

LEGISLAȚIA LOCATIVĂ A ROMÂNIEI DE LA RECONSTRUCȚIE LA DEMOLĂRI

Urbanismul românesc postbelic a fost deosebit de dinamic. În perioada comunistă, în cadrul programelor centralizate de dezvoltare industrială și urbană, zeci de orașe au fost remodelate, reconstruite, parțial sau chiar integral. Politica urbană de tip socialist are la bază mai multe aspecte, pornind de la necesitatea regimului de a-și asigura masa proletară prin industrializarea forțată, trecând apoi prin ideologia locuirii *la comun* și ajungând la sistemele și metodele centralizate de planificare urbană.

Marile lucrări de construcții de locuințe realizate în România după 1950 au avut la bază nevoia socială generată de criza locativă. Vorbim în principal de fenomenul migrării de la sat la oraș, un proces exploziv atunci în comparație cu perioada interbelică. Cifrele ne arată că, la nivelul anului 1948, doar 23,4% din populația totală, adică circa 3,7 milioane de locuitori, trăia în orașe. Restul, circa 12,1 milioane de locuitori, domicilia în mediul rural¹. Prin comparație, în anul 1990 proporția era de 54,3% populație urbană, dintr-o populație totală de 23,2 milioane locuitori câți erau înregistrați atunci în România².

Referiri concrete la sistematizarea orașelor, după cel de-Al Doilea Război Mondial, apăreau în presa de orientare comunistă încă în 1945³. Conceptul nu era însă unul nou nici pentru România, nici pentru oricare altă țară industrializată. Locuirea *la comun* în sistemul block-house se practica deja în București, iar sistematizarea capitalei mai făcuse obiectul unor studii în perioada interbelică.

Credem că este important să definim conceptul de *sistematizare urbană*, așa cum a fost descris în *Dicționarul enciclopedic român*, în 1966.

¹ *Anuarul statistic al RPR 1957*, Direcțiunea Centrală de Statistică, București, Editura Științifică, 1957, p. 59, tabel 11.

² *Anuarul statistic al României 1991*, Comisia Națională pentru Statistică, p. 45, tabel 2.2.

³ În opinia autorităților vremii, odată cu reconstrucția țării trebuiau gândite planuri de dezvoltare urbană pe termen lung, bazate pe principii bine definite. Concret, „arhitecții au a se îngriji de problema locuinței, în special a locuinței muncitorești, care trebuie rezolvată în cadrul unor soluții de ansamblu patronate de Stat, cuprinzând cartiere întregi”. Vezi *Scânteia*, seria III, anul XVI, nr. 347, 8 octombrie 1945, p. 2.

Acesta se referea la „proiectarea și reorganizarea științifică a așezărilor și teritoriilor urbane și rurale”, în baza unor coordonate cum ar fi: peisajul natural, întinderea și populația așezării, posibilitățile de dezvoltare. Direcțiile sale de aplicare erau: infrastructura rutieră, spațiile locative, administrative, medicale, educaționale, culturale și de recreere, devenind, în timp, o *preocupare de competenie* a statului român⁴.

Modul în care regimul comunist a înțeles să remodeleze orașele României trebuie tratat din perspectiva *centralizării* societății. Dacă fenomenul colectivizării și-a manifestat inițial agresivitatea în felul în care românii au învățat să muncească, el urma să fie transpus și în modul de locuire. *Colectivizarea locuirii* se află, deci, la baza acestei ideologii⁵. Pe de altă parte, remodelarea orașelor, ca expresie a *democrației populare*, însemna eliminarea individualismului burghez.

Urbanizarea, în viziunea propagandei timpului, era un proces firesc și necesar. Argumentul suprem, reluat de-a lungul perioadei socialiste, era trecutul urban din aceste teritorii în perioada romană, iar apoi tendința deplasării din diferite interese către centrele orașenești, cu vârful în epoca modernă, a revoluției industriale⁶.

Reglementarea legislativă a urbanizării României s-a făcut pe parcurs, în funcție de necesități și de realitățile timpului. Unele au fost legile și hotărârile după care se ghida fenomenul în primele două decenii ale regimului comunist, iar altele au fost cele din perioada ceaușistă. Inclusiv noțiunea de *sistematizare urbană*, definită mai sus, și-a schimbat înțelesul odată cu modificările legislative de după 1970. Amintim că *sistematizarea* nu a însemnat, în anii '50-'60, demolări masive și reconstrucția din temelii a orașelor, însă în anii '70-'80 termenul s-a referit în mod expres la punerea la pământ a unor cartiere întregi din toate orașele mari ale țării. Mai mult, conceptul, în sensul său larg, a însemnat demararea procesului de centralizare a lumii rurale, prin demolarea satelor și mutarea țăranilor cooperatiști în blocuri cu 3-4 nivele⁷.

⁴ *Dicționar enciclopedic român*, vol. IV, București, Editura Politică, 1966, p. 422.

⁵ Oliver Velescu, *Ideologia restructurării urbane 1944-1972*, în *Arhivele totalitarismului*, V, 17, p. 64.

⁶ Constantin Ionescu, *Omul, societatea, socialismul. Dinamica structurii sociale în România*, București, Editura Academiei RPR, 1973, p. 231-233.

