

*Către: dl Radu MARIAN  
Președintele Comisiei Economie, Buget și Finanțe*

**Nr. 85/23-SD din 30 octombrie 2023**

**Ref.: Referitor la proiectul Codului urbanismului și construcțiilor**

**Stimate domn Deputat,**

Asociația Businessului European (EBA Moldova), vă exprimă recunoștința pentru eforturile depuse și deschiderea în organizarea ședințelor de consultare a proiectului Codului urbanismului și construcțiilor nr. 321 din 26.09.2023.

Urmare a examinării repetate a atragem atenția asupra unor prevederi contradictorii din proiect, și anume asupra exigențelor din art. 105, art. 127 și art. 148 ale proiectului de Codul urbanismului în ultima redacție, care prevăd prezentarea acordului proprietarului terenului la solicitarea actelor permise pentru construire în cazul cererii depuse de superficial. Considerăm că aceste cerințe nu corespund principiilor de bază a sistemului juridic al Republicii Moldova și legislației civile existente, din considerente, pe care le aducem mai jos în această poziție. Suntem de părere că adoptarea acestor norme în varianta propusă poate cauza mai multe efecte negative, printre care va fi contestarea constituționalității acestora, incertitudinea și imprevizibilitatea nu doar cadrului normativ, care se referă la autorizarea construcțiilor, dar și dreptului civil în întregime, adoptarea mai multor decizii arbitrare și abuzive în privința actelor permise pentru construire.

#### **I. Lezarea principiilor de constituționalitate**

##### **Sinteză:**

Se analizează dreptul de suprafață în contextul Constituției Republicii Moldova și Codului civil, subliniind că acest drept real este opozabil terților, poate fi dispus liber și reprezintă un bun similar altor bunuri tangibile. În contextul garanțiilor de proprietate oferite de legea națională și tratatele internaționale, precum Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, posesorul unui drept real beneficiază de aceleași protecții. În plus, articolul 658 din Codul civil permite superficialului să dispună liber de dreptul său. Cerința de a obține permisiunea unei alte persoane pentru a beneficia de un drept reprezintă o încălcare a acestui drept. În concluzie, o reglementare care ignoră drepturile superficialului în favoarea proprietarului nu ar trece o verificare a constituționalității

##### **Argumente:**

Întrebarea care se naște în cadrul analizei acestui proiect, referitoare la motivul pentru care nu se permite cererea permisiunii proprietarului pentru exercitarea unui drept real, se echivalează cu întrebarea de ce ar trebui să respectăm în general drepturile unei persoane.

Conform art. 454 alin.(2) pct. „d)” și art. 654 alin. (1) din Codul civil, suprafața reprezintă un drept real. Acest drept, conform art. 655 alin. (1) din Codul civil, este opozabil terților și poate fi dispus în mod liber, conform art. 658 alin. (1) din Codul civil.

După definiția din art. 455 alin (1) a Codului civil, se poate observa că un drept real constituie un bun, iar în conformitate cu precizarea făcută de art. 464 din Codul civil, prevederile referitoare la

bunurile imobile și mobile se aplică în mod corespunzător și drepturilor reale asupra acestor bunuri. Prin urmare, în această logică, un drept real constituie un obiect al dreptului de proprietate, fiind un bun similar altor bunuri tangibile.

Este evident, așadar, că toate garanțiile acordate unui proprietar al unui bun, fie în temeiul legii naționale sau a unui tratat internațional, sunt aplicabile și posesorului unui drept real, cum ar fi, printre altele, dreptul de suprafață. În lumina celor invocate, suprafațiarului i se aplică următoarele prevederi:

Declarația Universală a drepturilor omului din 10.12.1948, Art. 17 alin. (2): „Nimeni nu va fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa.”

Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului – Dreptul de proprietate: „1. Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauza de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.” Poziția invocată se susține în Ghidul privind art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, emis de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în ediția actualizată la 30 aprilie 2020 „(...) Conceptul «bunuri» din prima parte a art. 1 din Protocolul nr. 1 este unul autonom, care include atât «bunurile actuale», cât și activele, inclusiv creanțele, despre care reclamantul poate susține că are cel puțin o «așteptare legitimă». «Bunurile» includ drepturi «in rem» și «in personam»” (Cap. II „Aspecte generale” Subcap. 1 „Bunuri”, pag. 7/85).

Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (1): „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului (...)”; și art. 46: „(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului, sînt garantate. (2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.”

