

DESPRE DREPTUL DE PROPRIETATE ASUPRA TERENURILOR PRIN PRISMA CODULUI FUNCICIAR

Ilie Teacă
Universitatea Tehnică a Moldovei

Abstract: *eficiența legislației funciare este determinată de modul în care sunt reglementate relațiile sociale funciare din societate, în special de normele Codului funciar, de care depind stabilitatea raporturilor de proprietate funciară în societate, posibilitățile autorităților administrației publice centrale și locale de a asigura administrarea eficientă a fondului funciar al Republicii Moldova, avînd în vedere dreptul statului de a reglementa relațiile de proprietate și folosința terenurilor conform intereselor generale ale societății, intereselor locale ale unităților administrativ-teritoriale și, nu în ultimul rînd, conform drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor Republicii Moldova.*

Cuvinte cheie: *proprietate, drept de proprietate, proprietate privată, proprietate publică, proprietate de stat, proprietate municipală, proprietate a unităților administrativ-teritoriale, terenuri din domeniul public, terenuri din domeniul privat, delimitare terenuri proprietate publică, consiliu local, consiliu raional/municipal, primar, deținător de teren, proprietar de teren, statul Republica Moldova, unități administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova, statele străine, cetățeni ai Republicii Moldova, cetățeni străini, apatrizi, investitori străini.*

Scopul Codului funciar, adoptat prin Legea nr.828 din 25.12.1991, este de a reglementa relațiile sociale funciare din societate în toată complexitatea acestora, asigurarea folosirii științifice și raționale a terenurilor ce constituie fondul funciar al Republicii Moldova (*în continuare - RM*), indiferent de deținători și forma de proprietate, protecția și ameliorarea terenurilor, apărarea intereselor generale ale societății, drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale ale RM asupra terenurilor, inclusiv în ceea ce privește delimitarea competențelor autorităților administrației publice centrale și competențelor autorităților administrației publice locale (*în continuare - AAPL*) în procesul administrării și gestionării terenurilor proprietate publică.

Codul funciar conține mai multe prevederi specifice unei economii de piață, cum ar, de pildă, cu privire la proprietatea privată, exercitarea dreptului de proprietate, atribuirea în proprietate a unor anumite categorii de terenuri, drepturile proprietarilor funciari și altor deținători de terenuri, apărarea drepturilor deținătorilor de terenuri, inclusiv în caz de expropriere a terenurilor pentru cauză de utilitate publică, acordarea despăgubirilor etc. Codul funciar recunoaște proprietatea publică și privată asupra terenurilor, iar statul este obligat să ocrotească în egală măsură ambele tipuri de proprietate (art.3). La art.4 Cod funciar sunt menționați proprietarii de terenuri: cetățenii RM și investitorii străini, dar nu sunt menționați în calitate de proprietari de terenuri statul RM, statele străine, unitățile administrativ-teritoriale (*în continuare - UAT*), dar nici persoanele juridice de drept privat ale RM și nici cele din străinătate. La articolele 7-10 sunt stabilite competențele Parlamentului, Guvernului, consiliilor raionale și municipale, consiliilor satești (comunale) și orașenești în domeniul relațiilor funciare, dar nu sunt delimitate competențele consiliilor locale de competențele primarilor localităților respective. La art.11, 12 și 13 este prevăzut dreptul AAPL de a atribui în proprietate privată atât a terenurilor din intravilan (pentru construcția caselor individuale de locuit, pentru anexe gospodărești și grădini), cât și a terenurilor cu destinație agricolă (din extravilanul localităților), însă sunt utilizate neunivoc și inadecvat noțiunile de „autorități ale administrației publice locale”, „primăria satului, comunei, orașului”.

În toate aceste cazuri se impune necesitatea de a delimita atribuțiile, sarcinile și funcțiile în domeniul relațiilor funciare ale: i) autorităților APL de nivelul I; ii) ale celor de nivelul II; iii) ale consiliilor raionale și municipale; iv) ale consiliilor satelor, comunelor și orașelor; și v) ale primarilor satelor, comunelor, orașelor și municipiilor, ale pretorilor și/sau ale primarilor de sector din cadrul municipiilor respective, după caz.