⁷ Ne referim aici la conceptul *urbanizării planificate*. În literatura de specialitate mai este folosită denumirea de *urbanism științific*, ca mod de dezvoltare controlată a orașelor,

Perioada este acum considerată un *vârf* în arhitectura și urbanismul românesc. Din punctul de vedere al soluțiilor arhitecturale, *realismul socialist* este un continuator al Art Decoului interbelic, astfel că sincronizarea arhitecturii românești socialiste cu cea occidentală era o realitate⁸. Încă în primul cincinal (1951-1955), volumul noilor construcții l-a depășit pe cel din întreaga perioadă interbelică⁹. În întreaga perioadă comunistă, construirea de locuințe s-a bazat pe laitmotivul *ridicării continue a nivelului de trai*, locuința ajungând să constituie „una din componentele dezvoltării, ameliorării și sistematizării cadrului de viață al tuturor membrilor colectivității”¹⁰. La început, modelul sovietic a dominat, atât în aspectul construcțiilor (vezi cazul Casa Scânteii), cât și în organizarea noilor ansambluri de locuit – introducerea *cvartalului* ca sistem unic de distribuție a noilor apartamente. Era o cale de creare a *omului nou*.

Reglementarea modului în care urma să se facă dezvoltarea urbană, conform nevoilor nou-apărute pentru spații locative și pentru îndeplinirea planurilor anuale/cincinale, s-a realizat prin adoptarea așa-numitei *legislații locative*. Concret, este vorba despre câteva legi adoptate în perioada 1952-1954, cu referire la noile construcții, normarea spațiului de locuit, întreținerea locuințelor proprietate publică, plata chiriei și dezvoltarea rețelei comerciale¹¹.

Argumentul inițial al programului urbanistic era reconstrucția economică de după război¹², avându-se în vedere atât reconstrucția industrială, cât și ridicarea de noi locuințe, respectiv refacerea fondului locativ afectat de cutremurul din 1940 și de ororile conflagrației mondiale.

adoptat în mai multe state, inclusiv în SUA. Vezi: Alexandru Budișteanu, *Aspecte și probleme urbanistice privite prin prisma experienței internaționale*, în *Arhitectura*, anul XV, 4(107), 1967, p. 6; Mauriciu Silianu, *Cercetarea științifică în urbanism*, în *Arhitectura*, anul XV, 4(107), 1967, p. 20-21.

⁸ Ana Maria Zahariade, *Arhitectura în proiectul comunist. România 1944-1989 – Architecture in the communist project. Romania 1944-1989*, București, Editura Simetria, 2011, p. 22.

⁹ Grigore Ionescu, *Arhitectura în România - perioada anilor 1944-1969*, București, Editura Academiei RSR, 1969, p. 8.

¹⁰ Ioan V. Totu coord., *Politica Partidului Comunist Român de industrializare socialistă a țării*, Editura Academiei RSR, 1978, p. 279-280.

¹¹ *Legislația locativă a RPR*, Ministerul Justiției, Editura de Stat pentru literatură economică și juridică, București, 1954, *passim*.

¹² Tudor Pitulac, *Continuum-ul comunism-post comunism. România urbană în secolul al XXI-lea*, în *Sfera politicii*, 1 (173), 2013, p. 126.

Dar efectele acestor evenimente au fost remediate în scurt timp, motivația principală din spatele programului locativ fiind cerea în creștere în toate orașele industriale. Inițial, problema a fost rezolvată prin înghesuirea mai multor familii în locuințele naționalizate, o soluție pe cât de nefericită, pe atât de efemeră¹³.

Între *sarcinile fundamentale* ale primului plan cincinal se situa, în urma industrializării forțate, construirea de locuințe și întocmirea planurilor de sistematizare ale orașelor. Primele orașe vizate erau Reșița, Hunedoara, Baia Mare, Petroșani, orașele din Valea Prahovei, Bacău, București ș.a.¹⁴.

În această perioadă, conform celor amintite mai sus, se conturează primul ansamblu de legi și hotărâri privitoare la urbanizare. Cea mai importantă, în opinia noastră, este *Hotărârea CC al PMR și a Consiliului de Miniștri al RPR cu privire la construcția și reconstrucția orașelor și organizarea activității din domeniul arhitecturii*, publicată la 14 noiembrie 1952. Aceasta cuprindea trei părți, respectiv cea generală, privind înființarea unor instituții dedicate obiectivelor, cea privind *reconstrucția socialistă a orașului București*, și cea privind construcția metroului. În preambulul hotărârii găsim motivele pentru care era necesară *reconstrucția* orașelor: greaua moștenire urbanistică rămasă „dela regimul de exploatare burghezo-moșieresc”, cu periferiile sărăcăcioase, respectiv bombardamentele din timpul războiului¹⁵.

Prin hotărâre se înființa Comitetul de Stat pentru Arhitectură și Construcții, ca organ unic diriguitor al procesului urbanizării în România, aflat în subordinea Ministerului Construcțiilor și al Industriei Materialelor de Construcții, și care se ocupa de activitatea centrelor de proiectare, elaborarea, avizarea și aprobarea proiectelor de construcție și sistematizare urbană, dirijarea activității direcțiilor și serviciilor de arhitectură și sistematizare ale Sfaturilor Populare, cu elaborarea standardelor de lucru

¹³ Tatiana Slama-Cazacu, *Instituția colocatarilor*, în Adrian Neculau, coord., *Viața cotidiană în comunism*, Iași, Editura Polirom, 2004, p. 110-117.

¹⁴ *Lege pentru planul cincinal de dezvoltare a economiei naționale a Republicii Populare Române pe anii 1951-1955*, în *Primul nostru cincinal. Plan mareț de întărire și înflorire a Patriei*, Editura Militară a Ministerului Forțelor Armate ale RPR, 1951, p. 12, 38.

¹⁵ *Hotărârea Comitetului Central al PMR și a Consiliului de Miniștri al RPR cu privire la construcția și reconstrucția orașelor și organizarea activității din domeniul arhitecturii*, 14 noiembrie 1952, București, Editura de Stat pentru Literatură Politică, 1952, p. 7-9.