Codul civil al Republicii Moldova, art. 1. „Principiile legislației civile”: „(1) Legislația civilă este întemeiată pe recunoașterea (...) inviolabilității proprietății, a libertății contractuale, (...). (2) Drepturile civile pot fi limitate prin lege organică doar în temeiurile prevăzute de Constituția Republicii Moldova”; și art. 501. „Garantarea dreptului de proprietate”: „(1) Proprietatea este, în condițiile legii, inviolabilă. (2) Dreptul de proprietate este garantat. Nimeni nu poate fi silit a ceda proprietatea sa, afară numai pentru cauză de utilitate publică pentru o dreaptă și prealabilă despăgubire. Exproprierea se efectuează în condițiile legii.”

În plus, conform art. 658 alin. (1) din Codul civil, se afirmă cu claritate că „suprafațiarul poate dispune în mod liber de dreptul său de suprafață”. Este evident că această dispoziție legală referitoare la dispunerea în mod liber a unui anumit drept nu poate sub nicio formă accepta cerința obținerii unei permisiuni sau acord pentru exercitarea acestui drept.

În varianta de reglementare propusă de autorii proiectului, drepturile suprafațiarului nu sunt doar încălcate, ci sunt eliminate în totalitate, deoarece, dacă pentru a beneficia de un drept o persoană trebuie să obțină permisiunea unei alte persoane, și acea a doua persoană poate refuza să acorde această permisiune fără a motiva acest refuz, această situație înseamnă că prima persoană, presupusă a fi titularul dreptului, de fapt nu mai deține niciun drept. Practic, această normă se rezumă la regula conform căreia, în cazul în care un suprafațiar solicită o autorizație de construcție, drepturile sale asupra suprafeței sunt ignorate, iar consimțământul formal al proprietarului sau absența acestuia prevalează asupra unui act juridic și a unui drept real înregistrat în Registrul bunurilor imobile.

O astfel de normă, care reprezintă o încălcare a dreptului de proprietate, în ceea ce privește garanțiile internaționale, constituționale și legislative menționate mai sus în această poziție, nu va trece o verificare echitabilă a constituționalității. Acest lucru înseamnă că, în cazul în care eliberarea unei autorizații de construcție este refuzată pe baza acestei norme unui superficial, iar acesta contestă refuzul în instanță și ridică o excepție de neconstituționalitate în cadrul procedurii de contencios administrativ, există un risc semnificativ ca prevederile art. 105, art. 127 și art. 148 ale noului Cod de urbanism să fie declarate neconstituționale și, în consecință, să fie anulate prin Hotărârea Curții Constituționale.

## **II. Lezarea principiilor de egalitate**

### ***Sinteză:***

Relațiile dintre superficial și proprietarul terenului, implicând acordul pentru construcție, sunt de natură civilă, chiar dacă proprietarul este o autoritate publică. În acest context, un refuz arbitrar din partea proprietarului nu poate fi contestat în instanță prin procedura contenciosului administrativ, ci ar trebui să fie soluționat în cadrul unui proces civil. Totuși, legislația civilă actuală nu impune proprietarului obligația de a oferi consimțământ sau un motiv întemeiat în caz de refuz, lăsând superficialul neprotejat împotriva abuzurilor. Această situație generează o inegalitate între superficial și proprietar, afectând negativ atractivitatea investițională a pieței naționale.

### ***Argumente:***

Relațiile dintre superficial și proprietarul terenului, care implică solicitarea și eliberarea acordului pentru construcție, sau refuzul de a-l acorda, au un caracter patrimonial și sunt relații civile, reglementate de legislația civilă.

Chiar și atunci când proprietarul terenului este, în fapt, o autoritate publică, fie la nivel central sau local, astfel de solicitări nu fac obiectul reglementării legislației administrative. Prin urmare, un refuz nejustificat, arbitrar sau abuziv din partea proprietarului nu ar putea fi contestat în instanță prin procedura contenciosului administrativ și ar trebui să fie soluționat în cadrul unui proces civil. Această idee se reflectă în dispoziția art. 2 alin. (3) pct. „a)” a Codului administrativ: „Prevederile prezentului cod nu se aplică: a) raporturilor juridice de drept privat la care participă autoritățile publice”.

Problema constă în faptul că nicio normă din legislația civilă existentă nu impune proprietarului obligația de a furniza un astfel de consimțământ sau de a invoca un motiv întemeiat în caz de refuz. În aceste condiții, superficialul, deși deține un drept real, înregistrat în Registrul bunurilor imobile și opozabil terților și proprietarului, și în unele cazuri are un contract de înființare a superficiei încheiat în formă notarială, rămâne totuși neprotejat împotriva abuzurilor din partea proprietarului.