Codul funciar doar menționează proprietatea publică asupra terenurilor într-o formulă foarte și foarte generală în calitate de formă (*tip*) de proprietate, este menționată foarte vag proprietatea de stat și proprietatea municipală asupra terenurilor, dar nu prevede dreptul de proprietate al celorlalte unități administrativ-teritoriale asupra terenurilor. Mai mult ca atât, în cazul celorlalte unități administrativ-teritoriale (satelor, comunelor, orașelor), este stabilit doar dreptul de administrare al „organelor de

autoadministrare locală”, dar nu dreptul de proprietate al acestora asupra terenurilor (*art.42 Cod funciar*). În afară de cele expuse mai sus, Codul funciar, nici nu menționează existența terenurilor din domeniul public și nici a terenurilor din domeniul privat al UAT, dar nici ale statului.

Considerăm că în realitățile juridice actuale, este absolut necesar ca Codul funciar să indice în calitate de forme a proprietății publice atât proprietatea de stat, cât și proprietatea UAT, precum și faptul că, atât terenurile proprietate de stat, cât și terenurile proprietate a UAT, fac parte, în funcție de gradul de socializare, atât din domeniul public, cât și din domeniul privat al statului, și, respectiv, al UAT respective.

Codul funciar recunoaște, în calitate de deținători de terenuri, inclusiv cu drept de proprietate, doar cetățenii RM și investitorii străini, dar nu menționează nici statul RM și nici UAT în calitatea lor de proprietari de terenuri proprietate de stat, și, respectiv, de terenuri proprietate a UAT. În cazul unei interpretări stricte a prevederilor art.4 din Codul funciar, nici statul RM, dar nici UAT ale RM (satele, comunele, orașele), nu pot fi recunoscute în calitate de proprietari de terenuri. Considerăm că Codul funciar trebuie să stabilească fără echivoc că în calitate de proprietari de terenuri sunt și UAT (satul, comuna, orașele etc.), dar și statul Republica Moldova.

Codul funciar stabilește în mod imperativ că **„funcția de atribuire și de înstrăinare a terenurilor, de autentificare a dreptului deținătorilor de terenuri o au numai organele administrației de stat”**, ceea ce, în esență, exclude din start, dreptul AAPL de a atribui și de a înstrăina, în limitele și modul stabilit de lege, terenurile care le aparțin cu drept de proprietate. Această prevedere exclude și dreptul AAPL de a organiza și de a desfășura licitații funciare, de a atribui în proprietate familiilor nou-formate terenuri pentru construcția caselor individuale de locuit etc.

Nu sunt lipsite de unele deficiențe, considerăm majore, prevederile alin.1 al art.6¹ din Codul funciar „Înregistrarea de stat a sectoarelor de teren și a drepturilor asupra lor”, deoarece vin să contrazică prevederile alin.(2) al art.10 din Legea cu privire la arenda agricultură (nr.198-XV din 15.05.2003). Astfel, alin.1 al art.6¹ din Codul funciar stabilește că absolut toate terenurile și toate drepturile asupra acestora sunt supuse înregistrării de stat obligatorii în mod exclusiv doar și numai în Registrul bunurilor imobile la Oficiul Cadastral Teritorial respectiv în modul stabilit de Legea cadastrului bunurilor imobile, fără de a lua în considerare că alin.(2) al art.10 din Legea cu privire la arenda agricultură (*nr.198-XV din 15.05.2003*) conține o excepție, conform căreia, dreptul de arendare a terenurilor și, respectiv, contractul de arendă a terenurilor și a altor bunuri agricole încheiat pe un termen de până la 3 ani inclusiv se înregistrează în Registrul contractelor de arendă, ținut de primăria localității în a cărei rază teritorială sunt situate terenurile respective și alte bunuri agricole.