ș.a.¹⁶. Alte instituții înființate în baza hotărârii erau: Direcția de Arhitectură și Sistematizare a Bucureștiului, Institutul Pentru Proiectarea Orașelor și Construcțiilor Publice și de Locuit, Institutul de Arhitectură din cadrul Facultății de Arhitectură a Institutului de Construcții din București, Institutul Științific de Arhitectură al Academiei RPR și Uniunea Arhitecților din RPR, respectiv Casa Arhitectului din subordinea sa¹⁷.

Construcția de locuințe devenea „unul din factorii fundamentali ai dezvoltării sociale”, iar arhitectura lor trebuia să respecte standardele impuse de realismul socialist și de gândirea marxist-leninistă. *Arhitectul progresist* era obligat să respecte aceste standarde, respectiv să importe exemple cât mai numeroase din URSS. În linii generale, hotărârea avea sensul plasării arhitecturii românești pe traiectoria sovietizării, respectiv a ideologizării, fără a reglementa în mod necesar aspectele de ordin tehnic, în afara înființării instituțiilor care să gestioneze problema. Nu numai asta, dar atât numărul locuințelor noi, cât și forma ori aspectul lor nu mai rezulta dintr-un echilibru al cererii și al ofertei. Reglajul pieței dispărea cu totul, iar concurența profesională dintre arhitecți era eradicată¹⁸.

Consecința adoptării acestor elemente de legislație și a hotărârilor politice a fost că în intervalul 1952-1958 s-a putut trece la întocmirea schițelor de sistematizare pentru 180 de localități, cu zonele industriale aferente, gândite ca poli de creștere¹⁹.

În acei ani, conform legislației în vigoare, o familie formată din soț și soție beneficia de un spațiu locativ de 20 m², respectiv aproximativ 8 m² de persoană (excepție făcând spațiile comune). De fapt, primele blocuri muncitorești erau simple cămine, cu baie și bucătărie comune - modalități suplimentare de exercitare a controlului asupra locatarilor²⁰.

¹⁶ *Ibidem*, p. 12-16.

¹⁷ *Ibidem*, p. 17-18; Zahariade, *Arhitectura*, p. 31; Carmen Rădulescu, *Uniunea Arhitecților din RPR/RSR*, în *Arhivele totalitarismului*, 3-4, 2010, p. 232-239.

¹⁸ Zahariade, *Arhitectura*, p. 32.

¹⁹ Gheorghe Curinschi Vorona, *Istoria arhitecturii în România*, București, Editura Tehnică, 1981, p. 313.

²⁰ Comisia Prezidențială pentru Analiza Dictaturii Comuniste din România, *Raport final*, București, Humanitas, 2008, p. 396. *Norma sanitară* în privința suprafeței destinate fiecărei persoane a fost stabilită prin Decretul 78/1952. Acest minim de 8 m² putea fi suplimentat în funcție de calitatea solicitanților: eroi ai muncii socialiste, oameni de știință, membrii Academiei RPR, persoane cu funcții de răspundere, medici, militari, persoane bolnave. De

În Plenara CC al PMR din 26-28 noiembrie 1958 a fost aprobată o Hotărâre a Consiliului de Miniștri cu privire la îmbunătățirea activității de sistematizare și proiectare din cadrul sfaturilor populare. Documentul obliga autoritățile locale să elaboreze schițe de sistematizare pentru toate localitățile importante, în baza indicatorilor economici existenți și pentru o perioadă de 10-15 ani. Vizate erau toate zonele funcționale ale centrelor urbane, așa cum fuseseră ele delimitate prin lege cu un deceniu înainte, dar și căile de comunicație, urmând a fi decisă amplasarea pe viitor a spațiilor locative și industriale, a parcurilor, a rețelelor rutiere și feroviare, dar și de transport în comun. Obiectivul general era „stăvilirea creșterii dezordonate și peste măsură a teritoriilor localităților”, astfel încât să rezulte o *dezvoltare rațională* a acestora²¹.

Vizavi de posibilele demolări, în 1964 se preciza că: „suntem obligați de a păstra cu rigurozitate încă întreg acel fond construit existent, care mai poate fi folosit în condiții acceptabile”. Dacă ridicarea de clădiri de locuințe noi pe terenuri libere nu constituia o problemă, fiind chiar încurajată, *oportunitatea* construcției acestora pe locul clădirilor vechi urma să fie verificată *cu rigurozitate*. Pe acest considerent *se admitea*, doar pe o perioadă limitată de timp, extinderea suprafeței orașelor. Totuși, pe termen mediu și lung, demolările, ce vor deveni realitate după adoptarea unei noi legislații în anii 1973-1974 și mai ales după seismul din 1977, începeau să devină o variantă de lucru. Construirea de clădiri pe suprafețe cât mai reduse, care să asigure o densitate a populației cât mai mare, era gândită și în ideea tendinței continue de creștere a populației, respectiv a asigurării pe viitor a unui fond de teren liber pentru agricultură²².

Construirea noilor clădiri de locuințe în zone compacte (microraiioane și cartiere) presupunea centralizarea activităților conexe locuirii, precum comerțul sau recreerea. Modul de dispunere a blocurilor de locuințe presupunea o abordare similară a spațiilor de servicii, a spațiilor verzi ș.a. Sistematizarea urbană presupunea inclusiv centralizarea circulației pietonale, organizarea aleilor astfel încât drumul de la locuință până la

repartizarea și normarea spațiului locativ se ocupa Serviciul de Gospodărire Locativă. Vezi: *Legislația locativă a RPR*, p. 4-7.

²¹ *Arhitectura*, VII, 1(62), 1960, p. 4.

²² Gustav Gusti, *Două decenii de sistematizare complexă și construcție socialistă a teritoriului*, în *Arhitectura*, XII, 4(89), 1964, p. 27-32.

