în PUG este o condiție esențială pentru legalitatea acestuia, fiind realizată printr-o analiză de conformitate cu listele oficiale și o delimitare spațială în format GIS a zonelor de protecție. Studiul nu judecă oportunitatea acestor regimuri de protecție, ci le constată și le operaționalizează în contextul PUG, confirmând că orice distanță specifică, precum cea de 100 de metri pentru zona de protecție, este validată de cadrul legal.

9.1. Regimul juridic al monumentelor istorice și al siturilor arheologice

CONSTATARE FACTUALĂ: Orașul Borsec deține un patrimoniu cultural imobil semnificativ, înscris în Lista Monumentelor Istorice (LMI), care impune un regim juridic special de protecție. Conform listei actualizate, pe teritoriul administrativ sunt clasate 13 monumente istorice, toate de grupă valorică "B" (reprezentative pentru patrimoniul cultural local), incluzând Ansamblul balnear "7 Izvoare", pavilioane de izvoare, vile istorice și Biserica de lemn „Schimbarea la Față”. De asemenea, este repertoriat situl arheologic cu cod RAN 83507.01, corespunzător tezaurului roman de la "Valea Corbului".

PROBLEMĂ CLARĂ: Starea avansată de degradare a multora dintre aceste imobile, o problemă evidențiată ca fiind una dintre cele mai grave de către localnici în sondajele de opinie, se află în conflict direct cu obligația legală de protejare impusă de legislația în vigoare.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să instituie măsuri de reglementare urbanistică stricte, care să prioritizeze conservarea și restaurarea. Orice



dezvoltare nouă în proximitatea acestor repere va fi condiționată de respectarea valorii istorice și arhitecturale a acestora, prin reguli specifice detaliate în Regulamentul Local de Urbanism.

Legislația în vigoare, în principal Legea nr. 422/2001, stabilește două niveluri de protecție. Primul este protecția directă a monumentului istoric în sine, unde orice intervenție, de la reparații curente la restaurare sau schimbare de funcțiune, se poate face exclusiv cu avizul direcției județene pentru cultură Harghita. Al doilea nivel este instituit prin **zona de protecție**, o arie delimitată în jurul fiecărui monument, cu o rază de minim 100 de metri în localități urbane. În această zonă, orice construcție nouă sau intervenție asupra fondului existent necesită același aviz de specialitate. Complexitatea și durata procedurii de avizare descurajează adesea proprietarii. PUG-ul are obligația de a delimita cu precizie aceste zone de protecție în planșele de reglementări și de a stabili în RLU reguli clare care să interzică construcțiile ce pot afecta negativ valoarea monumentului prin volumetrie, aspect exterior, înălțime sau funcțiune.

Pentru patrimoniul arheologic, regimul juridic este guvernat de Ordonanța Guvernului nr. 43/2000, aprobată prin Legea 378/2001. Orice teren în care au fost descoperite sau sunt semnalate vestigii este considerat sit arheologic și beneficiază de protecție. Potențialul arheologic "latent" al multor situri neexplorate exhaustiv generează o constrângere majoră. Orice lucrare de construire care implică săpături (fundații, rețele edilitare) într-o zonă cu potențial arheologic, precum centrul istoric al stațiunii, necesită un **certificat de descărcare de sarcină arheologică**. Investitorul este obligat să finanțeze, înaintea începerii lucrărilor, o cercetare arheologică preventivă. PUG-ul trebuie să delimiteze aceste "zone cu potențial arheologic reperat" și să condiționeze autorizarea de obținerea certificatului menționat.

Procedura de descărcare de sarcină arheologică implică mai multe etape: obținerea unui aviz de la direcția județeană pentru cultură, contractarea unei instituții specializate pentru cercetare și, în cazul descoperirii de vestigii, conservarea și raportarea acestora. Durata și costul imprevizibile ale acestui proces reprezintă un risc investițional semnificativ. Cu toate acestea, legea este neechivocă: lucrările pot începe doar după ce Ministerul Culturii emite certificatul. RLU trebuie să transpună aceste constrângeri în articole clare, specificând obligativitatea includerii certificatului în documentația pentru autorizația de construire și stabilind reguli pentru zonele de protecție ale monumentelor (materiale, cromatică, învelitori, regim de înălțime). În paralel cu restricțiile, PUG-ul poate propune instrumente de sprijin,



precum scutiri de la impozitul pe clădiri pentru imobilele restaurate, pentru a stimula conservarea.

Zona de Intervenție	Obligație Principală	Document Necesar	Autoritate Avizatoare	Cadrul Legal Principal
Monument istoric	Intervenții doar cu aviz prealabil	Documentație tehnică (relevu, proiect de restaurare)	Direcția Județeană pentru Cultură / Ministerul Culturii	Legea 422/2001
Zonă de protecție monument	Orice construcție nouă/modificare necesită aviz	Proiect de arhitectură (DTAC)	Direcția Județeană pentru Cultură / Ministerul Culturii	Legea 422/2001
Zonă cu potențial arheologic	Obținerea descărcării de sarcină arheologică înainte de construire	Studiu arheologic preventiv	Ministerul Culturii (prin comisiile de specialitate)	O.G. 43/2000

Titlu: Obligațiile proprietarilor/investitorilor în zone cu patrimoniu cultural și arheologic

9.2. Regimul juridic al ariilor naturale protejate

CONSTATARE FACTUALĂ: O parte semnificativă a teritoriului administrativ al Orașului Borsec se suprapune cu arii naturale protejate, instituind un regim de conservare care prevalează asupra altor reglementări. Acestea includ Rezervația Naturală Scaunul Rotund (40 ha), Rezervația botanică Borsec (2 ha) și Situl de importanță comunitară Natura 2000 ROSCio252 Toplița - Scaunul Rotund Borsec, care se extinde parțial pe teritoriul localității.

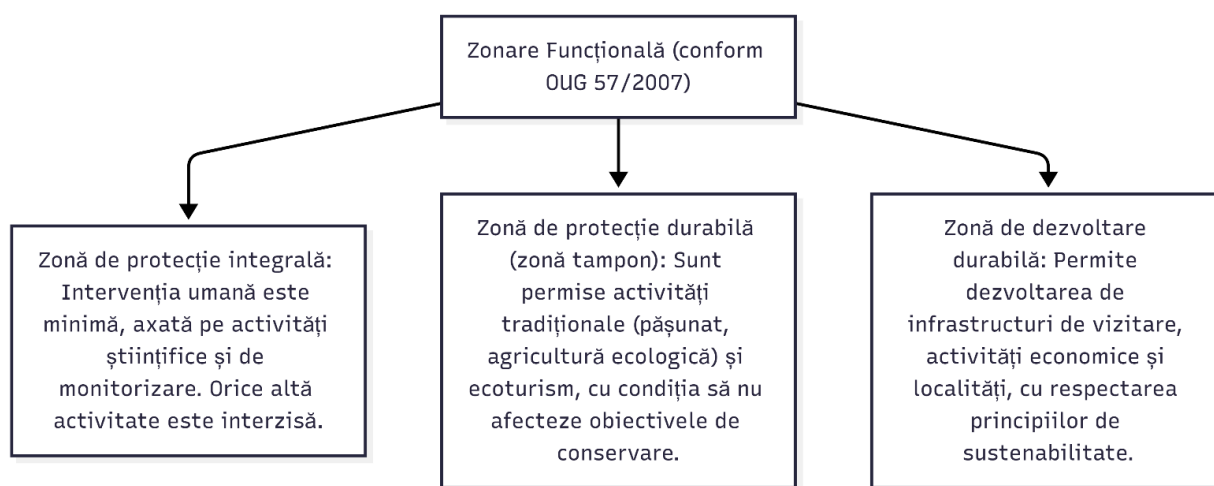
PROBLEMĂ CLARĂ: Conflictul potențial dintre obiectivele de conservare a biodiversității și presiunea de dezvoltare turistică și imobiliară este o provocare majoră.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul are obligația de a transpune cu maximă rigurozitate limitele acestor arii protejate și de a integra în RLU măsurile de management și restricțiile impuse prin planurile de management specifice, odată ce acestea sunt aprobate, pentru a asigura o dezvoltare compatibilă cu statutul de protecție.

Regimul juridic al ariilor naturale protejate este stabilit de O.U.G. nr. 57/2007. Legea stipulează că fiecare arie trebuie să aibă un plan de management aprobat prin Hotărâre de Guvern. În absența acestora pentru situri precum ROSCio252, orice plan sau proiect cu impact potențial semnificativ, inclusiv PUG-ul, necesită o procedură de **evaluare adecvată**,

finalizată cu un aviz de mediu. Zonarea internă a ariilor protejate (zone de protecție integrală, zone de protecție durabilă, zone de dezvoltare durabilă) este stabilită exclusiv prin planul de management. Până la aprobarea acestuia, PUG-ul nu poate institui o zonare proprie, iar orice propunere de dezvoltare în interiorul sitului Natura 2000 trebuie analizată punctual.

Anumite activități sunt interzise prin lege în interiorul ariilor naturale protejate, incluzând distrugerea habitatelor, recoltarea speciilor protejate și depozitarea deșeurilor. Proiecte precum extinderea unei pârtii de schi sau construirea unui nou drum forestier, care pot duce la fragmentarea unui habitat, necesită studii de impact complexe și pot fi aprobate doar dacă se demonstrează că nu există alternative și că se aplică măsuri de compensare. RLU trebuie să preia aceste interdicții generale.



Figură 1 - Diagrama - Zonarea funcțională a unei arii naturale protejate. Sursă: Proiectant

Dezvoltarea turismului durabil este încurajată, dar gestionarea infrastructurii este critică. Legislația restricționează puternic construirea de noi hoteluri sau pensiuni în interiorul siturilor Natura 2000, acestea fiind de regulă permise doar în "zonele de dezvoltare durabilă" definite prin planul de management. Consecința pentru PUG este necesitatea de a direcționa dezvoltarea turistică de mare capacitate în afara limitelor ariilor protejate strict și de a promova în interior doar infrastructuri de vizitare cu impact redus, precum poteci tematice, observatoare și centre de vizitare.



9.3. Reguli comune de intervenție și proceduri de avizare

CONSTATARE FACTUALĂ: Deși regimurile de protecție pentru patrimoniul cultural și cel natural sunt guvernate de legi diferite, principiul comun este că orice intervenție într-o zonă protejată este o excepție, necesitând avize de specialitate prealabile autorizării de construire.

PROBLEMĂ CLARĂ: Complexitatea și durata acestor proceduri de avizare reprezintă o provocare majoră pentru dezvoltatori și pentru administrația locală.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să clarifice și să integreze aceste fluxuri de avizare în procedura de emitere a certificatului de urbanism și a autorizației de construire, oferind predictibilitate și transparență.

Certificatul de Urbanism este instrumentul cheie care informează solicitantul despre regimul juridic și lista de avize necesare. PUG-ul, prin baza sa de date GIS, trebuie să permită primăriei identificarea automată a tuturor regimurilor de protecție care se suprapun peste o parcelă și să genereze lista completă a avizelor, de la avizul Ministerului Culturii la cel de la Agenția pentru Protecția Mediului. Pentru patrimoniul cultural, avizul este emis de direcțiile județene deconcentrate, pe baza unei documentații specifice (studiu istoric, relevee). PUG-ul poate pre-clarifica regulile locale de intervenție printr-un ghid de proiectare, crescând șansele unui aviz favorabil.

Pentru proiectele din ariile naturale protejate, procedura de avizare de mediu stabilește compatibilitatea cu obiectivele de conservare. Pentru planuri precum PUG-ul, se realizează **Evaluarea de Mediu (procedura SEA)**, incluzând un capitol de **evaluare adecvată**. Pentru proiecte individuale, se parcurge procedura de **evaluare a impactului asupra mediului (EIA)** sau o evaluare adecvată simplificată. Aceste proceduri pot implica studii de teren detaliate, iar durata lor trebuie luată în calcul de orice investitor.

În situațiile de suprapunere a mai multor regimuri de protecție (ex: monument istoric în sit Natura 2000), se aplică principiul regimului cel mai restrictiv, iar investitorul trebuie să obțină cumulativ toate avizele. PUG-ul trebuie să identifice aceste zone și să propună în RLU un set de reguli integrate, care să armonizeze cerințele.



Tip Zonă \ Aviz Necesar	Aviz Direcția de Cultură	Aviz de Mediu (Evaluare Adevcată)	Aviz Apele Române	Alte Avize Specifice
Monument Istoric	Obligatoriu	Nu (de regulă)	Nu (de regulă)	Nu (de regulă)
Zonă Protecție Monument	Obligatoriu	Nu (de regulă)	Nu (de regulă)	Nu (de regulă)
Arie Naturală Protejată	Nu (de regulă)	Obligatoriu	Da (dacă afectează resurse de apă)	Aviz Administrator Arie
Sit Arheologic	Obligatoriu	Nu (de regulă)	Nu (de regulă)	Descărcare Arheologică
Suprapunere (Monument+Arie)	Obligatoriu	Obligatoriu	Da (dacă e cazul)	Aviz Administrator Arie

Matricea de avize necesare pe tipuri de zone protejate și suprapuneri



10. REGIMURI JURIDICE SPECIALE: ZONE DE RISC NATURAL

Siguranța publică impune, prin legislația specifică, restricții non-negociabile de construire în zonele identificate ca fiind supuse riscurilor naturale. Presiunea constantă de a construi în aceste zone, adesea atractive din punct de vedere peisagistic sau al localizării, intră în conflict direct cu necesitatea de a preveni dezastrele și de a proteja viețile și bunurile. Planul Urbanistic General (PUG) are, în consecință, obligația de a transpune riguros hărțile de hazard și de risc în planșe de reglementări și de a stabili, prin Regulamentul Local de Urbanism (RLU), un set de interdicții, condiționări și reguli tehnice speciale, fără de care dezvoltarea în aceste perimetre este blocată legal. Acest capitol analizează cadrul normativ și implicațiile pentru regimul de construire în zonele cu risc la inundații, alunecări de teren și risc seismic.

Metodologia aplicată se bazează pe corelarea directă a prevederilor din actele normative cheie, precum Legea nr. 575/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a V-a Zone de risc natural, Legea apelor nr. 107/1996 și Normativul P100-1/2013 pentru proiectarea antiseismică, cu datele și analizele din studiile de fundamentare de specialitate (geotehnic, hidrologic). Ipoteza de lucru este că o reglementare clară și fermă în PUG a acestor zone reduce vulnerabilitatea pe termen lung a localității. Se utilizează ca instrumente principale hărțile de hazard la inundații, hărțile de susceptibilitate la alunecări de teren și hărțile de microzonare seismică. Criteriile de analiză vizează stabilirea gradului de severitate a riscului și definirea măsurilor de prevenire și atenuare, fără a intra în calcule de dimensionare, acestea fiind responsabilitatea proiectanților de specialitate.