Conform prevederilor subalin.6 al art.8, în competența Guvernului intră, în afară de alte atribuții **„stabilirea și schimbarea destinației terenurilor, la propunerea consiliilor UAT de nivelul întâi sau, respectiv, de nivelul al doilea, în temeiul cererii proprietarului”**, ceea ce limitează împuternicirile și drepturile AAPL de a decide în privința stabilirii și schimbării destinației terenurilor proprietate a UAT. Guvernul, în calitatea sa de autoritate publică centrală care exercită funcțiile de proprietar asupra proprietății de stat trebuie să decidă în privința terenurilor proprietate de stat, dar nu și în privința terenurilor aflate în proprietatea UAT, caz în care, trebuie să decidă AAPL.

Conform prevederilor subalin.13 al art.8, în competența Guvernului intră, în afară de alte atribuții **„aprobarea suprafețelor de vii și livezi supuse casării în baza propunerilor comitetelor executive raionale sau primăriilor municipale”**, ceea ce limitează împuternicirile și drepturile AAPL de a decide în această privință. Guvernul, în calitatea sa de autoritate publică centrală care exercită funcțiile de proprietar asupra proprietății de stat trebuie să decidă în privința **viilor și livezilor proprietate de stat**, dar nu și în privința plantațiilor aflate în proprietatea UAT, dar nici în cazul viilor și livezilor proprietate privată. Considerăm că AAPL de nivelul 2, fiind mai aproape de proprietarii de vii și livezi, și, cunoscând mai bine problemele acestora, pot examina și pot lua decizii în problemele ce țin de casarea suprafețelor de vii și livezi mult mai operativ și mai eficient, ceea ce ar fi în concordanță și cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale din 15 octombrie 1985.

Având în vedere divergențele de competență dintre Guvern și AAPL de nivelul al doilea, este necesar ca o parte din aceste competențe să revină consiliilor raionale și municipale, care sunt mai aproape de proprietarii funciari, cunosc mai bine problemele proprietarilor de terenuri, precum și situația privitor la necesitatea schimbării categoriei de destinație a terenurilor din cadrul localităților din raionul, municipiul respectiv, inclusiv și cele ce țin de stabilirea și schimbarea categoriei de destinație a terenurilor proprietate a UAT și terenurilor proprietate privată, aprobarea suprafețelor de vii și livezi proprietate a UAT și proprietate

privată supuse casării, la propunerea consiliilor UAT de nivelul întâi, în temeiul cererilor proprietarilor de vii și livezi.

Codul funciar prevede dreptul consiliilor satești (comunale) și orașenești de atribuire a și înstrăinare a terenurilor fără schimbarea destinației acestora, indiferent de faptul dacă acestea fac parte din domeniul public sau privat, în pofida faptului că bunurile (terenurile) domeniului public al UAT pot fi date doar în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, pot fi concesionate, date în arendă ori în locațiune, dar nu pot fi înstrăinate. În așa o situație, Codul funciar ar trebui să prevadă:

- a) dreptul consiliului local de a transmite terenurile din domeniul public al UAT în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, în concesiune, în arendă ori în locațiune; și
- b) dreptul consiliului local de a înstrăina terenurile din domeniul privat al UAT, inclusiv prin concurs investițional sau licitație publică.

La articolele 7-10 Cod funciar este stabilită competența Parlamentului, Guvernului, consiliilor raionale și municipale, consiliilor satești (comunale) și orașenești în domeniul relațiilor funciare, dar lipsesc în totalitate competențele primarului localităților respective, ceea ce provoacă, în activitatea practică a AAPL, impedimente majore, inclusiv în ceea ce privește autentificarea drepturilor deținătorilor de teren, semnarea contractelor de arendare și/sau înstrăinarea terenurilor, organizarea și desfășurarea licitațiilor funciare etc. Considerăm că necesar de a completa Capitolul II al Codului funciar cu un articol nou privind competențele primarului, care să stabilească competențele acestuia în ceea ce privește autentificarea drepturilor deținătorilor de teren, semnarea contractelor de arendare și/sau înstrăinare a terenurilor, organizarea și desfășurarea licitațiilor funciare etc.