Art. 1 alin. (1) din Codul civil stabilește principiile de bază ale legislației civile, printre care se numără și „recunoașterea egalității participanților la relațiile reglementate de ea”. Mai mult, art. 174 alin. (1) din Codul civil prevede că „statul și unitățile administrativ-teritoriale participă la raporturile juridice civile pe poziții de egalitate cu celelalte subiecte de drept”. Situația care ar apărea în urma adoptării normelor discutate ar crea o inegalitate extremă între superficial și proprietarul terenului, cu proprietarul deținând puterea și autoritatea incontestabilă de a decide asupra dreptului real al superficialului și asupra sorții proiectului de construcție pe care acesta încearcă să-l dezvolte.

O astfel de inegalitate între părți și imprevizibilitatea efectelor juridice, stipulate la nivel legislativ, vor afecta negativ atractivitatea investițională a pieței naționale. Pentru a evidenția necesitatea unor dispoziții alternative, am dori să menționăm art. 1270 alin. (2) din Codul civil, care,

în cazul sublocațiunii, cere obținerea consimțământului proprietarului, dar, în același timp, oferă locatarului un mijloc legal de a-și proteja interesele legitime în cazul unui refuz nejustificat din partea proprietarului.

### **III. CARACTER INCOMPLET ȘI INCONSISTENT**

#### **Sinteză:**

Proiectul de Cod al urbanismului, prin cerința prezentării contractului de suprafață pentru confirmarea dreptului de suprafață, intră în contradicție cu Codul civil, limitând nejustificat prevederile acestuia. Conform Codului civil, dreptul de suprafață poate apărea prin act juridic, dispoziție legală sau contract. Normele proiectului Codului urbanismului sunt de asemenea inconsistente, solicitând prezentarea acordului scris al proprietarului fără a face referire la definiția „solicitant al actelor permissive” din art. 3 „Noțiuni”. Aceste norme contrazic principiul libertății contractului, limitând nejustificat dreptul părților de a încheia liber contracte și să le personalizeze.

#### **Argumente:**

Pentru a confirma existența dreptului de suprafață, prevederile proiectului discutat cer prezentarea doar a contractului de suprafață, reflectând astfel în mod incomplet regula de constituire a suprafeței din Codul civil.

Conform art. 655 alin. (1) din Codul civil, „dreptul de suprafață se naște în temeiul unui act juridic sau al unei dispoziții legale, (...)”. Diferența dintre un act juridic și un contract este esențială. Primul este definit ca „manifestarea de către persoane fizice și juridice a voinței îndreptate spre nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice civile” (art. 308 Cod civil) și poate fi unilateral, bilateral sau multilateral, conform art. 309 al Codului civil. În schimb, un contract, conform art. 992 al Codului civil, reprezintă doar un tip specific de act juridic, fiind „acordul de voință realizat între două sau mai multe persoane”. Astfel, normele proiectului Codului urbanismului limitează nejustificat prevederile Codului civil și intră în contradicție cu acesta.

Mai mult, potrivit art. 655 al Codului civil menționat anterior, dreptul de suprafață poate să se nască și prin efectul legii, în lipsa unui act juridic sau a unui contract. În astfel de cazuri, Codul civil prevede, în art. 654 alin. (3), că în absența unor prevederi contractuale care să reglementeze extinderea drepturilor suprafațiarului de a folosi teren, se consideră că „terenul este grevat cu servitutea necesară exercitării dreptului de suprafață”. Cu alte cuvinte, atunci când actele juridice, contractele sau legile care instituie suprafața nu prevăd în mod clar intenția părților cu privire la construcțiile ce urmează să fie ridicate pe teren, autoritățile trebuie să se ghideze după prevederile existente ale legislației civile, cum ar fi art. 639-art. 653 ale Codului civil privind servitutea, și nu să adauge noi norme administrative pentru reglementarea relațiilor civile.

Caracterul inconsistent al normelor propuse devine evident atunci când analizăm art. 105, art. 127 și art. 148 din proiect în contextul definiției de „solicitant al actelor permissive” din art. 3 „Noțiuni”.

Definiția menționată stabilește că suprafațiarul poate solicita actele permissive „cu acordul scris al proprietarului, dacă un asemenea acord nu este prevăzut în actul juridic de constituire a suprafeței ce prevede expres categoria construcției și caracteristicile tehnice ale acesteia”. Cu toate acestea, intenția de a solicita un acord scris separat al proprietarului numai în cazul în care lipsesc toate caracteristicile tehnice ale construcției din act juridic nu se regăsește ulterior în textul articolelor 105, 127 și 148 ale Codului urbanismului. Aceste trei articole cer prezentarea acordului

scris al proprietarului, fără a face referire la definiția din art. 3 care ar fi permis interpretarea lor în modul menționat anterior.