10.1. Zone cu risc la inundații

CONSTATARE FACTUALĂ: În teritoriul administrativ al Orașului Borsec, zonele cu risc la inundații sunt concentrate de-a lungul cursurilor de apă principale, precum Pârâul Vinului și Pârâul Mesteacănului. Aceste zone sunt definite și cartografiate în studiul hidrologic pe baza unor probabilități de revenire a viiturilor, de regulă la 100 de ani (risc 1%) și 20 de ani (risc 5%).

PROBLEMĂ CLARĂ: O parte din aceste terenuri, în special cele din albia majoră, sunt atractive pentru dezvoltare datorită proximității față de apă și a topografiei plane, existând o presiune pentru construirea de locuințe de vacanță și facilități de agrement.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Consecința juridică, impusă de Legea Apelor și de legislația de urbanism, este instituirea unor restricții severe, mergând până la interdicția totală de construire, pentru a proteja atât construcțiile de acțiunea apelor, cât și regimul de curgere a apelor de impactul construcțiilor.



Cadrul legal stabilește o zonare funcțională strictă în raport cu riscul la inundații. Albia minoră, definită ca fâgașul pe care apa curge la debite medii, este proprietate publică a statului și are un regim de interdicție totală pentru orice construcție care nu are legătură cu administrarea apelor. Albia majoră, terenul acoperit de ape la cele mai mari debite înregistrate, are un regim de servitute publică. Problema este că, în multe cazuri, aceste limite nu sunt clar materializate în teren sau înscrise în documentele cadastrale, ceea ce duce la ocupări abuzive și construcții ilegale. PUG-ul are, în consecință, obligația de a prelua cu exactitate aceste limite din studiile de specialitate avizate de Administrația Națională "Apele Române" și de a le transpune în planșele de reglementări ca "Zonă de Protecție a Apelelor", cu un regim tehnic specific în RLU.

Regulamentul General de Urbanism, aprobat prin HG 525/1996, interzice explicit amplasarea construcțiilor destinate locuințelor în zonele inundabile. Problema constă în definirea excepțiilor de la această regulă. Legislația permite, teoretic, construirea în aceste zone doar dacă riscul a fost eliminat prin lucrări de apărare și regularizare, precum îndiguiuri sau consolidări de maluri. Aceste lucrări trebuie să fie dimensionate pentru a proteja construcția la un debit de calcul cu o anumită probabilitate de depășire și trebuie avizate de autoritatea competentă în domeniul apelor. Consecința pentru un potențial dezvoltator este că sarcina și costul realizării acestor lucrări de apărare îi revin în totalitate, iar autorizarea construcției este condiționată de recepția finală a acestor lucrări.

Pentru construcțiile existente, autorizate legal, situate în zone care ulterior au fost declarate ca fiind inundabile, regimul juridic este unul de management al riscului. Problema este că aceste construcții rămân vulnerabile, iar proprietarii trebuie să fie conștienți de acest risc. Consecința este că RLU poate impune condiții speciale pentru lucrările de intervenție asupra acestor clădiri, precum interzicerea extinderii construcțiilor sau condiționarea modernizării de realizarea unor măsuri de protecție individuală (ex: fundații etanșe, supraînălțarea parterului). De asemenea, este esențială implementarea unui sistem de avertizare a populației în caz de risc de viituri, o responsabilitate care revine comitetului local pentru situații de urgență.

În sinteză, PUG-ul trebuie să adopte o abordare pe trei niveluri. Primul nivel este cel de interdicție: interzicerea oricăror construcții noi cu funcțiune de locuire sau alte funcțiuni sensibile în zonele de risc ridicat. Al doilea nivel este cel de condiționare: permiterea construcțiilor în zone de risc mai redus doar cu implementarea unor măsuri structurale de apărare, certificate prin studii de specialitate. Al treilea nivel este cel de atenuare: stabilirea



de reguli pentru fondul construit existent. Acuratețea PUG-ului depinde direct de calitatea și gradul de detaliere al studiului hidrologic de fundamentare.

10.2. Zone cu risc la alunecări de teren

CONSTATARE FACTUALĂ: Teritoriul Orașului Borsec, fiind situat într-o zonă montană, prezintă un potențial pentru declanșarea alunecărilor de teren, favorizate de pantele abrupte, prezența unor formațiuni geologice argiloase și precipitațiile abundente, dar și de factori antropici precum despăduririle și execuția de săpături neconsolidate.

PROBLEMĂ CLARĂ: Dezvoltarea urbanistică, în special cea rezidențială și turistică, tinde să se extindă pe versanți, intrând în conflict direct cu aceste zone de risc.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul are obligația de a cartografia cu precizie zonele cu diferite grade de susceptibilitate la alunecări și de a stabili un regim de construire diferențiat, care să minimizeze riscul de activare sau reactivare a acestor fenomene.

Clasificarea terenurilor în funcție de stabilitate este fundamentul reglementărilor urbanistice. Studiul geotehnic, conform normativelor în vigoare, împarte teritoriul în clase de risc: stabile, cu potențial de instabilitate și instabile. Problema este că aceste limite sunt dinamice, o zonă stabilă putând deveni instabilă dacă se intervine necorespunzător la baza versantului. Consecința este că PUG-ul nu trebuie doar să preia o hartă statică, ci să instituie reguli de prudență pentru orice intervenție pe terenurile în pantă.

Pentru zonele identificate ca având un risc ridicat la alunecări, regula generală este interzicerea oricăror construcții noi. Excepțiile sunt posibile doar dacă se demonstrează prin studii geotehnice aprofundate și proiecte de specialitate că stabilitatea versantului este asigurată pe termen lung prin lucrări de consolidare de anvergură (ziduri de sprijin, drenuri, piloți forajați). Consecința este că aceste soluții extrem de costisitoare sunt responsabilitatea integrală a beneficiarului investiției.

În zonele cu risc mediu sau scăzut, construirea este permisă, dar condiționată de respectarea unor reguli tehnice stricte. RLU, pe baza studiului geotehnic, trebuie să impună condiții precum realizarea obligatorie a unui studiu geotehnic pentru fiecare parcelă, limitarea greutateii și a gabaritului construcțiilor, interzicerea săpăturilor la baza versanților fără măsuri de sprijinire și prevederea unor sisteme eficiente de colectare a apelor pluviale. Consecința este că autorizația de construire nu poate fi emisă fără o documentație tehnică ce demonstrează respectarea acestor condiții, vizată de un verficator de proiecte atestat pentru cerința Af (rezistența și stabilitatea terenului de fundare).



Gestionarea construcțiilor existente în zonele cu risc reprezintă o altă provocare. Multe clădiri vechi pot fi afectate de mișcări lente ale terenului, iar monitorizarea este deficitară, creând un risc latent. PUG-ul trebuie să recomande inițierea unui program de monitorizare a zonelor de risc cunoscute și de expertizare tehnică a clădirilor vulnerabile. De asemenea, RLU poate stabili reguli pentru intervențiile asupra acestor construcții, condiționând orice extindere de realizarea unor lucrări de consolidare a terenului și a fundațiilor.

10.3. Zone cu risc seismic

CONSTATARE FACTUALĂ: Conform hărților de zonare seismică, Orașul Borsec se află într-o zonă cu un grad de risc seismic relativ redus, fiind încadrat în zona de calcul cu o accelerație a terenului pentru proiectare (a_g) de 0,07g, corespunzătoare unui interval mediu de recurență de 225 de ani.

PROBLEMĂ CLARĂ: Un risc redus nu înseamnă un risc zero, iar legislația impune respectarea normelor de proiectare antiseismică pentru toate construcțiile noi, indiferent de localizare.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Este obligația de a menționa și de a impune respectarea normativului de proiectare seismică în vigoare, P100-1/2013, ca o condiție fundamentală pentru autorizarea oricărei construcții.

Normativul P100 stabilește principii și metodologii de calcul, definind clase de importanță pentru clădiri, de la clasa IV (importanță redusă) la clasa I (importanță excepțională, ex: spitale, stații de pompieri), pentru care se aplică coeficienți de importanță-expunere diferențiați. Problema este că încadrarea corectă a unei clădiri este esențială pentru a asigura un nivel adecvat de siguranță. Consecința este că PUG-ul, prin RLU, poate stabili funcțiuni care, prin natura lor, impun încadrarea în clase de importanță superioare (de exemplu, orice unitate de cazare turistică cu peste 50 de locuri va fi considerată de importanță minim clasa III).

Clasa de Importanță (P100)	Coeficient ($\gamma_{I,e}$)	Exemple de Clădiri
I (Excepțională)	1,4	Spitale, stații de pompieri, clădiri esențiale pentru siguranță națională.
II (Deosebită)	1,2	Școli, teatre, muzee, clădiri cu aglomerări de persoane, clădiri de patrimoniu.



Clasa de Importanță (P100)	Coeeficient (γI,e)	Exemple de Clădiri
III (Normală)	1,0	Clădiri de locuit, birouri, hoteluri, centre comerciale.
IV (Redusă)	0,8	Clădiri agricole, anexe, construcții provizorii.

Condițiile locale de teren pot influența semnificativ acțiunea seismică; terenurile moi pot amplifica undele. Problema este că PUG-ul nu poate detalia aceste condiții la nivel de parcelă, studiul geotehnic fiind indispensabil. Consecința este că RLU trebuie să specifice obligativitatea ca studiul geotehnic să conțină un capitol distinct privind condițiile de fundare în context seismic și să stabilească parametrii necesari pentru calculul de rezistență.

O problemă aparte este cea a fondului construit existent, în special a clădirilor istorice, construite înainte de normele moderne, care prezintă o vulnerabilitate seismică ridicată. Problema este că expertizarea și consolidarea sunt costisitoare, creând un risc seismic latent. Consecința este că PUG-ul trebuie să recomande inițierea unui program de inventariere și expertizare a clădirilor vulnerabile și să identifice surse de finanțare pentru lucrările de consolidare.

10.4. Reguli de construire și măsuri de prevenire

CONSTATARE FACTUALĂ: Gestionarea riscurilor naturale în urbanism nu se poate baza doar pe interdicții, ci necesită un set complex de reguli de construire și măsuri de prevenire, care să permită o dezvoltare sigură.

PROBLEMĂ CLARĂ: Este necesară traducerea analizelor de risc și a cerințelor legale în prevederi clare și aplicabile în Regulamentul Local de Urbanism.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul devine principalul instrument prin care managementul riscurilor este integrat în practica zilnică a autorizării și a dezvoltării urbane.

Primul nivel de reguli vizează condițiile de amplasare. RLU trebuie să definească regimul de construire în funcție de zonarea de risc. De exemplu: "Art. X - În zonele cu risc la inundații delimitate în planșa Y, se interzic construcțiile de locuințe. Se permit, cu avizul autorității de gospodărire a apelor, doar construcții provizorii sau anexe care nu afectează scurgerea apelor." Orice ambiguitate în textul RLU poate genera litigii și poate anula efortul de planificare.



Al doilea nivel de reguli se referă la condițiile tehnice de construire. Acolo unde legea permite construirea condiționată, RLU trebuie să specifice cerințele minime. De exemplu: "Art. Y - În zonele cu risc mediu la alunecări, autorizarea construcțiilor este condiționată de prezentarea unui studiu geotehnic care să propună măsuri de consolidare a terenului." RLU nu poate înlocui normativele tehnice, ci doar poate impune respectarea lor și adăuga condiții specifice contextului local.

Al treilea nivel îl reprezintă măsurile de prevenire la scara teritoriului. PUG-ul trebuie să identifice și să prioritizeze lucrările de interes public necesare pentru atenuarea riscurilor.

Prioritate	Măsură de Prevenire Propusă	Risc Abordat	Zona Prioritară
1 (Ridicat)	Regularizarea și decolmatarea albiei Pârâului Vinului	Inundații	Borsecul de Jos, zona centrală
2 (Mediu)	Lucrări de stabilizare a versantului în zona de extindere turistică	Alunecări de teren	Versantul nordic (zona de schi)
3 (Scăzut)	Crearea unui bazin de retenție pentru viituri în amonte	Inundații	Zona pârâului Mesteacănului

Informarea și educarea publicului reprezintă o măsură de prevenire non-structurală esențială. Hărțile de risc trebuie să fie publice și accesibile. Certificatul de urbanism, emis pe baza PUG, are rolul legal de a informa solicitantul cu privire la toate constrângerile care grevează asupra terenului său, inclusiv cele legate de riscurile naturale. O informare corectă și completă este primul pas pentru o dezvoltare responsabilă. O abordare eficientă trebuie să combine măsuri de reglementare, structurale și non-structurale, necesitând o colaborare interdisciplinară. Un PUG bine fundamentat devine o garanție pentru siguranța pe termen lung a comunității.



11. TRANSPUNEREA REGIMULUI JURIDIC ÎN FORMAT GIS

CONSTATARE FACTUALĂ: Informația juridică ce guvernează regimul proprietății și regulile de construire, deși exhaustivă în formă textuală, rămâne în mare parte inoperabilă fără o reprezentare spațială precisă.

PROBLEMĂ CLARĂ: Dificultatea majoră constă în vizualizarea și analiza suprapunerilor complexe dintre diverse constrângeri juridice – de la zonele de protecție a monumentelor istorice la servituțile de utilitate publică și ariile cu risc natural – atunci când acestea sunt descrise doar narativ.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Ineficiența și riscul ridicat de eroare în procesul de planificare și autorizare impun ca o componentă esențială a actualizării Planului Urbanistic General (PUG) să fie transpunerea integrală a acestui regim juridic într-un format geospațial standardizat, transformând informația statică într-un instrument de analiză și decizie dinamic.

Metodologia de operaționalizare geospațială se bazează pe principiul că fiecare regulă juridică cu incidență teritorială trebuie să aibă o corespondență directă și neechivocă într-un obiect sau atribut dintr-o bază de date GIS. Procesul implică: 1. Deconstrucția logică a documentelor normative pentru a extrage constrângerile spațiale; 2. Proiectarea unei structuri de date geospațiale capabilă să stocheze aceste constrângeri; 3. Vectorizarea limitelor geografice ale zonelor afectate; 4. Popularea tabelor de atribute cu informațiile juridice relevante. Un astfel de sistem GIS devine un "RLU viu", permițând interogări automate precum "Care sunt toate constrângerile aplicabile parcelei X?" sau "Identifică toate terenurile proprietate publică pretabile pentru o nouă grădiniță". Calitatea acestei abordări este condiționată direct de acuratețea datelor de intrare, atât cele juridice, cât și cele topografice, iar alinierea la standarde precum Directiva INSPIRE este un pilon fundamental al metodologiei.

