



Parlamentul  
Republicii Moldova

DGJ-04 nr. 125  
21 martie 2023

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

#### la proiectul Codului funciar

(nr.21 din 08.02.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul sus-menționat în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, și prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele.

#### I. Constatări generale

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

Un proiect similar a fost înaintat spre examinare în Parlament la 09.08.2021 cu numărul de înregistrare nr.173, care a fost respins în ședința plenară din 04.11.2021.

Atenționăm, că varianta prezentată a proiectului are textul identic cu proiectul nr.173/2021 la care, Direcția generală juridică și-a expus opinia în Avizul DGJ-8 nr.141 din 30.03.2021.

Urmare celor menționate, reținem că proiectul nu a fost ajustat la legislația în vigoare, conform recomandărilor expuse în Aviz, astfel, unele reglementări ale acestuia rămân a fi depășite și contravin cadrului normativ existent.

Cu titlu de informare, semnalăm că elaborarea și promovarea proiectului noului Cod funciar a fost prevăzută în mai multe acte normative 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.

- Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.235/2021, cu termen de realizare iulie 2022.

Întru realizarea sarcinilor prevăzute, Guvernul a elaborat proiectul Codului funciar, abordând un nou concept de reglementare a relațiilor funciare. În scurt timp, acesta urmează a fi prezentat Parlamentului spre examinare.

În baza actelor invocate, conceptul propus în proiectul Codului funciar nominalizat urmează a fi acceptat de Guvern, inclusiv, de Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, de competența căruia ține elaborarea și promovarea politicilor statului în domeniul agriculturii și îmbunătățirii funciare.

## **II. Concordanța cu legislația în vigoare**

1. 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, instituțiilor interesate, precum și de către reprezentanții 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.

Complementar, reținem că proiectul noului cod promovează interesele autorităților publice locale și a deținătorilor de terenuri, motiv pentru care 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 în mod repetat, 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 trimiteri la acte normative abrogate, iar unele argumente 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 constituie temei pentru aplicare discreționară a acestora, ceea ce contravine art.54 alin.(1) lit.a) al Legii nr. nr.100/2017.

Suplimentar, menționăm că nu doar nota informativă conține explicații și trimiteri la acte normative abrogate, ci și proiectul de lege face trimeri la acte normative abrogate. Acest fapt denotă că în Parlament a fost prezentat spre examinare și adoptare, în mod repetat, un proiect de act normativ ce nu corespunde criteriilor de claritate indicate la art.23 al Constituției Republicii Moldova, 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 modificat prin Legea nr.133/2018 privind modernizarea Codului civil, Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998 cu ultimele modificări de ajustare la legislația civilă, de care nu s-a ținut cont la elaborarea proiectului vizat.

### **III. Obiecții de conținut și tehnică legislativă:**

1. Analizînd proiectul prezentat în raport cu legislația în vigoare reținem că, proiectul nu reglementează clar obiectul Codului funciar. Multe norme din proiect sunt reglementate 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.

De asemenea, nu sunt respectate cerințele de bază față de structura, forma și modul de sistematizare a conținutului actului normativ prevăzute în Legea nr.100/2017.

Referindu-ne la Titlul I, atenționăm că acesta conține doar un singur Capitol, iar potrivit art.53 din Legea nr.100/2017, de regulă, în titluri se grupează mai multe capitole, în funcție de complexitatea actului normativ. Considerăm necesar, completarea Titlului I cu cel puțin încă un Capitol, care să prevadă/conțină competențele autorităților publice în domeniul reglementării relațiilor funciare.

Referitor la conținutul **Capitolului I**, semnalăm că prevederile acestuia nu exprimă cu claritate **Obiectul** Codului funciar, iar elementele constitutive ale articolelor nu asigură expunerea consecutivă, ordonată și sistematizată a obiectului reglementării, precum și nu este respectat limbajul normativ.

Așadar, conform **art.1** alin.(1) „**obiectul Codului funciar reprezintă totalitatea relațiilor funciare**”;

Potrivit alin.(2) din același articol „**scopul codului funciar este reglementarea relațiilor funciare**”;

Iar potrivit alin.(3) **normele codului funciar reglementează relațiile funciare**.

Astfel, prevederile alineatelor (1) - (3), care reglementează **obiectul, scopul și normele Codului Funciar** conțin același text și dublări de norme.

Recomandăm revizuirea acestor prevederi cu evitarea tautologiilor juridice și expunerea normelor în conformitate cu cerințele art.54 din Legea nr.100/2017.

**2. La art.2**, denumirea articolului „**Subiectul relațiilor funciare**” nu corespunde conținutului acestuia, care prevede mai mulți subiecți ai relațiilor funciare. Textele din alinatele (1) și (2) se dublează.

Recomandăm revizuirea și comasarea normelor propuse la alin.(1) și (2).

**3. La art.3**, structura propusă al fondului funciar este divizată în categorii și subcategorii care diferă conceptual de cea actuală, prevăzută în Codul funciar nr.828/1991.

Potrivit cerințelor de elaborare a actelor normative, în cazul în care prin proiect se propune reorganizări sau reforme structurale ori instituționale, se impune efectuarea unui studiu de cercetare sau se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex-ante aprobate de către Guvern.

**4. La art.4**, dat fiind faptul că **terenurile din intravilanul localităților** se propun a fi excluse din structura fondului funciar, nu este indicată forma de evidență cadastrală ale acestor terenuri.

**5. Prevederile art.5** nu determină cu claritate conceptul Sistemului informațional automatizat al cadastrului funciar, inclusiv structura și mecanismul de ținere al acestuia la nivel național și local.

Atenționăm, că la momentul actual, baza legală a cadastrului funciar este *Legea nr.1247/1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrul funciar de stat, și monitoringul funciar*, care urmează a fi modificată sau abrogată, în cazul în care proiectul propune un alt act normativ în domeniu.

**6. La Titlul II, Capitolul 1**, se propune o nouă clasificare a subcategoriilor de destinație a terenurilor cu destinație agricolă, care în viziunea noastră, necesită

a fi structurate într-o modalitate mai clară, cu evitarea contrazicerilor de norme privind modul de folosință a terenurilor agricole.

La **articolele 7, 8 și 10** se va revizui structura, eliminând numerotarea alineatului cu cifra (1), deoarece articolul conține doar un alineat, sau materia se va expune în două alineate.

7. În proiect se propune adoptarea mai multor legi noi, precum: 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 Nota informativă.

8. În proiect se conțin norme care dublează prevederile unor articole din Codul civil, Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, Legea 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.

9. 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 fac referire la Legea cu privire la arendă în agricultură sunt depășite de timp.

10. 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 este parte componentă a terenului.



11. 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 suprafață 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.

12. 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 necesită a fi revăzut conceptual, cu respectarea strictă a rigurilor gramaticale și a tehnicii legislative. Recomandăm autorilor reevaluarea oportunității promovării acestuia.



**Ion CREANGĂ**  
**Șef Direcție generală**