Art.35 Cod funciar, indiferent de forma proprietății, stabilește că plățile pentru terenuri se încasează la bugetele respective ale autorităților APL „și se centralizează parțial în bugetul republican”. Este necesar de a face diferență dintre „plăți” și „impozit funciar/pe bunurile imobile” și modalitățile de percepere și distribuire a acestora, având în vedere și faptul că impozitul pe bunurile imobile/funciar este un impozit local, astfel că acesta urmează a fi încasat la bugetul local și administrat de către autoritățile APL, fără centralizarea parțială a acestuia „în bugetul republican”. Considerăm că plățile pentru arendarea, locațiunea, concesionarea și alte modalități juridice de folosință a terenurilor proprietate a UAT trebuie să fie încasate la bugetele respective ale autorităților APL, iar pentru arendarea, locațiunea, concesionarea și alte modalități juridice de folosință a terenurilor proprietate a de stat se fie încasate la bugetul de stat. Impozitul pe bunurile imobile/funciar, evident, trebuie încasat la bugetele respective ale autorităților APL și să se administrează de către acestea.

În condițiile actuale este necesară modificarea art.42 „Terenurile din intravilan” din Codul funciar, deoarece creează confuzii majore, inclusiv în activitatea instanțelor judecătorești și altor organe de ocrotire a normelor de drept. Prevederile art.42 „Terenurile din intravilan” reduc, fără nici un temei, dreptul de proprietate al UAT asupra terenurilor din intravilan, doar la proprietatea municipiilor, iar în cazul satelor, comunelor și orașelor, acest drept este redus doar la „dreptul de administrare”, ceea ce reduce esențial dreptul de proprietate asupra terenurilor al acestor unități administrativ-teritoriale, în pofida faptului că dreptul de proprietate al tuturor UAT, inclusiv asupra terenurilor, nu doar a municipiilor, este recunoscut direct și fără echivoc de mai multe legi, adoptate ulterior Codului funciar, inclusiv de Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, de Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, de Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr.121 din 04.05.2007, de Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor (nr.91 din 05.04.2007) și altele.

În afară de aceasta, este total categorică înseși modul în care se declară, fără nici o excepție, faptul că terenurile din intravilan se află „**în proprietate municipală**”, probabil, cu excepția terenurilor proprietate de stat și a terenurilor proprietate privată, ceea ce este absolut necesar de concretizat.

Art.43 Cod funciar stabilește, în mod imperativ, că, spre deosebire de perimetrul intravilanului satelor, perimetrul intravilanului orașelor „**se stabilește și se modifică de către Guvern**”, fără nici o consultare a colectivităților locale și fără nici o propunere/coordonare din partea acestora, ceea ce contravine flagrant principiilor fundamentale ale autonomiei locale, proclamate de Carta Europeană a autonomiei locale. Considerăm că perimetrul intravilanului orașelor și satelor se trebuie stabilit și poate fi modificat prin decizie a consiliului localității respective, în conformitate cu planul urbanistic general, după caz, altei documentații de urbanism și planul de amenajare a teritoriului localității respective.

Articolele 70¹, 70², 70³, 70⁵ din Codul funciar utilizează în mod eronat noțiunea de primărie ceea ce contravine conceptului privind autoritățile publice locale, competențelor atribuite și statutului juridic al autorităților publice locale, articolului 40 etc. din Legea privind administrația publică locală (nr.436

din 28.12.2006). De pildă, primăria nu poate dispune de un fond special și nici nu este în drept să vândă terenurile fondului de rezervă, așa precum aceasta este prevăzut la art. 70⁵, și sunt puse în sarcina primăriei, dar nu a primarului, sau, după caz, în sarcina consiliului localității respective. Asemenea și la articolele 70¹, 70², 70³, 70⁵, care reglementează mai multe relații ce țin de consolidarea/comasarea terenurilor agricole și crearea exploatațiilor agricole compacte, în mod eronat, primăriei i se atribuie anumite competențe, care, conform Legii nr.436, pot fi exercitate de către consiliu sau de către primarul localității respective, și, nicidecum de către, primărie, care, nici nu este autoritate publică locală, ci doar o structură funcțională, constituită din primar, aparatul și personalul primăriei. Pentru a evita confuziile și eventualele probleme de interpretare cuvintele „primăriei”, „primăriei respective”, „ primăria” din contextul articolelor 70¹, 70², 70³ urmează a fi substituite prin cuvintele „primarului”, „primarului localității respective”, „primarul”, la cazul respectiv, iar cuvintele „primăriei” și „Primăria” din contextul art.70⁵ urmează a fi substituite prin cuvintele „consiliului local”, și, respectiv, „Consiliul local”.