școala de cartier, magazinul zonal, stația de transport în comun etc. să fie scurtat la minim²³.

Majoritatea complexelor de locuit construite în anii '50-'60 au fost amplasate pe terenuri libere, demolările limitându-se la strictul necesar. Conform legislației în vigoare, cetățenii a căror casă era demolată pentru construirea blocurilor de locuit erau despăgubiți în bani, în funcție de numărul de metri pătrați rezultați din diferența calculată între suprafața vechii locuințe și cea nouă, primită prin compensare.

Modul de folosire a materialelor și de proiectare și, mai ales, *refolosire* a proiectelor, în sensul *tipizării*, erau de asemenea reglementate, cifrele privind investițiile viitoare (cantitativ plus valoric) fiind stabilite prin hotărâri ale Conferințelor Naționale și Congreselor PMR/PCR.

Cea mai importantă perioadă, din punct de vedere legislativ pentru sistematizarea orașelor României a fost 1968-1974. Din acest punct de vedere, o putem considera un interval de tranziție, timp în care puterea politică a urmărit creșterea semnificativă a densității populației urbane și creșterea producției agricole. Cele două aspecte s-au tradus în admiterea înghesuirii noilor blocuri între cele existente, respectiv în stoparea extinderii orașelor, pentru *economisirea* terenurilor agricole.

În anul 1968, România avea un singur oraș cu peste 500 000 de locuitori, 12 orașe cu o populație între 100 și 200 000 de locuitori (orașe mari), 55 de orașe cu 20 000-100 000 de locuitori (orașe mijlocii) și 168 de orașe cu până în 20 000 de locuitori (orașe mici)²⁴. În același an, pe 16 februarie, era adoptată *Legea nr. 2 din 16 februarie 1968 privind organizarea teritoriului Republicii Socialiste România*²⁵. Regiunile și raioanele erau desființate, în locul lor creându-se județele, conform realității administrative existente înainte de 1950. Impactul asupra dezvoltării urbane a ținut de necesitatea reorganizării instituțiilor aferente, a trusturilor de construcții; momentul a devenit în timp o *bornă*, atât pentru deciziile politice ulterioare, cât și pentru propaganda aferentă sistematizării urbane.

²³ *Ibidem*, p. 36.

²⁴ Vasile Cucu, *Orașele României*, București, Editura Științifică, 1970, p. 49.

²⁵ <http://lege5.ro/Gratuit/g43tmnjv/legea-nr-2-1968-privind-organizarea-administrativa-a-teritoriului-republicii-socialiste-romania>, accesat în 29.10.2015.

Pentru același an ne reține atenția *Legea nr. 9 din 1968 pentru dezvoltarea construcției de locuințe*²⁶. În acest act normativ erau enumerate sursele de finanțare pentru construcția locuințelor noi:

„fondurile de investiții centralizate ale statului, din fondurile organizațiilor economice și întreprinderilor de stat, ale organizațiilor cooperatiste și ale celorlalte organizații obștești, precum și cu mijloace proprii ale populației”.

Locuințele construite prin mijloace financiare centralizate erau apoi repartizate populației, conform unei metodologii adoptate la nivel național²⁷.

Locuințele realizate din fondurile de stat erau predate consiliilor populare, care le gestionau și le distribuiau întreprinderilor și celorlalte instituții și organizații obștești, în fiecare an, până la data de 1 martie. Angajații acestora urmau să primească apartamentele prin repartizare, în baza cererii făcute în nume propriu sau în numele familiei. Eligibilitatea ținea de condițiile de locuit avute la momentul depunerii cererii, de situația familială și de vechimea în muncă a solicitantului. La fel de îndreptățiți erau angajații care locuiau deja în orașul în care făcuseră cerere de repartizare, cât și cei care nu-și aveau domiciliul în respectivul oraș (acest aspect era valabil doar în orașele mari). În baza acestor variabile, conducerile întreprinderilor realizau liste de priorități cu angajații despre care se considera că au dreptul să primească o locuință, înaintate apoi spre aprobare comitetelor executive ale consiliilor populare. Ordinele de repartizare, date pe baza listelor, se dădeau pe măsură ce locuințele nou-construite erau date în folosință și în funcție de numărul de persoane ce urmau să populeze apartamentul. În cazul căsătoriei, dacă soții dețineau două locuințe, erau obligați să opteze pentru una dintre ele.

²⁶ *Legea nr. 9 din 1968 privind dezvoltarea construcției de locuințe, vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație și construirea de case proprietate personală de odihnă sau turism*, în *Colecție de legi, decrete, hotărâri și alte acte normative*, vol. III, 1 mai-30 iunie 1968, p. 7-21. Vezi și: *Hotărârea nr. 1651/1968 privind administrarea fondului locativ*, în *Idem*, vol. IV, 1 iulie-31 august, Editura Științifică, 1968, p. 234-240.

²⁷ *Instrucțiuni nr. 33110 din 3 august 1968 privind metodologia de repartizare a fondului locativ de stat și normele de repartizare, între locatarii principali, a cheltuielilor comune de folosință, întreținere și reparație a locuințelor și spațiilor cu altă destinație decât aceea de locuință*, document accesibil în format electronic la adresa <http://www.monitoruljuridic.ro/act/instrucțiuni-nr-33-110-din-3-august-1968-privind-metodologia-de-repartizare-a-fondului-locativ-de-stat-si-normele-de-repartizare-intre-locatarii-principali-a-cheltuielilor-comune-de-folosinta-intretinere-47673.html>, accesat în 30.10.2015.

În scopul creșterii densității locuințelor nou-construite, Legea 19/1968 erau indisponibilizate toate terenurile libere din intravilanele orașelor, indiferent de situația lor juridică. Aceste terenuri puteau fi expropriate și folosite la amplasarea de noi blocuri de apartamente, unități industriale și comerciale, drumuri sau instituții²⁸.