11.1. Structura bazei de date GIS

CONSTATARE FACTUALĂ: Eficiența și scalabilitatea unui sistem informațional geografic dedicat urbanismului depind în mod critic de arhitectura bazei de date. O structură bazată pe fișiere shapefile disparate este inadecvată pentru managementul complex al reglementărilor unui PUG.

PROBLEMĂ CLARĂ: Lipsa unui model de date integrat duce la redundanță, risc de erori și dificultăți majore de interoperabilitate.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Actualizarea PUG Borsec impune adoptarea obligatorie a formatului de geodatabase standard deschis Geopackage (.gpkg). Acesta permite



stocarea centralizată a straturilor vectoriale, tabelelor de atribute, regulilor de topologie și metadatelor într-un singur fișier, asigurând integritatea, portabilitatea și interoperabilitatea datelor.

Proiectarea modelului conceptual al bazei de date este primul pas în construcția sistemului. Acesta reflectă logic relațiile dintre entitățile juridice și cele spațiale. De exemplu, o "Zonă Funcțională" (obiect poligonal) este legată de o "Unitate Teritorială de Referință" (intrare în RLU), care la rândul ei conține "Indicatori Urbanistici" (atribute numerice). Problema traducerii acestei rețele de dependențe într-o schemă relațională eficientă este rezolvată prin utilizarea de chei primare și chei externe pentru a lega tabelele de atribute de straturile geometrice. Această abordare evită redundanța datelor și asigură că o modificare într-un singur loc (de exemplu, în RLU) se propagă automat în întregul sistem, prevenind erorile de actualizare și garantând coerența.

O componentă esențială a structurii bazei de date este dicționarul de date, un document meta care descrie în detaliu fiecare strat tematic, fiecare câmp de atribut, semnificația sa, tipul de date permis (text, numeric, dată), domeniile de valori predefinite și regulile de validare. În absența unui dicționar riguros, utilizatorii pot interpreta diferit semnificația câmpurilor sau pot introduce date inconsistente, compromițând calitatea întregii baze de date. Elaborarea acestui dicționar nu este un pas opțional, ci o cerință fundamentală, trebuind să fie parte integrantă a livrabilelor PUG și să servească drept ghid pentru toți utilizatorii viitori ai sistemului GIS.

Implementarea regulilor de topologie la nivelul bazei de date este un alt element structural crucial. Topologia definește relațiile spațiale care trebuie să existe între obiectele geografice. Erorile topologice, precum suprapunerile de zone cu reglementări diferite, pot duce la decizii administrative eronate. Se vor institui reguli care interzic suprapunerea poligoanelor din stratul de "Zone Funcționale", impun ca toate parcelele să fie acoperite de o zonă funcțională (fără "găuri") și asigură că liniile rețelelor edilitare se conectează în noduri. Consecința este o creștere exponențială a calității datelor, sistemul de gestiune a bazei de date validând automat integritatea geometrică la fiecare editare.

Organizarea datelor în seturi de date tematice (feature datasets) este o bună practică pentru a structura logic un geodatabase complex, simplificând managementul permisiunilor și al sistemelor de coordonate. Straturile referitoare la regimul juridic (proprietate, litigii, zone protejate) vor fi grupate în setul de date "RegimJuridic", în timp ce straturile referitoare la infrastructură vor fi grupate în "RețeleEdilitare". Deoarece toate straturile dintr-un set de date



partajează același sistem de proiecție, se asigură alinierea perfectă, rezultând o bază de date mai organizată, mai ușor de administrat și de înțeles.

Structura bazei de date trebuie să fie proiectată având în vedere ciclul de viață al datelor, facilitând nu doar stocarea situației aprobate prin PUG, ci și actualizarea continuă. Realitatea juridică și fizică a teritoriului se modifică permanent. Prin urmare, schema bazei de date va include câmpuri pentru metadate, precum "dataultimeiactualizari", "sursaactualizarii" și "idact_administrativ". Aceste atribute de versionare sunt esențiale pentru a menține un istoric al modificărilor și pentru a asigura trasabilitatea completă, garantând că baza de date GIS a PUG rămâne un instrument relevant pe întreaga perioadă de valabilitate a planului.

11.2. Straturi tematice juridice

CONSTATARE FACTUALĂ: Transpunerea regimului juridic în format GIS necesită crearea unui set dedicat de straturi tematice, fiecare reprezentând o categorie specifică de informații juridice cu o componentă spațială.

PROBLEMĂ CLARĂ: Este necesară definirea unui set de straturi exhaustiv, dar eficient, care să evite omisiunile și redundanța.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG Borsec standardizează această listă de straturi, care devine obligatorie pentru orice dezvoltare ulterioară a sistemului GIS local, asigurând astfel o bază de date unitară.

Stratul fundamental este cel al **limitelor unităților administrativ-teritoriale**, incluzând limita UAT Borsec. Acesta, un strat de tip poligon, definește cadrul geografic de aplicabilitate al PUG. Un alt strat esențial este cel al **limitei intravilanului**, cu două componente: intravilanul existent și intravilanul propus. Orice imprecizie în vectorizarea acestor limite, care reprezintă granița legală dintre regimul de construire urban și cel rural, poate genera litigii și autorizări eronate.

Următorul set de straturi vizează reprezentarea **regimului de proprietate**. Se vor crea trei straturi distincte, de tip poligon:

- 1. Proprietatea publică a statului,**
- 2. Proprietatea publică a UAT Borsec**
- 3. Proprietatea privată a UAT Borsec.**

Disponibilitatea și acuratețea datelor pentru popularea acestor straturi depind de finalizarea inventarelor domeniului public și privat, impunând o actualizare continuă. Proprietatea



privată a persoanelor fizice și juridice nu necesită un strat dedicat, fiind implicită și gestionată prin stratul cadastral general.

Straturile tematice pentru **situațiile juridice speciale** sunt cruciale pentru managementul riscului. Este obligatorie crearea unui strat poligonal pentru **terenurile aflate în litigiu** (pe baza notărilor din cărțile funciare) și a unui strat pentru **terenurile revendicate**. Caracterul dinamic al acestor informații impune o procedură de actualizare agilă, conectată la serviciul juridic al primăriei și la instanțele de judecată. Aceste straturi funcționează ca un "semnal de alarmă" în procesul de autorizare.

Reprezentarea zonelor cu regim special de protecție necesită straturi dedicate. Un prim strat va acoperi patrimoniul cultural, incluzând monumentele istorice (puncte sau poligoane), zonele de protecție ale acestora și siturile arheologice. Un al doilea strat va reprezenta ariile naturale protejate, precum siturile Natura 2000 sau rezervațiile naturale. Limitele acestor zone, stabilite prin acte normative diferite, trebuie preluate cu exactitate, deoarece regimul lor juridic prevalează asupra oricărei alte reglementări din PUG.

Straturile care definesc **servituțile de utilitate publică** și **zonele de risc natural** sunt, de asemenea, non-negociabile. Se vor crea straturi liniare pentru **coridoarele de protecție ale rețelelor tehnico-edilitare majore** (gaze, electricitate, apă) și straturi poligonale pentru **zonele de risc la inundații și alunecări de teren**. Lățimea zonelor de protecție fiind stabilită prin normative tehnice, aceste straturi vor fi generate prin aplicarea de zone tampon (buffer) la rețelele liniare, cu lățimi definite conform legii, proces ce poate fi automatizat în GIS.

În final, aceste straturi tematice juridice se suprapun, creând un mozaic complex de reglementări. Capacitatea GIS de a analiza aceste suprapuneri este esențială. Printr-o operațiune de tip "intersect" sau "union", se va genera un strat sintetic care identifică pentru fiecare unitate teritorială minimă (ex: o parcelă cadastrală) setul complet de reglementări juridice aplicabile. Consecința este o clarificare fără precedent a regimului de construire și o fundamentare solidă pentru emiterea certificatelor de urbanism.

11.3. Schema de atribute

CONSTATARE FACTUALĂ: Valoarea unui strat GIS este dată atât de geometria sa, cât și de informațiile descriptive stocate în tabela de atribute asociată. O geometrie fără atribute este doar un desen, nu un instrument de analiză.



PROBLEMĂ CLARĂ: Este necesară definirea unei scheme de atribute standardizate, coerente și detaliate pentru fiecare strat tematic juridic, pentru a permite interogări complexe și o gestiune eficientă.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Schema de atribute definită devine un standard obligatoriu pentru PUG Borsec, iar orice date colectate ulterior trebuie să respecte această structură pentru a fi integrate.

Pentru stratul tematic **Proprietatea publică a UAT Borsec**, schema de atribute va conține: ID_Imobil (identificator unic); Tip_Domeniu (domeniu predefinit: Public | Privat); Act_Atestare (numărul și data actului normativ); Suprafata_mp; Utilizare_Actuala; Observatii_Juridice. Popularea acestor câmpuri necesită o muncă laborioasă de documentare, făcând acest strat unul dintre cele mai complexe de finalizat și întreținut.

Pentru stratul **Zone cu regim special de protecție** (patrimoniu cultural), schema de atribute va include: Cod_LMI; Denumire_Monument; Categorie_Protectie (Monument | Ansamblu | Sit); Grupa_LMI (A - națională | B - locală); Act_Normativ_Instituire; Link_Regulament. Deoarece multe monumente nu au regulamente specifice detaliate, în aceste cazuri se vor aplica regulile generale din legislația de patrimoniu, mențiune ce va fi inclusă în câmpul de atribute.

Stratul Servituți de utilitate publică necesită o schemă care să definească natura și limitele restricțiilor. Câmpurile esențiale sunt: Tip_Servitute (aeronautică | rețea electrică | conductă gaz); Administrator_Retea; Latime_Zona_Protectie_m; Regim_Tehnic; Act_Normativ_Referinta. Deoarece aceste informații sunt deținute de operatorii de rețele, o bună colaborare inter-instituțională este necesară pentru a construi un strat GIS complet.

Pentru stratul **Terenuri în litigiu**, simplitatea și claritatea sunt esențiale. Atributele necesare sunt: Numar_Dosar_Instance; Obiect_Litigiu (grănițuire | succesiune | revendicare); Stadiu_Procesual (fond | apel | recurs); Data_Notare_CF. Caracterul dinamic al datelor impune o procedură de actualizare periodică (ex: trimestrială), pe baza informațiilor de la primărie și OCPI.

Definirea corectă a tipurilor de date pentru fiecare câmp este un detaliu tehnic cu importanță majoră. Câmpurile numerice (suprafețe, lățimi) vor fi definite ca Numeric/Double, cele calendaristice ca Date, iar cele cu valori restrânse (ex: Tip_Domeniu) vor fi implementate ca domenii predefinite (coded value domains). O definire greșită face imposibilă realizarea de calcule sau interogări. Rigoarea în proiectarea schemei de atribute este la fel de importantă ca acuratețea geometriei.



11.4. Standarde și interoperabilitate

CONSTATARE FACTUALĂ: O bază de date GIS, oricât de bine structurată intern, își pierde valoarea dacă nu poate comunica cu alte sisteme și nu respectă standardele naționale și europene.

PROBLEMĂ CLARĂ: Riscul este de a crea un sistem "însulă", incompatibil cu bazele de date ale altor instituții (cadastru, mediu, statistici).

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG Borsec are obligația de a proiecta și implementa sistemul GIS într-un cadru de interoperabilitate, respectând strict normele tehnice în vigoare, în special cele derivate din Directiva INSPIRE.

La nivel european, Directiva 2007/2/CE, cunoscută ca **INSPIRE** (Infrastructure for Spatial Information in the European Community), stabilește cadrul obligatoriu pentru crearea unei infrastructuri de date spațiale interoperabile. Aceasta vizează 34 de teme de date spațiale, multe relevante pentru urbanism, precum: unități administrative, parcele cadastrale, utilizarea terenurilor, clădiri și zone de risc. Structura de date, schema de attribute și metadatele bazei de date GIS a PUG trebuie să fie aliniate la modelele de date definite de INSPIRE.

Un element central al standardizării INSPIRE este clasificarea ierarhică HILUCS (Hierarchical INSPIRE Land Use Classification System), un limbaj comun pentru descrierea funcțiunilor terenurilor. Zonificarea funcțională tradițională din PUG-urile românești nu este întotdeauna direct compatibilă, ceea ce impune realizarea unei corespondențe (mapping) între categoriile din RLU (ex: "L1a - locuințe individuale") și codurile HILUCS cele mai apropiate, pentru a asigura interoperabilitatea datelor la nivel european.

La nivel național, normele tehnice, precum Ordinul nr. 2931/2023, stabilesc reguli concrete, definind sistemul de proiecție geodezică obligatoriu (ETRS89-TM / EPSG:3844, anterior Stereografic 1970 / EPSG:31700) și formatul de fișier standard pentru livrarea datelor (Geopackage / .gpkg). Deoarece multe date existente pot fi în formate vechi, o parte importantă a muncii va consta în conversia și transformarea datelor existente pentru a le aduce la standard.

Interoperabilitatea este și o cerință administrativă. Baza de date GIS a PUG trebuie să poată importa date de la alte instituții (ANCPI, APM, INS) și să poată exporta date în formate standardizate pentru consiliul județean, proiectanți sau public (open data). Acest flux de date necesită protocoale clare și servicii web (WMS, WFS) care să permită accesul automatizat. PUG-ul trebuie să prevadă nu doar crearea bazei de date, ci și strategia de integrare a acesteia în ecosistemul digital al administrației.



În final, respectarea standardelor reprezintă o investiție în viitor. O bază de date GIS construită pe principii solide, deschise și standardizate este un sistem viu, ce poate fi actualizat și integrat cu noi tehnologii, spre deosebire de un sistem proprietar și închis, care devine rapid un sistem moștenit și inutil. Rigoarea tehnică în implementarea GIS este la fel de importantă ca rigoarea juridică în elaborarea regulamentului, ambele contribuind la un PUG robust, eficient și durabil.



12. REGIMUL JURIDIC AL INFRASTRUCTURILOR ȘI REȚELELOR EDILITARE

Dezvoltarea urbană coerentă este intrinsec legată de o planificare clară a sistemelor de infrastructură, iar neclaritățile privind statutul juridic al terenurilor suport pot genera blocaje majore. Acest capitol clarifică regimul juridic, de proprietate și de administrare a infrastructurilor de transport și a rețelelor tehnico-edilitare care deserveșc sau tranzitează teritoriul administrativ al Orașului Borsec. Analiza se concentrează pe servituțiile de utilitate publică și zonele de protecție aferente, abordând ierarhizarea rețelei rutiere, regimul de construire în proximitatea rețelelor magistrale și procedurile de instituire a noilor servituți, pentru a oferi un cadru juridic solid pentru reglementările PUG.

