



Parlamentul
Republicii Moldova

OG nr. 412
07 octombrie 2021

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul Codului funciar (nr.173 din 09.08.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul Codului funciar înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, și în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și a cerințelor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, menționează următoarele.

I. Aspecte generale

Procedura de înaintare a proiectului Codului funciar este în corespundere cu art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Proiectul supus examinării are ca obiect de reglementare instituirea unui cadru legislativ nou în domeniul funciar, și, respectiv, abrogarea Codului funciar nr.828/1991. Potrivit autorilor proiectului, noua etapă a relațiilor funciare impune o viziune nouă asupra obiectului relațiilor funciare adaptat cerințelor sociale și economice actuale, fapt ce a impus elaborarea proiectului Codului funciar.

Cu titlu de informare, reținem că elaborarea și promovarea proiectului noului Cod funciar, dar și modificarea lui au fost prevăzute în mai multe acte normative aprobate atât de Parlament cât și de Guvern, precum:

- Programul legislativ pentru anii 2005-2009, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.300/2005, cu termenul de realizare anul 2006.
- Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.808/2014 și în Strategia de mediu pentru anii 2014-2023 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 301/2014, termenul de realizare fiind anul 2014.
- Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015–2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 146/2015.
- Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, aprobat prin Hotărârea nr. 890/2016, termenul de realizare fiind trimestru IV al a.2016.
- Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.636/2019, cu termen de realizare decembrie 2020.

Întru realizarea acțiunilor prevăzute în actele nominalizate, la 05.01.2021 Guvernul a înaintat spre examinare în Parlament proiectul Codului funciar nr.4/2021, elaborat de către Ministerul Agriculturii, dezvoltării regionale și mediului și aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 957/2020, dar care a fost declarat nul în baza art.47 alin.(12) din Regulamentul Parlamentului.

Este de notat, că ambele variante ale proiectelor Codului funciar au concepte diferite de reglementare.

II. Concordanța cu legislația în vigoare

1. Conform art.58 din Regulamentul Parlamentului, proiectele de acte legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

Totodată, potrivit art.32 din Legea nr.100/2017, proiectul de lege necesită a fi supus avizării în mod obligatoriu, de către autoritățile publice de competența cărora ține subiectul abordat și responsabile de implementarea prevederilor acestuia, a reprezentanților societății civile.

Avînd în vedere că reglementarea relațiilor funciare, precum și elaborarea de politici publice eficiente în domeniul agriculturii ține de competența

Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare este necesară opinia ministerului pe marginea proiectului prezentat.

Deoarece, proiectul codului promovează interesele autorităților publice locale și a deținătorilor de terenuri, devin aplicabile dispozițiile art.109 alin.(1) din Constituție și art.3 alin.(1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală în vederea consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

La proiectele de acte normative care au impact asupra activității de întreprinzător se impune efectuarea analizei impactului de reglementare conform prevederilor art.3 alin.(2) din Legea nr.100/2017 și art.13 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

2. Referitor la procedura de înaintare a proiectului, atenționăm că proiectul Codului funciar, precum și Nota informativă în varianta prezentată sunt depășite, și nu corespund cerințelor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Mai mult, reținem că nota informativă conține explicații și trimeri la acte normative abrogate, iar argumentele invocate nu sunt actuale. Corespunzător, din cauza caracterului depășit al notei informative este dificilă determinarea intenției pe care au avut-o autorii și a necesității adoptării noului Cod funciar în varianta prezentată, fapt ce contravine art.30 din Legea nr.100/2017.

Proiectul conține un număr vast de norme lacunare, care pot cauza interpretări diferite și constitui temei pentru aplicare discreționară a acestora, ceea ce contravine art.54 alin.(1) lit.a) al Legii nr. nr.100/2017.

Suplimentar, menționăm că în proiect se fac trimeri la acte normative abrogate, ceea ce presupune că în Parlament a fost prezentat spre examinare și adoptare un proiect de act normativ ce nu corespunde criteriilor de claritate indicate la art.23 al Constituției, or acesta nu reglementează în mod clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, conținutul drepturilor și obligațiilor subiecților săi.