Anii 1970 debutau cu un ton schimbat în ceea ce privește urbanizarea. Reorientarea autorităților mai degrabă către *reconstrucția*, în adevăratul sens al cuvântului, a orașelor românești se datora atât epuizării suprafețelor libere din orașe, cât și dezvoltării ideii de economisire a terenurilor agricole pentru creșterea producției. În acest deceniu, extinderea orașelor, mai cu seamă pe orizontală, se lovea de obsesia obținerii de recorduri noi în agricultură, măsurabile cantitativ. Deoarece creșterea în continuare a producției la hectar nu mai era o variantă fezabilă, s-a considerat necesară creșterea suprafeței agricole naționale. De aici rezidă atât blocarea extinderii orașelor, cât și fenomenul sistematizării satelor.

Pentru o mai bună urmărire a proceselor, dar și pentru a pregăti terenul viitoarelor legi în acest sens, autoritățile centrale au adoptat *Hotărârea Consiliului de Miniștri nr. 973/1970 privind organizarea și funcționarea Comisiei Centrale pentru sistematizarea localităților rurale și urbane și a comisiilor locale de sistematizare*. Această entitate avea misiunea urmăririi modului de realizare a proiectului programului național de sistematizare, având grijă de aplicarea hotărârilor de partid în acest sector. Comisiile locale funcționau la nivel de județ și întocmeau planurile de elaborare a studiilor de sistematizare a localităților urbane și rurale²⁹.

Modificarea în mod esențial a înțelesului noțiunii de *sistematizare teritorială rurală și urbană* a început odată cu deciziile Conferinței Naționale a Partidului Comunist Român din 19-21 iulie 1972; în cadrul secțiunii „pentru dezbateră proiectului directivelor cu privire la sistematizarea teritoriului, a orașelor și satelor, la dezvoltarea lor economico-socială”.

Concret, era introdusă în circuitul opiniei publice noțiunea de *folosire judicioasă a terenurilor*, prin ea argumentându-se necesitatea sistematizării

²⁸ *Legea 19/1968 cu privire la regimul juridic al terenurilor fără construcții din perimetrul construibil al municipiilor și orașelor*, în *Colecție de legi, decrete, hotărâri și alte acte normative*, vol. III, 1 mai-30 iunie 1968, București, Editura Științifică, 1968, p. 237-238.

²⁹ Dinu C. Giurescu, coord., *Istoria românilor*, vol. X, *România în anii 1948-1989*, București, Editura Enciclopedică, 2013, p. 892-893.

satelor. Din acest punct începând, în toate mediile din România se va discuta despre sistematizare în primul rând din perspectiva distribuirii forțelor de producție și a forței de muncă. Coroborate acestora urma organizarea *pe baze științifice* a spațiului locativ, social, a rețelelor rutiere etc.³⁰. Abia acum se atingea idealul dorit de autoritățile de la București în jurul anului 1950, când critica dezvoltării haotice a orașelor interbelice reclama rearanjarea zonelor funcționale ale acestora pe criterii *raționale*.

Locuirea urma să se facă prin asigurarea „deplinei egalități în drepturi a tuturor cetățenilor țării fără deosebire de naționalitate”, respectiv se urmărea uniformizarea modului de trai³¹. Directivele blocau, oficial, extinderea suprafeței orașelor³² și deschideau posibilitatea înființării unor nuclee urbane noi în mediul rural³³. Pentru toate orașele se avea în vedere reactualizarea schițelor de sistematizare, iar în scopul creșterii densității populației se recomanda amplasarea blocurilor de locuințe cât mai aproape unul de celălalt, deodată cu creșterea regimului de înălțime a acestora. Deși directiva prevedea ca aceste clădiri să fie construite pe terenurile libere din interiorul perimetrului construibil, cu evitarea demolării clădirilor din fondul locativ existent, principiul nu a putut fi și nu s-a dorit să fie respectat. Motivele le-am mai expus, dar considerăm că necesitatea ideologică și de control al populației a dictat nerespectarea acestei decizii, rămasă doar de fațadă.

Ultimul pachet legislativ adoptat în perioada comunistă privind sistematizarea urbană a fost format din Legile 4 și 5 din 1973 și Legea 58 din 1974. Acestea au beneficiat de o atenție specială din partea autorităților și a mass-media naționale, dată fiind importanța lor.

³⁰ *Conferința națională a Partidului Comunist Român – 19-21 iulie 1972*, București, Editura Politică, 1972, p. 279-280.

³¹ *Ibidem*, p. 481.

³² Administrațiile locale erau obligate să întreprindă delimitarea perimetrului construibil al orașelor, astfel încât construirea oricărui tip de obiectiv, fie el industrial, rezidențial etc., era interzisă sau se putea face doar în urma aprobării Consiliului de Stat. Inclusiv rețelele de transport al energiei electrice urmau să se construiască paralel cu arterele rutiere, din aceleași rațiuni. *Conferința națională a Partidului Comunist Român*, p. 483-484.

³³ Se prevedea pentru *nucleele urbane* o populație de minim 5000 de locuitori, angajați în activități agricole și industriale, în jurul cărora să graviteze câteva (4-5) comune, pe o rază de circa 15-20 km. *Ibidem*, p. 485.

Condițiile economico-sociale din România anului 1973 nemaifiind identice celor existente cu câțiva ani în urmă, când au fost adoptate ultimele legi importante privind locuințele, s-a considerat necesară introducerea în dezbatere publică a două legi noi, care să înlocuiască Legile 9 și 10 din 1968. Se considera că acele legi nu erau suficient de clare, apărând astfel cazuri de încălcare a lor, ori greșeli în interpretare, de unde ar fi rezultat numeroase prezențe ale locatarilor în instanță. În fine, dorința CC al PCR de impunere a unui ritm mai mare de construcție a locuințelor ar fi impus o lege nouă a fondului locativ³⁴.