Metodologia aplicată îmbină analiza cadrului legislativ specific, precum Ordonanța nr. 43/1997 privind regimul drumurilor și Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, cu interpretarea planurilor de situație și a datelor GIS existente. O transpunere corectă și completă a constrângerilor juridice în format GIS este esențială pentru un PUG operațional. Analiza utilizează ca date de intrare categoria de importanță a drumurilor (național, județean, local), tipologia rețelelor edilitare și lățimile normate ale zonelor de protecție și siguranță, conform legislației în vigoare la data de 19.09.2025.

12.1. Regimul juridic al drumurilor

CONSTATARE FACTUALĂ: Drumurile publice din România sunt clasificate ierarhic în funcție de interesul pe care îl deserveșc: național, județean și local, conform Ordonanței nr. 43/1997. Rețeaua rutieră din Borsec este compusă din DN15, DJ128 și 28 de străzi locale, cu o lungime totală de 22,87 km.

PROBLEMĂ CLARĂ: Gestionarea interfeței dintre aceste categorii, în special regimul juridic al drumului național DN15 și al drumului județean DJ128 la traversarea intravilanului, este complexă, deoarece responsabilitățile privind modernizarea, întreținerea și avizarea acceselor diferă fundamental.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul are obligația de a delimita cu precizie aceste categorii de drumuri și de a stabili reglementări urbanistice compatibile cu regimul de administrare specific fiecăreia, pentru a asigura coerența investițiilor și legalitatea autorizațiilor.

Drumurile de interes național, precum DN15, sunt proprietate publică a statului și se administrează de către Ministerul Transporturilor, prin Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (CNAIR). Deși Ordonanța 43/1997 specifică posibilitatea transferului



În administrarea consiliilor locale a sectoarelor ce traversează municipiilor, situația pentru orașe necesită clarificări contractuale. Orice intervenție asupra sectorului de DN15 din intravilanul Borsec (modernizare trotuare, amenajare parcuri) necesită avizul administratorului de drept. PUG-ul trebuie să specifice obligativitatea obținerii acestui aviz, iar clarificarea responsabilităților administrative necesită consultarea protocoalelor în vigoare între CNAIR și primărie.

Drumurile de interes județean, precum DJ128, sunt proprietate publică a județului Harghita și se administrează de către Consiliul Județean. Similar drumurilor naționale, orice strategie de dezvoltare a zonelor adiacente DJ128 trebuie corelată cu planurile de investiții ale Consiliului Județean. Dacă PUG-ul propune dezvoltarea unei noi zone turistice care va genera trafic suplimentar pe DJ128, este obligatoriu un dialog inter-instituțional pentru a asigura că infrastructura drumului poate prelua acest trafic și pentru a obține avizele necesare.

Drumurile comunale și străzile locale sunt proprietate publică a Orașului Borsec și se află în administrarea Consiliului Local. Problema frecventă este de natură funciară: multe străzi, în special în zonele de extindere, nu au un statut juridic clarificat, fiind, în fapt, drumuri private sau de exploatare. Primăria nu poate investi legal fonduri publice pentru modernizarea lor. Prin urmare, PUG-ul, prin studiul juridic, trebuie să realizeze un inventar al tuturor străzilor, să identifice cele care necesită trecerea în domeniul public și să definească coridoarele de expropriere necesare pentru a le aduce la un profil corespunzător.

Categorie Drum	Administrator Principal	Cadru Legal Principal	Observații de Planificare
Drum Național (DN15)	CNAIR (Ministerul Transporturilor)	O.G. 43/1997	Orice intervenție necesită aviz CNAIR. Politica de accese este restrictivă.
Drum Județean (DJ128)	Consiliul Județean Harghita	O.G. 43/1997	Proiectele locale trebuie corelate cu planurile de investiții ale CJ.
Străzi Locale	Consiliul Local Borsec	O.G. 43/1997	Necesită clarificarea regimului de proprietate înainte de investiții publice.

Zona drumului public este o noțiune juridică esențială, care nu se rezumă doar la partea carosabilă. Conform OG 43/1997, aceasta include ampriza (suprafața ocupată de carosabil, trotuare, șanțuri), zonele de siguranță și zonele de protecție. Limitele acestor zone, în special cea de protecție, care pentru drumurile naționale este de 22 de metri de la marginea amprizei



în intravilan, nu sunt întotdeauna cunoscute de proprietari. Consecința este amplasarea de construcții în aceste zone, care ulterior se dovedesc a fi ilegale. PUG-ul trebuie să cartografieze explicit aceste zone și să introducă în RLU restricțiile de construire aferente, care pot merge de la interdicții totale la condiționări privind destinația construcțiilor.

Multiplicarea necontrolată a acceselor directe la drumurile naționale și județene afectează fluenta și siguranța traficului. Orice acces la un drum public se poate realiza doar cu acordul prealabil și autorizația administratorului drumului respectiv. PUG-ul trebuie să promoveze o politică de raționalizare a acceselor, încurajând utilizarea drumurilor colectoare. Pentru zonele cu parcelar fragmentat și multe accese, PUG-ul poate impune, prin PUZ, realizarea de străzi paralele (colectoare) care să preia traficul local și să îl descarce controlat în drumul de rang superior.

12.2. Zone de protecție a rețelelor edilitare

CONSTATARE FACTUALĂ: Funcționarea sigură a rețelelor tehnico-edilitare majore (energie electrică, gaze naturale, apă) impune, prin legislație specifică, instituirea unor zone de protecție și de siguranță de-a lungul acestora.

PROBLEMĂ CLARĂ: Aceste zone constituie servituți legale de utilitate publică și impun restricții severe asupra dreptului de a construi pe terenurile private pe care le traversează, dar traseele lor nu sunt întotdeauna documentate cadastral cu precizie.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul are obligația fundamentală de a identifica, cartografia și reglementa aceste coridoare tehnice, pentru a asigura siguranța publică și securitatea juridică a dezvoltărilor urbanistice viitoare.

Pentru rețelele de energie electrică, Legea nr. 123/2012 stabilește zone de protecție și de siguranță. Zona de siguranță este cea adiacentă, unde se interzic construcțiile și se impun restricții severe. Lățimea acesteia variază de la câțiva metri pentru liniile de joasă tensiune până la zeci de metri pentru cele de înaltă tensiune. Traseele multor linii aeriene vechi nu sunt documentate cadastral cu precizie, creând un risc permanent de a autoriza construcții în aceste zone, ceea ce impune o colaborare strânsă cu operatorul de distribuție pentru a obține date GIS exacte.

Legislația în domeniul gazelor naturale stabilește, de asemenea, zone de protecție și siguranță pentru conductele magistrale de transport și pentru rețelele de distribuție. Aceste rețele fiind subterane, riscul de avariere în timpul unor lucrări de construcție neautorizate este foarte mare. PUG-ul trebuie să preia cu maximă rigurozitate traseele acestor conducte din documentațiile avizate de Transgaz și de distribuitorul local și să le marcheze în planșele de



reglementări. RLU trebuie să interzică explicit executarea oricăror lucrări de săpătură în zona de siguranță fără avizul prealabil al operatorului de rețea.

Tip Rețea	Lățime Zonă Protecție/Siguranță (Exemple Orientative)	Cadru Legal Principal
Linii Electrice Aeriene (LEA) 110 kV	30 m de la axul liniei	Legea 123/2012, Norme ANRE
Conducte Transport Gaze (presiune > 6 bar)	20 m de la axul conductei	Legea 123/2012, Norme ANRE
Aducțiuni principale de apă potabilă	10 m de la generatoarea exterioară	Legea Apelor 107/1996

Rețelele de alimentare cu apă și de canalizare au zone de protecție sanitară. Pentru sursele de apă se instituie perimetre cu regim sever, unde sunt interzise activitățile care pot polua resursa. Pentru conductele magistrale, se stabilesc fâșii de protecție în care construcțiile sunt restricționate. Dezvoltarea urbană necontrolată a invadat adesea aceste zone, impunând realizarea unui audit al situației existente și propunerea de măsuri de conformare. Cartografierea acestor zone de protecție într-un strat GIS dedicat este un livrabil esențial, dar necesită date precise de la toți operatorii de utilități. PUG-ul trebuie să specifice că responsabilitatea pentru furnizarea acestor date revine operatorilor, conform legii.

12.3. Servituți de utilitate publică

CONSTATARE FACTUALĂ: Planificarea urbană este un proces generator de servituți de utilitate publică. Legea nr. 350/2001 prevede explicit că documentațiile de urbanism aprobate (PUG, PUZ) instituie reguli obligatorii care pot limita exercitarea dreptului de proprietate în vederea realizării unui interes public.

PROBLEMĂ CLARĂ: Este necesară definirea și justificarea corectă a acestor servituți în cadrul PUG, pentru a asigura un echilibru just între interesul colectiv și drepturile individuale.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul nu este doar o hartă, ci un act administrativ cu caracter normativ care creează drepturi și obligații, inclusiv servituți opozabile tuturor proprietarilor.

O categorie importantă de servituți instituite prin PUG este cea de **aliniament**, linia de demarcație dintre domeniul public și cel privat. PUG-ul, în special pentru străzi noi, poate stabili un nou aliniament, retras față de limita de proprietate existentă. Terenul rămas între vechea limită și noul aliniament devine afectat de o servitute de "non aedificandi" (interdicția



de a construi) și este destinat să intre în domeniul public ulterior, prin expropriere. Proprietarul poate folosi acest teren, dar nu îl poate construi.

O altă servitute frecvent instituită este cea de **înălțime**. În anumite zone, pentru a proteja perspective vizuale de valoare peisagistică sau conuri de protecție a monumentelor istorice, PUG-ul poate impune un regim de înălțime maxim admis mult mai restrictiv. Această limitare poate afecta potențialul economic al unui teren, motiv pentru care instituirea unei astfel de servituți trebuie foarte bine fundamentată în studiile de specialitate (peisagistic, istoric) și să demonstreze existența unui interes public major.

PUG-ul poate, de asemenea, să rezerve terenuri pentru realizarea viitoare a unor obiective de utilitate publică (școli, grădinițe, parcuri). Aceste terenuri sunt grevate de o servitute care interzice schimbarea destinației. Această "înghețare" a utilizării poate dura mulți ani, prejudiciind proprietarii. Legea prevede că, dacă într-un termen de regulă de 5 ani autoritatea locală nu demarează procedurile de expropriere, servitutea se stinge. Simplul fapt de a limita atributele dreptului de proprietate prin reglementări generale nu dă dreptul la despăgubiri. Problema apare atunci când servitutea impusă anulează practic orice posibilitate de utilizare economică a terenului, echivalând cu o expropriere de facto, situație în care proprietarul se poate adresa instanței.

12.4. Proprietatea asupra infrastructurii

CONSTATARE FACTUALĂ: Regimul juridic al infrastructurilor implică o combinație complexă de proprietate publică a statului, proprietate publică a UAT și proprietate privată a operatorilor de rețele.

PROBLEMĂ CLARĂ: Această structură de proprietate determină cine are dreptul și obligația de a investi în modernizarea și extinderea infrastructurii, iar informațiile sunt adesea dispersate la diferiți actori.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să reflecte corect acest regim, să centralizeze și să cartografieze aceste informații, pentru a fundamenta decizii realiste privind dezvoltarea viitoare a infrastructurii orașului.

Infrastructura rutieră de interes național și județean, împreună cu terenul aferent (ampriza), face parte din domeniul public al statului, respectiv al județului. Terenurile necesare pentru construirea de noi drumuri sau pentru lărgirea celor existente trebuie trecute în proprietate publică, ceea ce condiționează orice proiect major de finalizarea procedurilor de expropriere.

Pentru rețelele tehnico-edilitare (apă, canalizare), acestea fac, în general, parte din domeniul public al UAT și sunt gestionate direct sau de un operator. Deoarece multe rețele traversează



terenuri private, operatorul nu poate interveni pentru reparații sau modernizări decât în baza dreptului conferit de servitutea de utilitate publică. Dacă această servitute nu este clar instituită și înscrisă în cartea funciară, pot apărea conflicte cu proprietarii.

În cazul rețelelor de energie electrică și gaze naturale, infrastructura magistrală de transport aparține, de regulă, domeniului public al statului, dar este concesionată unor operatori naționali (Transelectrica, Transgaz). Rețelele de distribuție pot fi în proprietatea operatorilor privați. Extinderea acestor rețele pe terenuri private necesită fie acordul proprietarilor, fie aplicarea unei proceduri speciale de instituire a dreptului de uz și servitute, reglementată de legislația energetică, care implică plata unor despăgubiri. Regimul de proprietate asupra infrastructurilor este un domeniu hibrid, iar o planificare urbanistică eficientă nu poate face abstracție de această complexitate.



13. DIAGNOZĂ ȘI PROPUNERI DE POLITICI FUNCiare

Acest capitol reprezintă sinteza analitică a studiului privind regimul juridic al proprietății și punctul de inflexiune către formularea unor soluții strategice. Rolul său este de a agrega disfuncționalitățile identificate în capitolele anterioare într-o diagnoză coerentă și de a traduce această diagnoză într-un set de politici funciare concrete, direct aplicabile în procesul de actualizare a Planului Urbanistic General (PUG) al Orașului Borsec, renunțând la limbajul descriptiv în favoarea unui concludiv, orientat spre decizie.

Metodologia acestui capitol este una de sinteză și propunere strategică, pornind de la problemele deja demonstrate, precum fragmentarea funciară, incertitudinea juridică și gestiunea pasivă a patrimoniului public, și aplicând un cadru de analiză a politicilor publice pentru a genera soluții fezabile. Fiecare propunere este evaluată din perspectiva impactului urbanistic, a fezabilității juridice și a oportunității administrative. Se pornește de la ipoteza că doar o intervenție coordonată, care combină instrumente de reglementare, de management funciar și de stimulare, poate corecta disfuncționalitățile structurale ale regimului de proprietate din Borsec.

13.1. Diagnoza regimului juridic

CONSTATARE FACTUALĂ: Regimul juridic și funciar al Orașului Borsec este caracterizat de patru disfuncționalități sistemice majore: 1. O incertitudine juridică ridicată în zone strategice, cauzată de litigii și revendicări nesoluționate; 2. O fragmentare excesivă a proprietății private în zonele de extindere; 3. O subutilizare a fondului funciar public ca instrument de dezvoltare; 4. O degradare accelerată a patrimoniului construit, atât public, cât și privat, cauzată de blocaje juridice și financiare, o problemă semnalată prin 34 de mențiuni în sondajele de opinie.