Concluzii:

Având în vedere cele expuse mai sus, s-a dovedit a fi că Codul funciar (*adoptat la 25.12.1991*), nu este lipsit de mai multe neajunsuri, lacune și prevederi contradictorii, printre care menționăm:

- existența contradicțiilor și lipsa de concordanță cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale din 15.10.1985, Legii privind administrația publică locală nr.436-XVI și Legii privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI, Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor nr.91-XVI din 5 aprilie 2007 și Legii privind administrarea și deținerea proprietății publice nr.121-XVI din 4 mai 2007;

- lipsa unor prevederi clare care să asigure administrarea și gestionarea științifică, rațională și eficientă a terenurilor proprietate publică în totalitatea acestora;

- lipsa prevederilor care să prevadă delimitarea terenurilor proprietate de stat de terenurile aflate în proprietatea UAT;

- nu conține prevederi care să delimiteze competențele autorităților publice centrale de cele ale AAPL în domeniul administrării și gestionării terenurilor proprietate de stat și a celor care se află în proprietatea UAT;

- nu stabilește limitele și nici nu delimitează modalitățile practice de gestionare a terenurilor proprietate publică de stat, pe de o parte, și a terenurilor aflate în proprietatea UAT, pe de altă parte;

- nici nu menționează terenurile proprietate de stat sau a UAT care fac parte din domeniul public și nici pe cele din domeniul privat, ceea ce poate crea confuzii majore în procesul administrării și gestionării terenurilor proprietate publică, inclusiv și în primul rând, a terenurilor aflate în proprietatea UAT care fac parte din domeniul public;

- nu conține prevederi privitor la terenurile proprietate a UAT, care: a) pot fi privatizate; b) nu pot fi privatizate; c) pot fi atribuite în folosință (pe gratis) fără licitație (concurș); d) pot fi atribuite în proprietate privată (pe gratis) fără licitație (concurș); și e) în mod obligatoriu, urmează a fi expuse la licitație (concurș) funciar.

Codul funciar menționează la general doar proprietatea publică asupra terenurilor, însă:

- fără de a indica în calitate de forme ale proprietății publice: (i) proprietatea de stat și (ii) proprietatea UAT asupra terenurilor;

- fără de a indica existența terenurilor proprietate de stat, dar și proprietate a UAT, care, fac parte din domeniul public și domeniul privat al statului, și, respectiv, al UAT.

Având în vedere faptul că mai multe prevederi ale Codului funciar (*adoptat în anul 1991*), în MAI multe privințe, nu sunt în concordanță cu prevederile noului Cod civil (*adoptat în 2002*), Legii privind descentralizarea administrativă nr.435 (*adoptată în 2006*), Legii privind administrația publică locală nr.436 (*adoptată în 2006*), Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor (*adoptată în 2007*), astfel că se conțin mai multe prevederi contradictorii, o soluție radicală ar fi elaborarea și adoptarea unui nou Cod funciar, în redacție nouă.

Acte normative:

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985 // *Tratate internaționale.-1999.- Vol.14.*
2. Codul funciar al RM, *adoptat prin Legea nr.828 din 25.12.1991 // Republicat în M.O.Nr.107 din 04.09.2001.*
3. Codul civil al RM, *adoptat prin Legea nr.1107 din 06.06.2002 // M.O.Nr.82-86/661 din 22.06.2002.*
4. Legea privind administrarea și deținerea proprietății publice nr.121 din 04.05.2007 // *M.O.Nr.90-93/401 din 29.06.2007.*

5. Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor *nr.91 din 05.04.2007 // M. O.Nr.70-73/316 din 25.05.2007.*
6. Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 //*M.O. Nr.32-35/116 din 09.03.2007.*
7. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28.12.2006 //*M.O. Nr. 29-31/91 din 02.03.2007.*
8. Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr.523 din 16.07.1999 // *M.O.Nr.124-125/611 din 11.11.1999.*