Proiectul *Legii privind dezvoltarea construcției de locuințe, vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație și construirea de case de odihnă proprietate personală*, respectiv cel al *Legii privind administrarea fondului locativ și reglementarea raportului dintre proprietari și chiriași* au fost publicate la începutul lunii martie 1973 în presa națională, urmând a fi supuse dezbaterii publice³⁵. În răstimpul dintre publicare și adoptarea legilor de Marea Adunare Națională (MAN), ele s-au bucurat de o atenție sporită.

Într-o expunere susținută de președintele Comitetului de Stat pentru Economia și Administrația Locală, bihoreanul Petre Blajovici, se foloseau detributele limbajului de lemn pentru a se arăta că esența modificărilor legislative ar fi ținut de *indicațiile* lui Nicolae Ceaușescu în domeniul dezvoltării urbane. Nu e de mirare că un astfel de argument apărea într-o expunere de motive. Avem în vedere atât intervenția crescândă a șefului statului în problema locativă, prin aparițiile sale dese pe șantiere sau la conferințele UAR, cât și apariția și creșterea cultului personalității sale, extins inclusiv în domeniul urbanistic/arhitectural.

Vorbitorul n-a renunțat la tehnica argumentării prin cifre. Dintre acestea, relevante ni se par două: gradul de folosire a creditării cetățenilor pentru construirea caselor proprietate personală (150 000 de cetățeni, în marea lor majoritate cu venituri reduse), respectiv numărul scrisorilor primite de la cetățeni în perioada dezbaterii celor două legi (până la momentul discursului) – circa 9000. Blajovici atacă problema din perspectiva necesității sale sociale, respectiv din cea a problemelor pe care le pot rezolva construirea de locuințe noi. Tinerii căsătoriți, salariații și pensionarii

³⁴ *România liberă*, XXXI, 8637, 23 martie 1973, p. 3.

³⁵ *România liberă*, XXXI, 8825, 9 martie 1973, p. 2-4.

aveau și urmau să aibă în continuare dreptul de a li se repartiza o locuință³⁶. Un alt argument în favoarea acestor legi era eradicarea speculei cu locuințe. Aceasta putea fi redusă printr-un regim sever al închirierilor, respectiv prin construirea de cămine pentru nefamiliști³⁷.

Ultimele două aspecte erau, de asemenea, prevederi ale noilor legi. Concret, cetățenii erau îndeptățiți la primirea unui credit bancar pentru construirea unei locuințe sau la închirierea unei locuințe primite prin repartizare. Prioritari erau, în următoarea ordine: muncitorii calificați, în primul rând cei din marile unități industriale, angajații transferați cu locul de muncă în alt oraș, cadrele din învățământ și cercetare, absolvenții repartizați în producție, tinerii căsătoriți, iar la urmă ceilalți angajați și pensionarii. În cazul familiilor se ținea cont de condițiile de lucru ale titularului cererii de repartizare și de numărul de copii, respectiv de venitul mediu lunar de persoană (maxim 1100 de lei). Creditul era acordat la propunerea colectivelor în care își desfășurau activitatea solicitanții, iar prioritatea, în baza categoriilor enumerate, era stabilită de comisii constituite de comitetele executive ale consiliilor populare. Legea 4 detalia toate aspectele privind acordarea acestor credite, de la condițiile de eligibilitate, categoriile beneficiare, forma de preluare și returnare a creditului și ce se putea întâmpla cu locuința construită printr-un astfel de credit.

Norma locativă era de 10 m² de persoană, minimumul rămânând la nivelul inițial de 8 m²³⁸. Cetățenii ale căror locuințe erau demolate pentru sistematizarea orașelor primeau o locuință închiriabilă, cu posibilitatea cumpărării, dar și o despăgubire în bani ca avans în cumpărarea unei locuințe noi.

Ambele legi au intrat în vigoare la 28 martie 1973.

Cel mai important act normativ privitor la urbanizare și sistematizarea urbană este Legea nr. 58/1974³⁹, cunoscută drept *legea*

³⁶ *Scînteia*, anul XLII, nr. 9463, 23 martie 1973, p. 3.

³⁷ *Scînteia*, anul XLII, nr. 9463, 23 martie 1973, p. 2.

³⁸ *Legea nr. 4 din 28 martie 1973 privind dezvoltarea construcției de locuințe și vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație*, în *Colecția de legi și decrete*, vol. I, 1 ianuarie-31 martie, 1973, p. 47; *Legea nr. 5 din 28 martie 1973 privind administrarea fondului locativ și reglementarea raporturilor dintre proprietari și chiriași*, în *Colecția de legi și decrete*, vol. I, 1 ianuarie-31 martie, 1973, p. 69-94.

³⁹ *Legea nr. 58/1974 privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale*, Consiliul de Stat, Serviciul Buletinului Oficial și al publicațiilor legislative, 1975.

sistematizării orașelor. Prin ea erau puse în aplicare deciziile luate în această privință în cadrul Congresului al X-lea al PCR, respectiv la Conferința Națională din iunie 1972. Așa cum am anticipat, legea avea să stabilească modul de abordare a problematicii urbanismului românesc pentru următoarele două decenii.

Proiectul legii a fost publicat în presă la 21 aprilie 1974, bucurându-se și ea de o atenție sporită din partea mass-media⁴⁰. În principiu, dacă este să socotim modul de gândire și de abstractizare a procesului în discursul comunist, noua lege urma să corecteze unele *neajunsuri* existente în legislația aferentă, respectiv „să introducă ordine și disciplină în domeniul sistematizării”⁴¹.