PROBLEMĂ CLARĂ: Aceste disfuncționalități, luate împreună, creează un mediu rigid, imprevizibil și ineficient, care frânează dezvoltarea economică, scade calitatea vieții și compromite atractivitatea turistică a stațiunii.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: O simplă actualizare a zonificării funcționale este insuficientă; este necesară o abordare strategică, cu politici funciare dedicate, care să adreseze aceste probleme structurale la rădăcina lor, pentru a evita un PUG inaplicabil în teren.

Incetitudinea juridică, detaliată în capitolul 6, afectează o suprafață semnificativă din intravilanul propus, incluzând perimetre cu un potențial turistic și rezidențial ridicat. Existența litigiilor notate în cartea funciară și a revendicărilor pe rol blochează emiterea



autorizațiilor de construire și descurajează orice investiție pe termen lung, fie ea publică sau privată, transformând aceste zone în enclave de subdezvoltare și degradare. Proiecte de utilitate publică, precum modernizarea infrastructurii, sunt blocate deoarece procedura de expropriere nu poate fi aplicată pe terenuri cu proprietar incert, ceea ce reprezintă o vulnerabilitate majoră pentru implementarea oricărei viziuni de dezvoltare.

Fragmentarea excesivă a proprietății private, analizată în capitolul 5, este cea mai vizibilă problemă în zonele de extindere recentă, precum zona pârtiei de schi. Crearea unui parcellar nefuncțional, cu loturi subdimensionate, forme neregulate și căi de acces improvizate, s-a desfășurat înaintea oricărei planificări a infrastructurii, generând o dezvoltare haotică. Consecințele sunt costuri prohibitive pentru extinderea rețelelor edilitare, acces dificil pentru serviciile de urgență și absența spațiilor publice. Această structură parcellară rigidă compromise pe termen lung posibilitatea unei dezvoltări coerente și durabile.

Subutilizarea fondului funciar public, deținut de UAT Borsec în proprietate publică sau privată, reprezintă o oportunitate strategică ratată. Analiza din capitolul 3 arată că UAT deține terenuri considerabile, multe în poziții strategice, dar care nu sunt integrate într-o viziune activă de dezvoltare. Lipsa unei politici funciare proactive la nivelul administrației locale, care să utilizeze acest patrimoniu ca o pârgie pentru a atrage investiții și a implementa proiecte publice, duce la o atitudine pasivă, în care primăria reacționează la dinamica pieței private, în loc să o ghideze.

Degradarea patrimoniului construit, în special a celor 13 monumente istorice și a vilelor din centrul stațiunii, este o consecință directă a blocajelor juridice și a lipsei de instrumente eficiente. Multe clădiri valoroase se află pe terenuri în litigiu sau cu succesiuni neclare, ceea ce face imposibilă orice intervenție. Chiar și pentru clădirile cu statut juridic clar, costurile de reabilitare, corelate cu restricțiile impuse de statutul de monument istoric, descurajează proprietarii, iar administrația locală nu are pârgiile necesare pentru a interveni eficient, rezultând o pierdere accelerată a identității arhitecturale care a consacrat Borsecul.

Diagnoza relevă un sistem funciar blocat, în care inițiativele de dezvoltare sunt fie împiedicate de obstacole juridice, fie se desfășoară haotic. Problemele sunt interconectate: fragmentarea este accelerată de presiunea speculativă, alimentată de lipsa de terenuri "curate" juridic; subutilizarea fondului public lasă un vid pe care dezvoltarea privată necontrolată îl umple dezordonat. Fără politici funciare care să deblocheze, să ghideze și să stimuleze, orice propunere de zonificare riscă să rămână un exercițiu teoretic.



13.2. Politici de comasare și reparcelare

CONSTATARE FACTUALĂ: Fragmentarea excesivă a proprietății, fiind o problemă structurală, nu poate fi rezolvată doar prin reguli de construire, ci necesită politici funciare active de comasare și reparcelare a terenurilor.

PROBLEMĂ CLARĂ: Mecanismele de comasare voluntară sunt inefficiente la scară largă, iar instrumentele de intervenție de autoritate sunt complexe și neutilizate.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Este necesară crearea unui cadru de reglementare și de planificare care să facă procesul de comasare nu doar posibil, ci și atractiv pentru proprietari și fezabil pentru administrația publică, cel puțin în zonele unde fragmentarea blochează critic dezvoltarea.

Propunerea centrală este definirea în PUG a unor Zone de Restructurare Urbană (ZRU), care să suprapună perimetrele cu fragmentare critică identificate în diagnoză, precum zona de extindere nordică. Pentru aceste zone, se propune elaborarea, ca piesă directoare în cadrul PUG, a unor Studii de Urbanism pentru Zone de Restructurare (SUZR). Un astfel de studiu, deși reprezintă un efort suplimentar, este justificat de interesul public, iar PUG-ul va stabili obligația ca orice dezvoltare viitoare în ZRU să se facă doar în conformitate cu SUZR. SUZR-ul va propune un nou plan parcelar, o nouă rețea stradală și va stabili etapele de implementare, funcționând ca un PUZ director pentru întreaga zonă.

Pentru a stimula comasarea voluntară în interiorul ZRU, Regulamentul Local de Urbanism (RLU) trebuie să introducă un pachet de **stimulente urbanistice și fiscale**. Propunerea constă în acordarea unor bonusuri pentru proprietarii care se asociază și își comasează terenurile pentru a forma parcele conforme cu noul plan parcelar din SUZR. Aceste bonusuri pot include: A. O creștere a Coeficientului de Utilizare a Terenului (CUT) cu un procent de 15-20% față de valoarea de bază a zonei; B. Posibilitatea de a construi un nivel suplimentar față de regimul de înălțime maxim admis; C. Reduceri la impozitul pe proprietate pe o perioadă de 5-10 ani de la finalizarea proiectului. Calibrarea corectă a acestor bonusuri necesită o analiză de rentabilitate care să demonstreze avantajul economic pentru proprietari.

În paralel cu stimulentele, RLU trebuie să introducă și **măsuri de constrângere** pentru a descuraja menținerea stării de fragmentare. Se propune ca, în interiorul ZRU, construirea pe parcelele subdimensionate și neconforme cu SUZR să fie interzisă sau sever restricționată. Pentru a evita blocarea completă și eventualele contestații, aceste restricții trebuie să fie temporare și condiționate: autorizarea este suspendată pe o perioadă de 5 ani, timp în care proprietarii sunt încurajați să se asocieze. Dacă, după acest termen, comasarea voluntară eșuează, administrația locală poate activa instrumentele de intervenție de autoritate.



Ca instrument de ultimă instanță, PUG-ul trebuie să creeze cadrul pentru **inițierea de către administrația locală a unor operațiuni de reparcelare de autoritate** în ZRU. Aceasta se bazează pe declararea restructurării zonei ca fiind de utilitate publică, permițând aplicarea unei proceduri de expropriere a tuturor loturilor, urmată de o reîmpărțire conform noului plan parcelar. Proprietarii ar primi în schimb loturi noi, echipate cu utilități, cu o valoare de piață superioară, sau despăgubiri. Datorită complexității juridice și costurilor inițiale ridicate, acest instrument poate fi aplicat doar pentru proiecte-pilot, în zone de maximă prioritate, unde blocajul este total și interesul public este evident.

Implementarea acestor politici necesită o capacitate administrativă sporită. Se propune înființarea în cadrul primăriei a unui **Oficiu pentru Regenerare Urbană și Politici Funciare**. Acest oficiu ar avea rolul de a gestiona ZRU-urile, de a media negocierile între proprietari, de a elabora studiile SUZR și de a administra programele de stimulare fiscală. Succesul acestor politici depinde nu doar de calitatea reglementărilor din PUG, ci și de angajamentul politic și de capacitatea administrativă a UAT-ului de a le implementa.

13.3. Strategia fondului funciar public

CONSTATARE FACTUALĂ: Fondul funciar aflat în proprietatea publică și privată a UAT Borsec este un activ strategic subutilizat. Conform datelor din 2019, acesta reprezintă aproximativ 44% din teritoriul administrativ (circa 2.703 hectare).

PROBLEMĂ CLARĂ: Abordarea preponderent pasivă și reactivă a administrației locale în gestionarea acestui patrimoniu, care este văzut mai degrabă ca o sursă de cheltuieli decât ca o pârgă de dezvoltare.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Este necesară integrarea unei Strategii a Fondului Funciar Public, care să transforme acest activ într-un motor pentru atragerea de investiții, implementarea de proiecte publice și ghidarea dezvoltării urbane în direcțiile dorite. Primul pas al strategiei este finalizarea și operaționalizarea inventarului complet al fondului funciar public, transpus integral în format GIS. Acesta trebuie să fie o bază de date analitică, unde fiecare proprietate este evaluată multicriterial. Criteriile de evaluare sunt: 1. Statutul juridic (domeniu public/privat, clarificat/în litigiu); 2. Potențialul urbanistic (conform PUG); 3. Starea de echipare edilitară; 4. Valoarea de piață estimată. PUG-ul trebuie să prevadă acest instrument ca fiind obligatoriu și să aloce resursele necesare.

Pe baza evaluării, proprietățile UAT se clasifică în trei categorii strategice:

A. Terenuri strategice pentru dezvoltare publică: Perimetre rezervate pe termen lung pentru proiecte de utilitate publică (școli, parcuri, infrastructură), care sunt neînstrăinabile.



B. Terenuri strategice pentru dezvoltare economică: Terenuri cu potențial ridicat, care vor fi utilizate proactiv pentru a atrage investiții private prin concesiune, parteneriat public-privat sau vânzare condiționată.

C. Terenuri non-strategice: Proprietăți izolate, de mici dimensiuni sau fără un potențial de dezvoltare clar, care pot fi vândute prin licitație publică pentru a genera venituri.

Definirea transparentă a criteriilor de încadrare este esențială, iar PUG-ul, prin analizele sale, trebuie să fundamenteze această clasificare.

Pentru **terenurile strategice destinate dezvoltării economice**, se propune crearea unui **portofoliu de proiecte** promovat activ de către primărie. Pentru fiecare astfel de teren, administrația ar trebui să elaboreze o "fișă de oportunitate" care să prezinte potențialul urbanistic conform PUG, stadiul echipării cu utilități, posibile modele de afaceri și forme de parteneriat acceptate (concesiune, PPP). Aceasta reprezintă o schimbare de paradigmă: primăria nu mai așteaptă investitorii, ci îi caută și le oferă oportunități pre-evaluate.

Utilizarea **parteneriatului public-privat (PPP)** este o direcție prioritară. PUG-ul trebuie să identifice cel puțin două-trei proiecte majore care se pretează la o abordare PPP, unde UAT contribuie cu terenul, iar partenerul privat cu finanțarea și managementul. Un exemplu concret ar putea fi reabilitarea și reconversia unei vile istorice din patrimoniul UAT într-un hotel, o soluție directă la problema degradării patrimoniului.

Strategia fondului funciar public trebuie să fie un instrument dinamic. Se propune ca **raportul anual privind starea și utilizarea fondului funciar public** să devină un document obligatoriu, prezentat în Consiliul Local. Acest raport va monitoriza stadiul inventarierii, veniturile generate și progresul proiectelor dezvoltate pe terenuri publice. PUG-ul, având o valabilitate de 10 ani, oferă cadrul stabil și legitimitatea pe termen lung pentru implementarea unei astfel de strategii, asigurând continuitatea dincolo de ciclurile electorale.

13.4. Propuneri de reglementare în RLU

CONSTATARE FACTUALĂ: Diagnoza regimului juridic și politicile funciare propuse trebuie să fie transpuse într-un set de articole clare, neechivoce și executorii în cadrul Regulamentului Local de Urbanism (RLU).

PROBLEMĂ CLARĂ: Este necesară formularea acestor articole astfel încât să fie eficiente în atingerea scopurilor și, în același timp, legal constituționale, pentru a rezista eventualelor contestații.



CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: RLU transformă strategia în normă obligatorie. Această secțiune oferă propuneri concrete pentru echipa de redactare a regulamentului, fiind cea mai operativă parte a studiului.

Pentru combaterea fragmentării funciare, se propune introducerea în RLU a capitolului **"Condiții de parcelare și construibilitate a terenurilor"**, cu următoarele articole:

1. **Art. X (Dimensiuni minime):** "Pentru a fi construibilă, o parcelă trebuie să respecte cumulativ o suprafață minimă de 500 mp și un front la stradă de minim 18 m. Valorile se vor diferenția pe UTR-uri."
2. **Art. Y (Interdicția de parcelare):** "Sunt interzise operațiunile de dezmembrare care ar genera loturi ce nu respectă dimensiunile minime prevăzute la Art. X."
3. **Art. Z (Regimul loturilor subdimensionate existente):** "Construirea pe loturile existente care nu respectă dimensiunile minime este permisă doar în condițiile comasării cu un lot vecin sau prin realizarea unei construcții cuplate, pe baza unui PUZ."

Pentru managementul zonelor cu incertitudine juridică, se propune definirea în RLU a unei supra-zonări de tip ZRS:

1. **Art. A (Instituirea Zonei cu Situație Juridică Incertă - ZSJI):** "Se instituie ZSJI pe teritoriul administrativ al Orașului Borsec, delimitată conform Planșei de Reglementări corespunzătoare. ZSJI include imobilele pentru care, la data aprobării PUG, există litigii notate în cartea funciară sau cereri de revendicare nesoluționate."
2. **Art. B (Regimul tehnic în ZSJI):** "În interiorul ZSJI, se interzice emiterea autorizațiilor de construire pentru lucrări de construcții noi sau extinderi. Se permit doar lucrări de reparații, întreținere și consolidare a construcțiilor existente, care nu modifică regimul de proprietate." Restricția se ridică automat la data prezentării unei hotărâri judecătorești definitive care clarifică regimul proprietății.

Pentru protejarea patrimoniului construit și stimularea reabilitării, se propun următoarele articole:

1. **Art. C (Obligația de întreținere):** "Proprietarii clădirilor situate în zonele protejate au obligația de a asigura întreținerea fațadelor și a acoperișurilor. Nerespectarea se sancționează cu suprainpozitarea clădirii cu până la 500%, conform Codului Fiscal."
2. **Art. D (Ghid de proiectare arhitecturală):** "Orice intervenție asupra clădirilor din zonele protejate trebuie să respecte prevederile 'Ghidului de proiectare arhitecturală pentru Orașul Borsec', care va fi aprobat prin HCL și va constitui o anexă la prezentul regulament." PUG-ul trebuie să prevadă elaborarea acestui ghid ca o măsură prioritară.