Menționăm că la etapa actuală, relațiile funciare, pe lângă Codul funciar, sunt reglementate de Constituția Republicii Moldova, Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/2002 și alte acte normative în domeniu.

Analizând proiectul prezentat în raport cu legislația în vigoare reținem că, proiectul nu reglementează clar obiectul Codului funciar, multe norme din proiect

sunt prevăzute de legislația în domeniu și nu constituie obiect de reglementare a proiectului dat, noțiunile utilizate nu sunt clar formulate, unele norme contravin legislației în vigoare, terminologia utilizată în textul proiectului este incorectă, iar termenii se utilizează în mod diferit.

În proiect se fac trimiteri la legi inexistente cum ar fi: Legea cu privire la Cadastrul funciar), Legea cu privire la cadastrul agricol, Legea cu privire la cadastrul edilitar (urban), Legea cu privire la cadastrul forestier, Legea cu privire la cadastrul apelor, Legea cu privire la renta viageră, Legea cu privire la înregistrarea terenurilor (bunurilor imobile) și Legea cu privire la consolidarea terenurilor, fapt care nu este argumentat și justificat de autori.

În proiect se conțin norme care dublează prevederile articolelor Codului civil, Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, Legii nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, Legii nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, Legii nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice, Legii nr.121/2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice, etc.

Menționăm că, formele și tipurile dreptului de proprietate, dreptul de folosință a terenului este reglementat de Codul civil nr.1107/2002, care conține prevederi referitoare la dreptul de arendă, dreptul de uzufruct, dreptul de servitute, dreptul de superficie și dreptul de uz, fiind, respectiv obiectul de reglementare a Codului civil.

De asemenea, menționăm că toate relațiile de arendă sunt reglementate de Codul civil, iar în corespundere cu Art. XVII alin. (1) din Legea nr. 133/2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative, la 1 martie 2019 a fost abrogată și Legea nr. 198/2003 cu privire la arenda în agricultură. Respectiv, propunerile autorilor proiectului ce țin de Legea cu privire la arendă sunt depășite de timp.

Sunt depășite și prevederile care încearcă să reglementeze coraportul dintre dreptul de proprietate asupra construcțiilor și dreptul de proprietate asupra terenului pe care se află aceste construcții. Potrivit reglementărilor cuprinse la art. 460 alin.(1) din Codul civil, introduse prin Legea nr. 133/2018 pentru modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative, constituie parte componentă a bunului imobil lucrurile și lucrările atașate permanent la teren, precum clădirile,

construcțiile subterane (chiar dacă se extind asupra altor terenuri), obiectele acvatice separate, plantațiile prinse de rădăcini, roada neculeasă. Astfel, la categoria de bun imobil se atribuie terenul, iar tot ce este pe teren nu constituie un bun imobil separat, ci este parte componentă a terenului.

La fel, decade necesitatea includerii în Codul Funciar a prevederilor ce țin de gestiunea terenurilor. Actualmente, dreptul de gestiune nu este un drept care să aibă un conținut juridic, acesta fiind caracteristic perioadei sovietice, atunci când era reglementat doar un singur drept real, și anume dreptul de proprietate. Celelalte drepturi reale precum, dreptul de uzufruct, dreptul de servitute, dreptul de superficie nu aveau o reglementare expresă. Reținem, că prevederile Codului Civil din 2002 cuprind un cadru normativ destul de suficient, pentru ca titularul dreptului de proprietate asupra terenului să exercite corespunzător cele 3 atribute ale dreptului de proprietate prevăzute la art.500 alin.(1), precum drept de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra bunului.

Ca rezumat, relevăm că dublarea de reglementări în legislație ar duce la încălcarea principiului legiferării stabilit la art. 55 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, care dispune, în mod expres, că reglementările de același nivel și având același obiect de reglementare se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. În cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative în vigoare, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține.

În baza celor invocate, considerăm că proiectul Codului Funciar în varianta prezentată nu poate fi acceptat spre examinare. Acesta necesită a fi revăzut conceptual, cu eliminarea neconcordanțelor, a greșelilor gramaticale și ajustarea la legislația în vigoare. Astfel, recomandăm autorilor reevaluarea oportunității promovării acestuia.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

ex.S.Serdeșniuc

Tel.820-557