În cadrul dezbaterii MAN privind această lege, au fost aduse câteva argumente în favorarea sa. Cele mai relevante și mai des luate în discuție priveau distribuția forței de muncă în teritoriu, dar și echilibrarea procesului de urbanizare între județe. Un alt argument ținea de „asigurarea de condiții de viață egale pentru toți cetățenii țării”, conform principiilor socialiste. În ceea ce privește redarea unor suprafețe pentru agricultură, doar în județul Harghita urmau a fi reintroduse în circuitul agricol peste 7000 ha⁴². Or, diferențele calitative dintre locuințele nou-construite nu făceau decât să adâncească deosebirea dintre simplitățile muncitorilor și cei cu funcții sau membrii de partid⁴³.

Legea avea două părți importante, referitoare la sistematizarea orașelor, respectiv a zonelor rurale, propunând și reglementări privind organizarea, îndrumarea și controlul activității de sistematizare.

În linii generale, legea viza restrângerea perimetrelor construibile ale orașelor și comunelor, zonificarea lor funcțională, astfel încât să le fie asigurată *dezvoltarea armonioasă*, mai concret uniformizarea⁴⁴. Prin referirea la evoluția zonală, procesul sistematizării urmărea corelarea modului de dezvoltare a localităților urbane cu al celor rurale din apropiere.

⁴⁰ *România liberă*, XXXII, 9172, 21 aprilie 1974, p. 3; *Scînteia*, XLIII, 9847, 21 aprilie 1974, p. 2.

⁴¹ *România liberă*, XXXII, 9336, 30 octombrie 1974, p. 3.

⁴² *România liberă*, XXXII, 9336, 30 octombrie 1974, p. 3.

⁴³ Ivan Szelenyi, *Urban inequalities under state socialism*, Oxford University Press, 1983, p. 38-39.

⁴⁴ Argumentul economisirii terenurilor agricole fusese invocat de N. Ceaușescu în cadrul celei de-a III-a Conferințe Naționale a Uniunii Arhitecților din România, în cadrul unei reevaluări a urbanismului românesc. Zahariade, *Arhitectura*, p. 36; *Arhitectura*, XIX, 2, 1971, p. 3-8.

Un exemplu ar fi folosirea resurselor (produselor finite) agricole din hinterlandul marilor orașe în industria prelucrătoare locală. Astfel de cerințe fuseseră impuse în trecut prin politica discursivă a șefilor statului, respectiv a celor ce coordonau activitatea urbanistică, scopul principal fiind limitarea costurilor de construcție a locuințelor, respectiv a prețurilor de vânzare a bunurilor produse în orașe. Zonificarea funcțională a orașului era o practică veche, dar reevaluată după 1948 prin fundamentarea sa pe gândirea *sovietică-științifică*. Restrângerea perimetrului construibil era însă o noutate în legislația românească. În acest fel s-a ajuns ca terenurile agricole (CAP-urile) să se întindă până la cartierele urbane mărginașe.

Prin planul de sistematizare urmau să fie stabilite suprafețele construibile ale orașelor, astfel încât să poată fi anticipate viitoarele locații ale clădirilor de locuințe, ale obiectivelor economice, drumurilor sau rețelelor subterane. Amplasarea de construcții în afara perimetrului construibil urma să se realizeze doar prin decret prezidențial, iar extinderea rețelelor de utilități în acele zone era, de asemenea, interzisă. În ceea ce privește mobilarea intravilanului, regimul de înălțime și densitatea construcțiilor trebuia să fie cât mai mare. Interesantă ni se pare prevederea ca noile ansambluri de locuit să fie ridicate cu precădere începând din centrul orașului către periferie, procesul inversându-se față de anii anteriori. Atât orașele cât și comunele urmau să aibă așa-numite *centre civice*, în fapt piețe publice, mărginite de clădiri administrative și locative. Era debutul a ceea ce, în anii '80, va fi purtat numele de *ceașima*⁴⁵.

Astfel, remodelarea orașelor s-a putut face doar prin recursul la demolări. Deși, cel puțin la nivelul legal și declarativ, s-a încercat limitarea punerii la pământ a clădirilor existente, legislația era aplicabilă pentru toate categoriile de clădiri. De pildă casele particulare puteau fi expropriate, împreună cu terenurile pe care acestea se aflau, în baza schiței de sistematizare și a avansării procesului în sine. Însă Legea nr. 58 prevedea ca, în astfel de cazuri, proprietarii să fie despăgubiți *just*, pe considerentul cedării „interesului personal către interesul obștesc”⁴⁶. Dar inclusiv

⁴⁵ Adică fenomenul demolărilor masive din marile centre urbane: <http://www.descopera.ro/cultura/13114003-ceausima-cum-a-fost-demolat-cartierul-uranus-galerie-foto-video>, accesat la data de 31 octombrie 2015.

⁴⁶ *Interesul obștesc* definea, conform amintitei legi, construcțiile de locuințe destinate populației. Vezi *Legea nr. 58/1974*, p. 23.

proprietarii de teren din interiorul spațiului construibil al localităților erau obligați prin această lege la folosirea sa *intensivă*, adică în totalitate.

În general, de atunci începând, s-a optat pentru cantitate (numărul locuințelor construite) în detrimentul calității.

Un alt scop al legiferării acestui mod de dezvoltare era crearea unui echilibru între orașe și mediul rural, respectiv între proporția mediului urban în diferite județe. La momentul adoptării Legii nr. 58 existau diferențe foarte mari între județe în ceea ce privește procentul populației urbane. De pildă, dacă în județul Alba populația orașelor era de circa 44%, în Hunedoara aceasta atingea 74%. La fel, dacă în județul Buzău procentul era de 22%, în Prahova acesta urma să atingă 56%⁴⁷.