Pentru implementarea strategiei fondului funciar public, RLU trebuie corelat cu clasificarea terenurilor UAT:

1. **Art. E (Corelarea RLU cu Strategia Funciară):** "Terenurile clasificate ca 'strategice pentru dezvoltare publică' sunt înscrise în RLU cu funcțiunea de utilitate publică corespunzătoare (ex: spațiu verde) și devin neconstruibile pentru alte funcțiuni."



- 2. Art. F (Condiționarea urbanistică a tranzacțiilor):** "Orice vânzare sau concesionare a unui teren din domeniul privat al UAT se va face cu condiția obligatorie ca dezvoltarea să respecte întocmai reglementările urbanistice stabilite prin prezentul PUG."

Aceste propuneri constituie o bază pentru redactarea unui RLU adaptat problemelor specifice Orașului Borsec. Fiecare articol propus necesită detaliere și corelare fină cu celelalte componente ale PUG. Colaborarea strânsă dintre juriști și urbanisti este esențială pentru a asigura că fiecare propunere este nu doar oportună, ci și perfect funcțională juridic. Conținutul acestui studiu reprezintă proprietatea intelectuală a elaboratorului, SC VEGO CONCEPT ENGINEERING SRL, iar autoritatea contractantă, Orașul Borsec, dobândește un drept de utilizare neexclusiv și nelimitat în timp asupra documentației în scopul pentru care a fost elaborată.



14. SINTEZA REGLEMENTĂRILOR URBANISTICE APROBATE

Acest capitol fundamentează actualizarea Planului Urbanistic General (PUG) prin crearea unui registru complet al reglementărilor urbanistice aplicabile în prezent pe teritoriul administrativ al Orașului Borsec. Analiza se concentrează pe sinteza documentațiilor de urbanism (PUG, PUZ, PUD) aprobate și în vigoare, pe evaluarea coerenței acestora și pe identificarea conflictelor de reglementare. O viziune urbanistică nouă trebuie să se construiască pe o înțelegere clară a deciziilor de planificare din trecut, iar acest capitol oferă tocmai această bază factuală, abordând coerența normativă și gestionarea reglementărilor contradictorii.

Metodologia aplicată este una documentară și analitică, având ca surse evidențele administrative ale Orașului Borsec, datele Consiliului Județean Harghita și informațiile de la Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară. Fiecare documentație este analizată din perspectiva compatibilității cu PUG-ul anterior, aprobat prin Hotărârea Consiliului Local nr. 43/2016, și a coerenței cu documentațiile de rang superior, precum Planul de Amenajare a Teritoriului Județean (PATJ) Harghita. Abordarea combină analiza comparativă a reglementărilor cu analiza spațială în format GIS pentru a identifica suprapunerile și conflictele. Ipoteza de lucru este că existența unor Planuri Urbanistice Zonale (PUZ) multiple, aprobate la momente diferite, a generat un cadru normativ eterogen și potențial contradictoriu, a cărui armonizare este o condiție pentru noul PUG.

14.1. Registrul documentațiilor de urbanism

CONSTATARE FACTUALĂ: Cadrul normativ urbanistic al Orașului Borsec este compus din Planul Urbanistic General aprobat în 2016 și o serie de Planuri Urbanistice Zonale (PUZ) și Planuri Urbanistice de Detaliu (PUD) aprobate subsecvent, ansamblu care formează legea locală în materie de construire și utilizare a teritoriului.

PROBLEMĂ CLARĂ: Lipsa unui registru public, centralizat și digitalizat al tuturor acestor documentații face dificilă consultarea de către cetățeni și investitori și îngreunează urmărirea coerenței de către administrația publică.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Actualizarea PUG impune, ca prim pas, realizarea unui inventar complet al acestor documentații. Acest registru va constitui o anexă fundamentală la noul PUG și va fi integrat obligatoriu în sistemul GIS al primăriei, pentru a asigura transparența și predictibilitatea reglementărilor.

Planul Urbanistic General (PUG) în vigoare, aprobat prin HCL nr. 43/2016, acoperă întreg teritoriul administrativ și are o valabilitate legală de 10 ani. Acesta stabilește regulile generale



de dezvoltare, zonificarea funcțională și regimul de construire pentru fiecare unitate teritorială de referință (UTR). Fiind elaborat în 2012 și aprobat ulterior, PUG-ul actual nu mai reflectă în totalitate dinamica recentă, în special presiunea investițională din zona turistică, și nici noile cerințe legislative. Multe dintre dezvoltările recente au necesitat derogări de la PUG, realizate prin PUZ-uri, ceea ce a dus la o fragmentare a viziunii de dezvoltare, subminând caracterul director al planului general.

Planurile Urbanistice Zonale (PUZ) aprobate în perioada de valabilitate a PUG-ului existent sunt concentrate în principal în zonele de interes turistic și economic. O analiză a acestora relevă trei categorii principale:

1. **PUZ-uri pentru dezvoltarea de ansambluri turistice:** Acestea vizează construcția de pensiuni și case de vacanță și sunt situate preponderent în zona de nord, adiacentă pârtiilor de schi.
2. **PUZ-uri pentru reglementarea zonelor cu patrimoniu:** Acestea au ca scop protejarea și reglementarea intervențiilor în zona istorică a stațiunii.
3. **PUZ-uri pentru dezvoltarea de activități economice:** Acestea sunt localizate în Borsecul de Jos, de-a lungul coridorului DN15.

Problema sistemică este că aceste PUZ-uri au fost elaborate punctual, la inițiativa unor investitori privați, și nu fac parte dintr-o strategie integrată, generând riscul apariției unor conflicte de vecinătate și a unei suprasolicitări a infrastructurii.

Planurile Urbanistice de Detaliu (PUD) reprezintă instrumentul de reglementare la nivel de parcelă. Numărul lor este considerabil mai mare decât cel al PUZ-urilor. Deși PUD-urile, prin natura lor, nu pot modifica reglementările de bază din PUG sau PUZ (funcțiune, POT, CUT), în practică au existat situații în care, prin PUD, s-au autorizat construcții care forțază limitele regulamentului superior. Consecința este o alterare treptată a caracterului zonelor, care nu este vizibilă la nivel de PUZ, ci doar la o analiză detaliată a tuturor PUD-urilor dintr-un perimetru.

Crearea **Registrului Local al Reglementărilor de Urbanism** este o obligație legală și o necesitate administrativă. Propunerea este ca acest registru să fie realizat în format digital, georeferențiat, ca parte a sistemului GIS al PUG. Fiecare documentație va fi reprezentată printr-un poligon care acoperă zona reglementată, iar în tabela de attribute se vor stoca informații esențiale: denumirea documentației, numărul și data HCL de aprobare, perioada de valabilitate și un link către documentația completă în format PDF. Alocarea resurselor pentru scanarea, georeferențierea și introducerea datelor pentru toate documentațiile vechi trebuie asumată ca o prioritate în cadrul contractului de actualizare a PUG.



14.2. Analiza de coerență normativă și conflicte de reglementare

CONSTATARE FACTUALĂ: Existența unui număr mare de documentații de urbanism, elaborate de proiectanți diferiți, în perioade diferite și pe baza unor teme punctuale, a generat un cadru normativ eterogen, cu un potențial ridicat de necoerență și conflicte de reglementare. Aceste conflicte pot fi de trei tipuri: A. Conflicte ierarhice (între PUZ și PUG); B. Conflicte de vecinătate (între două PUZ-uri adiacente); C. Conflicte interne (prevederi contradictorii în cadrul aceluiași document).

PROBLEMĂ CLARĂ: Aceste conflicte creează insecuritate juridică pentru proprietari și investitori și generează blocaje în procesul de autorizare, subminând predictibilitatea dezvoltării.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Noul PUG are obligația de a realiza o analiză detaliată a acestor conflicte și de a le soluționa printr-un set de reglementări unitare și coerente, care să restabilească o viziune de ansamblu.

Conflictele ierarhice apar cel mai frecvent atunci când un PUZ derogă de la prevederile PUG-ului într-un mod care afectează strategia generală de dezvoltare a localității. {"Planurile urbanistice zonale pot modifica prevederile Planului urbanistic general"} [paraphrase: Parlamentul României, "Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul", 2001], însă problema apare când aceste modificări sunt numeroase și punctuale, erodând viziunea de ansamblu. De exemplu, un PUG poate stabili pentru o zonă un regim de înălțime de P+1 și o funcțiune dominantă de locuințe, dar un PUZ ulterior poate aproba în mijlocul aceleiași zone o construcție de P+4 cu funcțiune comercială. Consecința este o alterare a caracterului zonei și crearea unui precedent care generează presiuni pentru derogări similare.

Conflictele de vecinătate apar la limita dintre două zone reglementate prin PUZ-uri diferite. De exemplu, un PUZ poate permite activități industriale cu un anumit grad de poluare fonică, în timp ce PUZ-ul învecinat, aprobat ulterior, permite construcția de locuințe exact la limita comună, fără a impune o zonă de protecție. Fiecare PUZ a fost avizat individual, fără o analiză a compatibilității cu zonele învecinate. Consecința este apariția unor conflicte funcționale greu de gestionat, care afectează calitatea vieții și pot genera litigii între proprietari. PUG-ul are rolul de a preveni aceste situații prin stabilirea unor reguli clare de compatibilitate la limita dintre UTR-uri.

Analiza de coerență normativă trebuie să verifice și compatibilitatea tuturor documentațiilor cu legislația superioară, care este într-o continuă dinamică. Un PUZ aprobat cu ani în urmă putea fi legal la momentul respectiv, dar prevederile sale pot intra astăzi în conflict cu noi legi apărute în domeniul protecției mediului, siguranței la incendiu sau protecției patrimoniului.



Având în vedere că valabilitatea unui PUZ este, de regulă, de 5-10 ani, iar în acest interval cadrul legal se poate schimba, noul PUG trebuie să realizeze o "actualizare legislativă" a tuturor reglementărilor locale, abrogând sau modificând acele prevederi din PUZ-urile vechi care au devenit neconforme.

Metodologia de identificare a conflictelor va utiliza o abordare sistematică. Fiecare PUZ va fi analizat pe baza unei fișe standard, comparând reglementările sale cu cele din PUG-ul existent. Se va realiza o matrice de compatibilitate care va evidenția gradul de derogare. Apoi, se va realiza o analiză spațială în GIS, prin suprapunerea perimetrelor tuturor PUZ-urilor, pentru a identifica zonele de suprapunere sau de contact direct. Acest proces este indispensabil pentru a clarifica cadrul de reglementare.

14.3. Harta reglementărilor în vigoare și propuneri de integrare

CONSTATARE FACTUALĂ: Sinteza analizei normative trebuie materializată într-un instrument vizual și operațional: Harta Unică a Reglementărilor Urbanistice. Această hartă, realizată în format GIS, va reprezenta grafic mozaicul de reglementări rezultat din suprapunerea PUG-ului existent și a tuturor PUZ-urilor și PUD-urilor în vigoare.

PROBLEMĂ CLARĂ: Lipsa de transparență și de viziune de ansamblu a cadrului normativ actual este o barieră majoră în calea unei dezvoltări coerente.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Pentru administrația locală și pentru cetățeni, această hartă va constitui, pentru prima dată, un instrument unitar care arată clar ce reguli se aplică în fiecare zonă a orașului, crescând predictibilitatea și eficiența administrativă.

Elaborarea hărții implică mai mulți pași tehnici: 1. Georeferențierea și vectorizarea perimetrelor tuturor documentațiilor aprobate; 2. Crearea unui strat GIS poligonal în care fiecare poligon reprezintă o unitate teritorială cu un set unic de reglementări; 3. Atașarea la fiecare poligon a unui set de atribute care să conțină indicatorii urbanistici principali (funcțiune, POT, CUT, Hmax), denumirea documentației care îi stabilește și un link către HCL de aprobare. Asigurarea acurateței datelor necesită o verificare riguroasă a fiecărei documentații.

Pe baza acestei hărți și a analizei de coerență, se formulează strategia de integrare a reglementărilor existente în noul PUG. Se propune o abordare pe trei niveluri:

1. **Preluare și confirmare:** Pentru PUZ-urile recente, coerente cu noua viziune de dezvoltare și conforme cu legislația, reglementările acestora vor fi preluate ca atare în noul PUG.



2. **Modificare și armonizare:** Pentru PUZ-urile care prezintă conflicte minore sau neconcordanțe cu noile politici, se vor propune modificări punctuale ale regulamentelor, în dialog cu proprietarii din zonă.
3. **Abrogare:** Pentru PUZ-urile vechi, neconforme cu legislația actuală sau care propun o dezvoltare considerată problematică (ex: densități excesive, funcțiuni incompatibile), se va propune abrogarea lor explicită prin HCL-ul de aprobare a noului PUG.

Problema gestionării drepturilor câștigate de proprietarii care au investit pe baza PUZ-urilor ce urmează a fi modificate sau abrogate este una delicată.

Statutul juridic al construcțiilor autorizate în baza unor reglementări care vor fi modificate trebuie tratat cu atenție. Principiul general este că autorizațiile de construire legal emise la data lor produc efecte și conferă un "drept câștigat". Problema apare în cazul lucrărilor de extindere sau modificare a acestor construcții. Noul RLU trebuie să includă prevederi tranzitorii clare. De exemplu, se poate stabili că extinderile se pot autoriza doar în condițiile noului regulament, în timp ce lucrările de reparații și întreținere se pot realiza conform autorizației inițiale. Gestionarea transparentă și echitabilă a acestor situații este esențială pentru a reduce numărul de litigii.

Acest capitol, prin urmare, nu doar fotografiază situația existentă, ci propune un proces activ de raționalizare a cadrului normativ. Harta unică a reglementărilor și strategia de integrare devin instrumente fundamentale pentru elaborarea noului PUG, asigurând că acesta este construit pe o fundație stabilă. Rezultatul este un PUG mai robust, mai coerent și mai ușor de implementat, care oferă predictibilitate și securitate juridică pentru toți actorii implicați în dezvoltarea Orașului Borsec.



15. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PENTRU PUG

Acest capitol final al studiului cristalizează demersul analitic anterior într-o diagnoză consolidată și traduce concluziile în recomandări acționabile pentru actualizarea Planului Urbanistic General. Intenția sa este de a oferi un fundament solid pentru deciziile de reglementare, asigurând că fiecare propunere din noul PUG și din Regulamentul Local de Urbanism (RLU) este direct ancorată în analiza juridico-funciară a teritoriului. Se vor aborda direct politicile funciare necesare, propunerile de reglementare specifice și ierarhizarea intervențiilor, răspunzând la întrebările cheie privind soluționarea problemelor juridice presante, deblocarea potențialului de dezvoltare prin instrumente urbanistice și modificările concrete necesare în RLU pentru a asigura o dezvoltare coerentă și legală.