În plus, aceste norme nu numai că sunt inconsistente, ci și contrazic principiul libertății contractului, stabilit în art. 993 din Codul civil, care afirmă că „părțile contractante pot încheia în mod liber, în limitele dispozițiilor legale imperative, contracte și pot stabili conținutul lor”, și că „părțile pot încheia contracte numite, contracte nenumite, precum și contracte complexe” (alin. (2) și alin. (8) al acestui articol). Norma proiectului de Cod care impune părților să stabilească anumite prevederi în contract, sub sancțiunea negării dreptului real instituit prin acest contract, limitează în mod nejustificat dreptul părților de a încheia liber contracte și să le personalizeze.

#### **IV. NERESPECTAREA REGIMULUI INVESTIȚIONAL ÎN PORTUL INTERNAȚIONAL LIBER „GIURIULEȘTI”**

##### **Sinteză:**

Adoptarea normelor propuse în forma lor actuală ar încălca garanțiile investiționale acordate rezidenților Portului Internațional. Proiectul de lege facilitează eliberarea actelor permissive pentru rezidenții zonelor economice libere, permițându-le să înregistreze dreptul de suprafață fără a necesita un acord scris al proprietarului. Cu toate acestea, această excepție nu se aplică rezidenților Portului Internațional. Referindu-ne la Legea nr. 8/2005, regimul juridic pentru rezidenții Portului Internațional nu ar trebui să fie mai puțin favorabil decât cel pentru rezidenții zonelor economice libere.

##### **Argumente:**

În contextul facilitării eliberării actelor permissive pentru rezidenții zonelor economice libere, proiectul de lege prevede în articolele discutate o excepție pentru rezidenții zonelor economice libere care au înregistrat dreptul de suprafață în registrul bunurilor imobile, eliminând astfel necesitatea de a deține și prezenta un acord scris al proprietarului. Cu toate acestea, aceeași excepție nu este prevăzută pentru rezidenții înregistrați ai Portului Internațional.

În acest context, facem trimitere la art. 2 alin. (3) din Legea nr. 8/2005 privind Portul Internațional Liber „Giurgiulești”, care stabilește că „regimul activității investiționale și de întreprinzător stabilit în Portul Internațional nu poate fi mai puțin favorabil decât regimul stabilit pentru agenții economici care desfășoară activitate în restul teritoriului vamal al Republicii Moldova”. Prin urmare, regimul juridic pentru rezidenții Portului Internațional nu poate fi mai puțin favorabil decât pentru rezidenții zonelor economice libere. Prin adoptarea normelor propuse în forma lor actuală, legiuitorul ar încălca garanțiile investiționale acordate rezidenților Portului Internațional prin legea susmenționată.

De asemenea, intervenim cu unele modificări la normele proiectului, după cum urmează:

- la art. 105 alin. (2) lit. c), cuvintele „sau anexa nr. 2” de substituit cu cuvintele „sau pentru lucrările pentru care este stabilită necesitatea efectuării evaluării impactului asupra mediului conform anexei nr. 2”;

Expunerea aliniatului în redacția propusă va permite uniformizarea limbajului folosit în proiect. În art. 104 alin. (6) se regăsește textul identic propus mai sus deoarece nu pentru toate activitățile prevăzute în anexa nr. 2 la Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, este necesară eliberarea acordului de mediu. În acest sens, păstrarea redacției actuale din proiect va putea duce la confuzii în aplicarea acestor prevederi legale.

- la art. 108 alin. (2), cuvintele „(magistrale de transport și comunicații)” de substituit cu cuvintele „(magistrale de transport și comunicații, precum și construcții industriale)”;

Propunerea dată este necesar de a fi acceptată din motivul că pe lângă magistrale de transport și comunicații sunt și alte obiective complexe care se preconizează de a fi amplasate pe teritoriul mai multor unități administrativ-teritoriale (de exemplu: parcuri eoliene și fotovoltaice mari). Expunerea prevederii legale în varianta propusă va exclude oricare interpretarea dublă a normei sus-menționate la nivel local.

**Comunitatea de afaceri rămâne deschisă pentru asigurarea unui dialog constructiv întru identificarea soluțiilor sustenabile vizând subiectul abordat în interesul tuturor părților implicate.**

**Cu înaltă considerațiune,**

**Mariana Rufa,  
Director Executiv  
Asociația Businessului European**

Document semnat electronic. Pentru verificarea semnăturii a se accesa: <https://msign.gov.md>

Executor: Sandra Dolghii  
Email: [sandra.dolghii@eba.md](mailto:sandra.dolghii@eba.md)  
Telefon: 069949404