Sistematizarea satelor intra și ea în aceste calcule, ea bazându-se pe industrializarea centrelor comunale, respectiv pe creșterea densității populației⁴⁸. Proprietățile individuale nu aveau să depășească 200-250 m². Numeroase centre comunale urmau să devină orașe, deservind satele mărginașe. Mai târziu, după ce politica sistematizării a fost revizuită, s-a considerat oportună demolarea acestor sate și concentrarea populației în centrele de comună. Legea nr. 58 prevedea stabilirea unor „programe pe termen lung pentru mutarea treptată a gospodăriilor din satele în care este interzis să se mai construiască clădiri noi, precum și a celor rămase în afara perimetrelor construite ale satelor cu perspectivă de dezvoltare”⁴⁹.

Abia acum România intra pe calea transformării orașelor după modelul sovietic. Noul urma să ia întru totul locul *urmilor societății burgheze*, conform urbanismului comunist ideologizat⁵⁰. Expresia comunizării locuirii se va reflecta în standardizarea sa și, mai ales, în industrializarea construcțiilor de locuințe. Imediat după intrarea în vigoare a Legii nr. 58/1974 s-a trecut la extinderea, cât mai mult posibil, a zonelor de blocuri construite pe sistemul panourilor prefabricate, soluție la care se apelase doar de puține ori în anii anteriori.

Se consideră că pachetul legislativ introdus în perioada 1973-1974 (inclusiv Legea străzilor ori Legea sistematizării platformelor industriale) i-a

⁴⁷ Vasile Cucu, *Trăsăturile specifice procesului de urbanizare în România socialistă*, în *Revista economică*, 9, 1974, p. 12.

⁴⁸ *România liberă*, XXXI, 8956, 9 august 1973, p. 1-3.

⁴⁹ *Legea nr. 58/1974*, p. 12.

⁵⁰ Zahariade, *Arhitectura*, p. 34.

permis lui Nicolae Ceaușescu implicarea totală în fenomenul sistematizării țării. Conform legii, el devenea un factor decident, atât în aprobarea proiectelor de construcții, cât și în edificarea/demolarea clădirilor din afara perimetrului construibil al localităților. Arhitecta Ana Maria Zahariade face o comparație, din punctul de vedere al factorilor decidenți ai proiectelor de construcții, cu Hotărârea Consiliului de Miniștri din 1952, citată mai sus, opinând că aceasta din urmă oferea arhitecților un adevărat *tărâm al libertății*⁵¹.

Deși articolele mai sus amintitelor legi nu reflectau duritatea cu care a fost înfăptuit procesul, precizăm totuși că ele au intrat sub semnul exagerărilor imediat după cutremurul din 4 martie 1977⁵².

În chip de concluzie arătăm, prin comparație, care a fost realitatea urbanistică a primelor două decenii comuniste din România, comparativ cu următoarele. Stalinismul, manifestat atât în arhitectură, cât și în organizarea ansamblurilor de locuit, reprezenta un punct de plecare în ideologizarea locuirii. Transformarea locuinței într-un spațiu pretabil controlului populației s-a putut face plecând de la această ideologie. Dar conceptul nu a fost aplicat la scara sa cea mai largă în primii ani postbelici. Reconstrucția orașelor nu era, oficial, un rezultat al unei astfel de ideologii, cât o necesitate cauzată de pierderile materiale ale războiului și de creșterea industrială. Diferența majoră dintre anii '50-'60 și perioada '70-'80 constă în volumul demolărilor și al reconstruirii, pe temelia vechilor locuințe, a complexelor noi. Deși ele erau limitate prin lege, necesitatea îngrădirii intravilanului a obligat la rîndul său la dezvoltarea doar pe verticală a orașelor. Pachetul legislativ descris în articolul de față a permis numeroase abuzuri, plecând de la excesul de putere al forurilor decizionale (inclusiv N. Ceaușescu), până la abuzul echipelor designate evacuării cetățenilor din vechile case. Au fost numeroase cazuri în care statul român i-a acționat în

⁵¹ *Ibidem*, p. 40.

⁵² Cutremurul din 4 martie 1977 a provocat pierderi însemnate la nivelul țării: 1570 de morți și 11 300 de răniți. Cele mai semnificative pagube s-au înregistrat în București, unde s-au prăbușit sau au fost avariate numeroase clădiri, între ele și blocuri de locuințe construite în ultimii ani. Tocmai pierderile materiale au determinat regândirea planului urbanistic pe de-a-ntregul, respectiv reconsiderarea normelor minimale (seismice) de construcție a clădirilor noi. În acest context, al temerii privind înregistrarea de noi pagube în cazul unui nou seism, s-a declanșat procesul demolării tuturor construcțiilor considerate cu risc de prăbușire, dar a numeroase altele, lipsite de risc. Vezi: *Istoria românilor*, p. 907.

instanță (legea permițându-i acest lucru) pe cei ce nu acceptau demolarea propriei locuințe și mutarea într-un apartament. Din informațiile strânse până acum, nici regimul despăgubirilor nu era într-atât de just precum pretindea legea.

CRISTIAN CULICIU
Universitatea din Oradea

THE LEGISLATION OF HOUSING IN ROMANIA FROM RECONSTRUCTION
TO DEMOLITIONS

Abstract

Abstract: The following paper is a short overview on the reality of Socialist urban development and housing in Romania. The aspects treated refer to the legal terms in which Romanian cities grew, influenced by massive industrialization and rural-urban migration. We have dealt with some of the most important laws that guided mass housing, along with some of their political terms and social consequences.

Keywords: Romania, socialism, mass housing, systematization, urban development, legal terms.