Metodologia aplicată este una de sinteză strategică și de construcție normativă. Se pornește de la diagnoza consolidată a disfuncționalităților regimului de proprietate, se formulează politici funciare ca răspuns la aceste probleme și, în final, se detaliază aceste politici în recomandări specifice pentru PUG și propuneri de articole pentru RLU. Fiecare recomandare este justificată prin referire directă la analizele din capitolele anterioare, asigurând o trasabilitate completă de la problemă la soluție. Se utilizează o abordare ierarhică, de la principii strategice generale la măsuri concrete de implementare. Propunerile sunt formulate la un nivel de detaliu care permite preluarea lor directă de către echipa de proiectare a PUG, fără a intra în detalii de proiectare tehnică.

15.1. Sinteza concluziilor

CONSTATARE FACTUALĂ: Dezvoltarea urbanistică a Orașului Borsec este în prezent frânată de un complex de patru disfuncționalități sistemice majore ale regimului juridic și funciar, identificate în prezentul studiu. Acestea sunt, în ordinea gravității impactului:

1. O fragmentare excesivă a proprietății private în zonele de extindere, care generează dezvoltare haotică și costuri prohibitive pentru infrastructură;
2. O incertitudine juridică ridicată în zone strategice, cauzată de litigii, revendicări și succesiuni neclare, care blochează orice formă de investiție;
3. O subutilizare cronică a fondului funciar public ca pârgă de dezvoltare, cauzată de o gestiune pasivă;
4. O degradare accelerată a patrimoniului construit, cauzată de o combinație de blocaje juridice și lipsa instrumentelor de intervenție.



PROBLEMĂ CLARĂ: Aceste patru disfuncționalități se intercondiționează și se agravează reciproc, creând un cerc vicios care subminează potențialul economic și turistic al stațiunii.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: O simplă reîmpărțire a teritoriului în zone funcționale este un exercițiu sortit eșecului. Actualizarea PUG trebuie să atace frontal aceste probleme structurale prin politici funciare dedicate și reglementări ferme, pentru a produce schimbări reale în calitatea dezvoltării.

Fragmentarea funciară, identificată cu precădere în zona de nord a stațiunii, adiacentă pârtiilor de schi, și în zonele de expansiune de-a lungul DN15, este problema cu cel mai vizibil și imediat impact negativ. Divizarea necontrolată a terenurilor în loturi subdimensionate și fără acces la drumuri publice a creat deja o structură parcelară rigidă și disfuncțională. Consecința este o calitate scăzută a locuirii, costuri exponențial mai mari pentru extinderea rețelelor edilitare și o imposibilitate practică de a rezerva terenuri pentru dotări publice esențiale (spații verzi, locuri de joacă). Mai mult, această dezvoltare "fir cu fir" duce la o imagine urbană dezordonată, care afectează negativ peisajul și, implicit, atractivitatea turistică a stațiunii. Fără măsuri ferme de control al parcelărilor și de stimulare a comasării, această tendință va continua, compromițând pe termen lung orice viziune de dezvoltare coerentă.

Incertitudinea juridică, manifestată prin litigii de proprietate, revendicări nesoluționate și succesiuni vacante, acționează ca o "frână de mână" trasă în zone vitale pentru dezvoltarea orașului, precum zona istorică. Aceste terenuri, estimate la o suprafață de peste 50 de hectare, sunt efectiv scoase din circuitul economic și urbanistic. Consecința este dublă: pe de o parte, investițiile publice majore, cum ar fi modernizarea infrastructurii, sunt blocate, deoarece procedurile de expropriere nu pot fi demarate; pe de altă parte, capitalul privat evită aceste zone, orientându-se spre alte perimetre și accentuând presiunea de dezvoltare dezordonată. Clădirile de patrimoniu aflate în această situație sunt cele mai afectate, fiind condamnate la o degradare continuă din cauza imposibilității de a interveni.

Gestiunea pasivă a fondului funciar public reprezintă o oportunitate strategică majoră irosită. Problema nu este lipsa proprietăților, UAT Borsec deținând un portofoliu considerabil de terenuri și clădiri (aproximativ 44% din teritoriul administrativ), ci absența unei viziuni proactive de a le utiliza ca instrumente de dezvoltare. Consecința este că administrația locală pierde rolul de actor principal în modelarea orașului, având o atitudine reactivă față de inițiativele private. Terenuri valoroase rămân neutilizate, generând costuri de întreținere în loc de venituri, iar oportunități de a atrage investiții strategice prin parteneriate public-privat



sau concesiuni bine structurate sunt ratate. O politică funciară activă ar putea transforma acest patrimoniu dintr-o povară într-un motor de dezvoltare economică și socială.

În final, toate aceste disfuncționalități converg și își găsesc cea mai dramatică expresie în degradarea patrimoniului construit, care este simbolul identității balneare a Borsecului, o problemă semnalată ca fiind cea mai gravă de către localnici (34 de mențiuni în sondaj). Barierele juridice (litigii, proprietari necunoscuți), complexitatea reglementărilor de protecție pentru cele 13 monumente LMI și costurile prohibitive ale reabilitării creează o "furtună perfectă" care face aproape imposibilă salvarea multor clădiri valoroase. Consecința este nu doar o pierdere estetică, ci și una economică, deoarece atractivitatea turistică a stațiunii este direct legată de acest patrimoniu. Fără o strategie integrată, care să combine instrumente juridice, urbanistice și fiscale, acest proces de degradare riscă să devină ireversibil.

Disfuncționalitate Sistemică	Impact Principal asupra Dezvoltării PUG	Capitole de Referință	Recomandare Strategică Cheie
Fragmentare excesivă	Dezvoltare haotică; Costuri prohibitive pentru infrastructură; Calitate scăzută a locuirii.	Capitolul 5	Politici de comasare și control strict al parcelărilor (ZRU).
Incertitudine juridică	Blocaj investițional (public și privat); Înghețarea dezvoltării în zone strategice.	Capitolul 6	Crearea unui registru al incertitudinilor (ZSJI) și programe de clarificare.
Subutilizarea fondului public	Pierderea rolului director al administrației; Ratarea oportunităților de dezvoltare.	Capitolul 3	Implementarea unei strategii active a fondului funciar public.
Degradarea patrimoniului	Pierderea identității arhitecturale; Scăderea atractivității turistice; Risc structural.	Capitolul 9	Program integrat de protecție (constrângeri și stimulente).

Matricea disfuncționalităților și a impactului asupra dezvoltării PUG



15.2. Recomandări pentru PUG

CONSTATARE FACTUALĂ: Diagnoza prezentată impune o abordare strategică în cadrul noului PUG, care să depășească simpla actualizare a hărților și a regulamentului.

PROBLEMĂ CLARĂ: Este necesară integrarea unui set de politici funciare active, care să funcționeze ca un motor de transformare a realității din teren.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să devină nu doar un instrument de reglementare, ci și un plan de acțiune, cu direcții strategice, proiecte prioritare și mecanisme de implementare, structurat în jurul a trei axe strategice majore.

Prima axă strategică recomandată este **"Controlul expansiunii urbane și restructurarea funciară"**. Obiectivul este de a stopa dezvoltarea haotică și de a corecta disfuncționalitățile parcelare. Recomandările specifice pentru PUG includ:

1. **Definirea unui intravilan sustenabil:** Stoparea extinderii nejustificate a intravilanului și prioritizarea densificării inteligente a zonelor existente, echipate cu utilități.
2. **Instituirea Zonelor de Restructurare Urbană (ZRU):** Delimitarea în PUG a perimetrelor cu fragmentare critică și elaborarea de Studii de Urbanism pentru Zone de Restructurare (SUZR) care să propună noi planuri parcelare.
3. **Introducerea de stimulente pentru comasare:** Prevederea în RLU a unor bonusuri urbanistice (creșterea CUT, a regimului de înălțime) pentru proprietarii care își comasează voluntar terenurile conform SUZR.
4. **Condiționarea strictă a parcelărilor:** Stabilirea în RLU a unor dimensiuni minime ale parcelelor și a obligativității asigurării accesului și a utilităților pentru orice nouă dezmembrare.

Complexitatea administrativă a implementării necesită crearea unui cadru procedural clar în PUG.

A doua axă strategică este **"Clarificarea juridică și deblocarea potențialului funciar"**. Obiectivul este de a reduce incertitudinea juridică și de a readuce în circuitul economic terenurile blocate. Recomandările pentru PUG sunt:

1. **Crearea Registrului Zonelor cu Incertitudine Juridică:** Transpunerea în GIS și reglementarea printr-o supra-zonare de tip ZRS a tuturor terenurilor în litigiu sau revendicate, cu instituirea unui regim de construire tranzitoriu.
2. **Inițierea unui program local de cadastrare:** Prioritizarea și co-finanțarea de către primărie a lucrărilor de cadastru sistematic în zonele cu cele mai multe probleme juridice.
3. **Programul "Moștenirea ta, viitorul orașului":** Lansarea unui program de sprijin (consultanță juridică gratuită) pentru deblocarea succesiunilor vacante și a proprietăților cu mulți co-proprietari, în special pentru clădirile de patrimoniu.



Costul și durata acestor demersuri impun ca PUG-ul să le ierarhizeze și să le etapizeze pe o perioadă de 5-10 ani.

A treia axă strategică este "**Activarea patrimoniului funciar public și protejarea celui privat**". Obiectivul este de a transforma fondul funciar al UAT într-un instrument de dezvoltare și de a crea mecanisme pentru salvarea patrimoniului construit privat. Recomandările includ:

1. **Implementarea Strategiei Fondului Funciar Public:** Clasificarea proprietăților UAT (strategice pentru public, strategice pentru economie, non-strategice) și crearea unui portofoliu de oportunități de investiții.
2. **Lansarea de proiecte-pilot în Parteneriat Public-Privat (PPP):** Identificarea în PUG a 2-3 clădiri de patrimoniu proprietatea UAT (ex: Vila Babám, Vechea uzină electrică) care se pretează la reabilitare printr-un PPP.
3. **Programul "Salvează o fațadă, construiește viitorul":** Crearea unui mecanism de sprijin pentru proprietarii privați de clădiri de patrimoniu, care să combine scutiri de la impozitul pe clădiri pe o perioadă determinată, consultanță tehnică gratuită și co-finanțarea lucrărilor de punere în siguranță.

Sustenabilitatea financiară a acestor programe necesită legarea lor de o strategie mai largă de dezvoltare turistică.

15.3. Propuneri pentru Regulamentul Local de Urbanism (RLU)

CONSTATARE FACTUALĂ: Recomandările strategice din PUG devin literă de lege doar prin transpunerea lor în articole precise și executorii în Regulamentul Local de Urbanism.

PROBLEMĂ CLARĂ: Este necesară traducerea intențiilor de politici funciare într-un limbaj normativ care să nu lase loc de interpretări și să fie direct aplicabil în procesul de autorizare.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Acest subcapitol propune structura și conținutul unor articole cheie care trebuie introduse sau modificate în noul RLU, pentru a asigura implementarea politicilor de comasare, de gestionare a incertitudinii juridice și de protejare a patrimoniului.

Pentru **controlul parcelărilor și stimularea comasării**, se propune introducerea în RLU a unui capitol nou, intitulat "**Diviziunea și comasarea terenurilor**". Acesta ar trebui să conțină cel puțin următoarele prevederi:

- **Art. X (Dimensiuni minime):** Propunem stabilirea unor suprafețe și fronturi minime ale parcelelor pentru a fi considerate construibile, diferențiate pe UTR-uri. De exemplu, în UTR-ul destinat locuințelor individuale (L1a), suprafața minimă propusă este de 500 mp cu un front de 18 m.



- **Art. Y (Interdicția de divizare):** Propunem interzicerea operațiunilor de dezmembrare notarială care ar duce la crearea de loturi sub dimensiunile minime stabilite la Art. X.
- **Art. Z (Regimul ZRU):** Propunem ca, pentru Zonele de Restructurare Urbană (ZRU) delimitate în PUG, orice operațiune de construire sau divizare să fie permisă doar în conformitate cu un SUZR aprobat. Până la aprobarea SUZR, zona are interdicție temporară de construire.
- **Art. W (Stimulente pentru comasare):** Propunem ca, pentru terenurile rezultate din comasarea a cel puțin 3 loturi în ZRU, indicatorii urbanistici POT și CUT să poată fi majorați cu 15% față de valorile de bază, fără a depăși valorile maxime admise în UTR.

Pentru **gestionarea zonelor cu situație juridică incertă**, se propune definirea în RLU a unei supra-zonări (Zonă cu Reglementare Specială) și a unui articol dedicat:

- **Art. A (Zona cu Situație Juridică Incertă - ZSJI):** Propunem definirea ZSJI ca fiind "ansamblul imobilelor delimitate în planșa nr. 4.2.b, care, la data aprobării PUG, fac obiectul unor litigii de proprietate notate în cartea funciară, al unor cereri de retrocedare nesoluționate sau al unor succesiuni vacante neclarificate."
- **Art. B (Regimul de autorizare în ZSJI):** Propunem ca, în interiorul ZSJI, să fie interzisă emiterea autorizațiilor de construire pentru orice fel de lucrări, cu excepția celor de "punere în siguranță, conservare și reparații la construcțiile existente, care nu modifică regimul de proprietate, structura de rezistență sau aspectul arhitectural." Autorizarea altor lucrări se va putea face doar după radierea din cartea funciară a mențiunilor care au stat la baza includerii în ZSJI.

Pentru **protejarea activă a patrimoniului construit**, se propun următoarele articole:

- **Art. C (Obligația de întreținere în Zonele Protejate):** Propunem un articol care să detalieze obligația proprietarilor de a menține în stare bună de conservare fațadele, acoperișurile și elementele decorative ale clădirilor din zonele protejate. Nerespectarea se constată de către Serviciul de Urbanism și atrage aplicarea suprainpozitării conform Codului Fiscal.
- **Art. D (Condiționarea autorizării):** Propunem ca orice autorizație de construire pentru intervenții în zonele protejate să fie condiționată de prezentarea unui studiu istoric și a unei documentații de arhitectură care respectă prevederile "Ghidului de proiectare arhitecturală".
- **Art. E (Programul de sprijin):** Propunem un articol care să descrie condițiile de eligibilitate și procedurile pentru accesarea programului local de sprijin pentru reabilitarea fațadelor, făcând referire la hotărârea de consiliu local prin care se va aproba programul.

Aceste propuneri constituie o bază de pornire pentru redactarea unui RLU adaptat problemelor specifice ale Orașului Borsec. Fiecare articol propus trebuie ulterior detaliat, corelat cu celelalte capitole ale regulamentului și verificat din punct de vedere al constituționalității și al coerenței cu legislația superioară. Implementarea eficientă a acestui



efort de reglementare va necesita și o consolidare a capacității administrative a primăriei în domeniul urbanismului și al politicilor funciare, măsură ce trebuie prevăzută în PUG.

În final, se impune o notă privind drepturile de autor. Conținutul acestui studiu, incluzând analizele, concluziile și propunerile, reprezintă proprietatea intelectuală a elaboratorului, SC VEGO CONCEPT ENGINEERING SRL. Autoritatea contractantă, Orașul Borsec, dobândește un drept de utilizare neexclusiv și nelimitat în timp asupra documentației, în scopul pentru care a fost elaborată, respectiv actualizarea PUG și a RLU. Orice utilizare a conținutului în alte scopuri sau publicarea parțială sau integrală a acestuia de către terți se poate face numai cu acordul scris al elaboratorului.



16. ETAPE DE IMPLEMENTARE, MONITORIZARE ȘI ACTUALIZARE A PUG

CONSTATARE FACTUALĂ: Planul Urbanistic General (PUG) nu este un document static, ci un instrument de management strategic dinamic, a cărui valoare reală se măsoară prin capacitatea sa de a fi implementat, monitorizat și adaptat în timp. {"Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul"} [paraphrase: Parlamentul României, „Legea nr. 350/2001”, Monitorul Oficial, 2001] stabilește obligativitatea autorităților publice locale de a urmări aplicarea documentațiilor de urbanism aprobate, conferind PUG-ului un rol activ în ghidarea dezvoltării.

PROBLEMĂ CLARĂ: În absența unui plan de implementare etapizat, a unui sistem de monitorizare bazat pe indicatori și a unei proceduri clare de actualizare, PUG-ul riscă să devină un document formal, rapid depășit de realitatea din teren, și decuplat de procesul decizional administrativ.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Este obligatoriu ca PUG-ul să includă un capitol final dedicat implementării, care să funcționeze ca un ghid operațional pentru administrația publică locală. Acest capitol trebuie să definească etapele, responsabilitățile, indicatorii de performanță și mecanismele de revizuire, transformând viziunea strategică într-un set de acțiuni concrete, măsurabile și adaptabile.

Acest capitol final structurează cadrul operațional pentru punerea în aplicare a PUG Borsec, asigurând o punte între faza de planificare și cea de execuție. Se definește un program de implementare multianual, ierarhizat pe orizonturi de timp, un sistem de monitorizare cantitativă a progresului și procedura legală de actualizare a documentației, pentru a garanta relevanța acestuia pe întreaga perioadă de valabilitate. Demersul urmărește să asigure o implementare coerentă, transparentă și eficientă, care să maximizeze impactul pozitiv al PUG asupra calității vieții și dezvoltării durabile a Orașului Borsec. Ipoteza fundamentală este că succesul PUG depinde nu doar de calitatea reglementărilor sale, ci și de capacitatea administrativă de a le transpune în realitate.

16.1. Etapele și prioritățile de implementare

CONSTATARE FACTUALĂ: Implementarea unui PUG este un proces de lungă durată, complex și dependent de resurse financiare și administrative limitate, ceea ce impune o ierarhizare clară a acțiunilor și proiectelor.

PROBLEMĂ CLARĂ: O listă de proiecte neierarhizată, fără o corelare cu urgența problemelor și cu capacitatea de finanțare, duce la o risipire a eforturilor și la amânarea intervențiilor strategice.



CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să stabilească un program de măsuri etapizat, structurat pe trei orizonturi de timp – scurt (0-2 ani), mediu (3-5 ani) și lung (6-10 ani) – care să coreleze prioritățile de intervenție cu politicile funciare și strategiile de dezvoltare definite în capitolele anterioare.

Orizontul de timp scurt (0-2 ani): Acțiuni prioritare și de deblocare

În această etapă se vor concentra acțiunile cu impact imediat, care nu necesită investiții majore sau care deblochează dezvoltări ulterioare. Prioritățile sunt:

1. **Acțiuni normative și administrative:** a) Aprobarea noului PUG și a RLU și publicarea acestora pentru a asigura opozabilitatea. b) Înființarea **Oficiului pentru Regenerare Urbană și Politici Funciare** în cadrul primăriei. c) Elaborarea și aprobarea prin HCL a "**Ghidului de proiectare arhitecturală pentru Orașul Borsec**" și a **Programului "Salvează o fațadă, construiește viitorul"**.
2. **Acțiuni de planificare și proiectare:** a) Demararea elaborării **Studiului de Urbanism pentru Zona de Restructurare (SUZR)** pentru zona pârtiei de schi, ca proiect-pilot. b) Inițierea studiilor de pre-fezabilitate pentru cele 2-3 proiecte prioritare identificabile pentru Parteneriat Public-Privat (PPP), vizând reabilitarea patrimoniului.
3. **Acțiuni de clarificare juridică:** a) Finalizarea și operaționalizarea în format GIS a **inventarului complet al fondului funciar public** și a **Registrului Zonelor cu Incertitudine Juridică (ZSJI)**. b) Demararea **programului local de cadastrare sistematică** în zonele cu cele mai multe probleme juridice.

Orizontul de timp mediu (3-5 ani): Proiecte structurante

Această etapă vizează implementarea proiectelor de anvergură, care necesită finanțare și proceduri administrative complexe, dar care au un impact major asupra structurii urbane.

1. **Infrastructură și spațiu public:** a) Demararea procedurilor de expropriere și execuție pentru coridoarele de circulație noi, definite ca prioritare în SUZR-ul aprobat. b) Reabilitarea și modernizarea spațiilor publice centrale, pe baza unor concursuri de soluții.
2. **Patrimoniu și dezvoltare economică:** a) Lansarea primului proiect de reabilitare a unei clădiri de patrimoniu în regim PPP. b) Implementarea măsurilor de supraimpozitare pentru clădirile neîngrijite din zonele protejate.
3. **Politici funciare:** a) Evaluarea primelor rezultate ale programului de comasare voluntară din ZRU și ajustarea stimulentei urbanistice și fiscale.

Orizontul de timp lung (6-10 ani): Consolidare și dezvoltare extinsă

Etapă finală se concentrează pe finalizarea proiectelor majore și pe extinderea politicilor de succes la nivelul întregii localități.

1. **Extinderea rețelelor:** Finalizarea extinderii rețelelor edilitare în zonele de dezvoltare strategică, conform planificării.



2. **Consolidarea politicilor:** Extinderea modelului ZRU la alte zone cu fragmentare funciară, pe baza lecțiilor învățate din proiectul-pilot.
3. **Revizuirea PUG:** Inițierea procedurii de evaluare a stadiului implementării PUG și pregătirea pentru actualizarea acestuia.

16.2. Sistemul de monitorizare

CONSTATARE FACTUALĂ: Monitorizarea este un proces continuu de colectare și analiză a datelor pentru a evalua gradul de implementare a PUG, conform Art. 57 din Legea 350/2001.

PROBLEMĂ CLARĂ: În absența unui set clar de indicatori de performanță (KPI), monitorizarea devine un exercițiu formal și subiectiv, incapabil să măsoare progresul real și să semnaleze deviațiile de la obiectivele strategice.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să instituie un sistem de monitorizare transparent și cuantificabil, bazat pe un set de indicatori cheie, care să permită evaluarea anuală a stadiului de implementare și să fundamenteze deciziile de ajustare a politicilor.

Se propune un sistem de monitorizare structurat pe trei niveluri de indicatori, corelați cu axele strategice definite:

1. **Indicatori de context:** Măsoară evoluția generală a localității (ex: evoluția populației, numărul de turiști, rata șomajului). Aceștia oferă cadrul general în care PUG este implementat.
2. **Indicatori de rezultat:** Evaluează gradul de atingere a obiectivelor strategice ale PUG (ex: suprafața de spațiu verde pe cap de locuitor, procentul de clădiri de patrimoniu reabilitate).
3. **Indicatori de realizare:** Măsoară direct progresul în implementarea măsurilor și proiectelor din PUG (ex: numărul de PUZ-uri aprobate conform PUG, lungimea rețelelor de canalizare extinse).

Responsabilitatea principală pentru monitorizare revine Arhitectului Șef, care va centraliza datele de la toate compartimentele primăriei și va elabora un Raport Anual privind Starea Amenajării Teritoriului. Acest raport va fi prezentat Consiliului Local și va fi făcut public.

Axă Strategică	Indicator de Performanță (KPI)	Tip Indicator	Frecvență Măsurare	Sursă Date
Controlul expansiunii	Suprafața de teren comasată în ZRU (ha)	Rezultat	Anual	Oficiul de Urbanism



Axă Strategică	Indicator de Performanță (KPI)	Tip Indicator	Frecvență Măsurare	Sursă Date
Controlul expansiunii	Numărul de autorizații de construire emise pe loturi subdimensionate	Realizare	Anual	Oficiul de Urbanism
Clarificare juridică	Procentul de imobile cu situație juridică clarificată în ZSJI	Rezultat	Anual	Serviciul Juridic/Cadastru
Activare patrimoniu	Numărul de clădiri de patrimoniu reabilitate (public/privat)	Rezultat	Anual	Oficiul de Urbanism
Activare patrimoniu	Venituri generate din concesionarea terenurilor UAT (lei/an)	Realizare	Anual	Serviciul Economic

Matricea indicatorilor de monitorizare pentru PUG Borsec

Platforma GIS dezvoltată în cadrul PUG va juca un rol central în sistemul de monitorizare. Prin actualizarea sa continuă cu date despre autorizațiile de construire emise, tranzacțiile imobiliare și stadiul proiectelor publice, platforma poate genera automat hărți tematice și rapoarte care să ilustreze vizual progresul. Aceasta va asigura o monitorizare eficientă și transparentă, accesibilă atât administrației, cât și publicului larg.

16.3. Procedura de actualizare și revizuire

CONSTATARE FACTUALĂ: PUG-ul are o valabilitate legală de 10 ani. Cu toate acestea, Legea 350/2001 permite și impune actualizarea sa ori de câte ori apar modificări majore în contextul legislativ, economic sau social, care fac prevederile sale inaplicabile.

PROBLEMĂ CLARĂ: O procedură de actualizare greoaie și reactivă poate duce la o perpetuare a unor reglementări depășite, blocând adaptarea localității la noile oportunități sau provocări.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: PUG-ul trebuie să definească un mecanism de revizuire periodică și un set de "trăgaci" (triggers) care să declanșeze procedura de actualizare, asigurând astfel relevanța sa continuă ca instrument de planificare.

Se propune un mecanism de revizuire structurat în două trepte:

- 1. Revizuirea anuală:** Pe baza Raportului Anual de Monitorizare, Consiliul Local, la propunerea Arhitectului Șef, analizează stadiul implementării și poate decide modificări punctuale ale RLU care nu afectează structura generală a PUG.



2. Revizuirea majoră (la 5 ani): La jumătatea perioadei de valabilitate, se va realiza o evaluare aprofundată a PUG, care poate concluziona necesitatea inițierii procedurii de actualizare generală, dacă se constată deviații semnificative de la obiectivele strategice.

Declanșarea procedurii de actualizare înainte de termenul de 10 ani este justificată în următoarele situații, care trebuie menționate în RLU:

- Apariția unor noi acte normative de rang superior (legi, hotărâri de guvern) care intră în contradicție cu prevederile PUG.
- Implementarea unui proiect de investiții de interes național sau regional (ex: o nouă autostradă, o magistrală de gaze) care nu a fost prevăzut în PUG-ul inițial și care modifică fundamental structura teritoriului.
- O modificare semnificativă și sustenabilă a tendințelor demografice sau economice, constatată pe o perioadă de cel puțin 3 ani consecutivi.
- Finalizarea unor proiecte majore de clarificare funciară care deblochează suprafețe mari de teren, necesitând o regândire a zonificării.

Procedura de actualizare a PUG este similară cu cea de elaborare, implicând studii de fundamentare, consultare publică, avizare și aprobare prin Hotărâre a Consiliului Local. Totuși, amploarea sa poate fi redusă dacă actualizarea vizează doar anumite componente. O platformă GIS bine întreținută și un sistem de monitorizare funcțional pot reduce semnificativ timpul și costurile necesare pentru actualizare, deoarece majoritatea datelor de analiză vor fi deja disponibile și la zi.

16.4. Rolul administrației publice și implicarea publicului

CONSTATARE FACTUALĂ: Succesul implementării PUG este condiționat de capacitatea administrativă a primăriei și de sprijinul comunității. Fără o asumare politică la nivelul Consiliului Local și fără o execuție competentă la nivelul aparatului tehnic, PUG-ul rămâne un document fără valoare practică.

PROBLEMĂ CLARĂ: Adesea, după aprobarea PUG, implicarea politică și administrativă scade, iar documentația este utilizată doar reactiv, în procesul de autorizare, pierzându-și rolul de instrument proactiv de dezvoltare.

CONSECINȚĂ + IMPLICAȚIE PUG/RLU: Este necesară instituționalizarea rolului PUG în administrația locală. RLU trebuie să definească clar responsabilitățile, în special cele ale Arhitectului Șef, iar PUG-ul trebuie să prevadă mecanisme de comunicare și implicare continuă a publicului.

Rolul **Arhitectului Șef** este esențial. Acesta trebuie să fie principalul garant al respectării PUG, având următoarele atribuții definite:

1. Coordonarea sistemului de monitorizare și elaborarea Raportului Anual.



2. Formularea de propuneri către Consiliul Local pentru actualizarea RLU și a politicilor funciare.
3. Asigurarea coerenței între PUG și toate celelalte programe și proiecte de investiții ale primăriei.
4. Rol de mediator în conflictele urbanistice și de principal comunicator al viziunii PUG către public.

Transparența și implicarea publicului nu se încheie odată cu aprobarea PUG. Se recomandă următoarele măsuri:

1. **Publicarea integrală a PUG** într-un format online, interactiv, pe site-ul primăriei, incluzând o hartă GIS navigabilă.
2. **Organizarea unei dezbateri publice anuale** pe marginea Raportului de Monitorizare, unde cetățenii pot semnaliza probleme și pot propune ajustări.
3. **Crearea unui "ghișeu unic"** pentru urbanism, unde cetățenii pot primi consiliere privind reglementările aplicabile și pot consulta documentațiile.

Prin aceste măsuri, PUG-ul devine un bun public, un contract social între administrație și comunitate, care ghidează dezvoltarea Orașului Borsec într-un mod transparent, echitabil și durabil, transformând acest ultim capitol într-un început pentru un nou ciclu de viață urbană.