

PROBLEMELE DREPTULUI LOCATIV LA ETAPA ACTUALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA



Gheorghe CHIBAC
doctor în drept,
profesor universitar,
șeful catedrei Drept civil,
Universitatea de Stat din
Moldova

Rezumat

Actuala legislație locativă e depășită de timp și necesită o renovare cardinală cât mai urgentă. Crearea unei temelii va ameliora situația în raporturile locative și va permite rezolvarea unor probleme.

Cuvinte cheie: *Cod civil, cod cu privire la locuințe, drept locativ, legislație locativă.*

Summary

The current rental legislation is outdated and it requires urgent cardinal renovation. Creating a legal foundation will improve the situation in the rental reports and will allow solving some problems.

Key-words: *civil law, code on housing, rental right, rental legislation.*

La baza reglementării juridice a dreptului locativ - ca ramură de drept - stă Constituția Republicii Moldova în vigoare, în alin.(1), art.47 al căreia se menționează că statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei sale, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

Comparativ cu vechea Constituție a Republicii Moldova, reglementarea actuală a raporturilor de drept locativ este mult mai modestă, cu alte cuvinte este redusă esențial, dat fiind faptul că în vechea Constituție acestor raporturi le era consacrat un articol separat – 42, în care era stipulat Dreptul cetățeanului RSSM la locuință. În articolul vizat, se menționa că acest drept este asigurat prin dezvoltarea și ocrotirea fondului locativ de stat și obștesc, prin ajutorul acordat la construcția de locuințe cooperatiste și individuale, prin repartizarea justă, sub controlul obștesc, a suprafeței locative, care se acorda pe măsura înfăptuirii programului de construcție a locuințelor bine amenajate, precum și prin plata redusă pentru locuință și serviciile comunale.

Din care considerente în actuala Constituție a Republicii Moldova raporturile locative au o reglemen-

tare atât de modestă? Parțial, răspunsul îl putem găsi în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.584 din 5 august 1994, prin care a fost aprobată *Concepția locativă națională*¹. În preambulul acestei Concepții se menționează că „în sectorul locativ starea de criză este, în fond, consecința proceselor obiective, generate de trecerea treptată de la reglementarea drastică a sferei productive de către stat la economia de piață, precum și renunțarea statului la rolul de investor-monopolist. Metodele tradiționale, atunci când statul își asumă integral grija pentru asigurarea cu spațiu locativ a tuturor categoriilor de cetățeni, acordându-le locuințe gratuite, în condițiile economiei de piață nu mai pot fi folosite”. Prin urmare, din momentul adoptării acestei Concepții, problema locativă, din problemă de ordin statal, a devenit o problemă de ordin personal pentru fiecare cetățean în parte prin acordarea cetățenilor Republicii Moldova a dreptului de a-și alege modul convenabil de satisfacere a necesităților ce țin de locuință și de a dispune de ea liber, în conformitate cu legislația în vigoare.

Care sunt aceste modalități de soluționare a problemelor locative prevăzute de legislația în vigoare? Considerăm necesar a menționa foarte succint cele mai importante și mai frecvent aplicate în practică modalități de soluționare a problemelor locative de către cetățenii Republicii Moldova. Dintre acestea fac parte următoarele:

- construcția caselor private pe loturi de pământ acordate cu titlul gratuit sau procurate pentru acest scop, la licitație sau prin contractul de vânzare-cumpărare din fondul privat;
- reamenajarea spațiilor locative recunoscute nelocuibile și recunoașterea acestora de organele de resor locuibile, adecvate pentru trai permanent;
- reconstrucția și reamenajarea unor construcții capitale utilizate în trecut pentru altă destinație și recunoașterea acestora de către organele de resor locuibile, adecvate pentru trai permanent;
- dobândirea dreptului de proprietate în baza contractelor și actelor civile:
 - 1) de vânzare-cumpărare;
 - 2) de schimb;
 - 3) de donație;
 - 4) de întreținere pe viață;
 - 5) de rentă;
 - 6) de contracte de credit bancar;

¹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.8.

- 7) de ipotecă;
- 8) de participare la construcția spațiului locativ prin aportul de muncă personal sau în baza unui contract de investiții în construcții capitale;
- 9) contract de locațiune cu dreptul de privatizare sau răscumpărare;
- 10) prin succesiune testamentară și legală.

De la regula generală a Concepției politicii locative naționale era doar o singură excepție, prin care, după cum se menționa în acest document, statul asigura garanțiile constituționale privind asigurarea gratuită cu locuințe a păturilor social-vulnerabile ale populației (secția II, pct.3 din *Concepția Locativă Națională*).

Realitatea ultimului deceniu a demonstrat clar că această garanție a fost doar o declarație goală, care nu și-a găsit soluția utilă.

Prin aprobarea *Concepției Locative Naționale*, Guvernul Republicii Moldova a recunoscut propria incapacitate, mai bine zis, a declarat falimentarea absolută în ce privește construcția locuințelor din bugetul de stat și repartizarea gratuită persoanelor care se află la evidență locativă. Prin urmare, intențiile Guvernului declarate în politica locativă au rămas doar la nivel de promisiuni și, după 14 ani, prin Hotărârea Guvernului nr.1103 din 29 septembrie 2008, *Concepția Locativă Națională* a fost abrogată².

O explicație a acestei situații, în afară de tranziția la economia de piață, este criza economică. În trecut, doar în municipiul Chișinău funcționau opt uzine foarte mari, precum, bunăoară, „Mezon”, „Topaz” cu zeci de mii de angajați. Ele făceau parte din complexul militar al fostei URSS și dispuneau de fonduri speciale pentru construcții locative, care, după finisare, nu prea ajungeau la angajații simpli, înregistrați la evidența locativă, deoarece erau repartizate în mod prioritar, peste rând, „specialiștilor” invitați din Federația Rusă, printre care foarte des se numărau strungari, sudori, șoferi și muncitori cu profesii de care Republica Moldova nu prea avea nevoie. După destrămarea URSS, acest izvor de investiții în construcții locative a secat în totalitate și, bineînțeles, bugetul național nu era în stare să facă față cerințelor societății în ceea ce privește construcția locuințelor. În consecință, acest proces a încetat aproape definitiv, generând o problemă foarte complicată și de lungă durată.

În prezent, raporturile locative în Republica Moldova sunt reglementate de o gamă destul de largă de acte normative de diferit nivel, printre care cele mai importante sunt următoarele:

1. Codul civil al Republicii Moldova, aprobat la 6 iunie 2002, în vigoare din 12 iunie 2003³.

2. Codul cu privire la locuințe, aprobat de Parlamentul Republicii Moldova la 3 iunie 1983 și intrat în vigoare de la 1 octombrie 1983⁴.
3. Legea Republicii Moldova cu privire la privatizarea fondului de locuințe din 10 martie 1993⁵.
4. Legea cu privire la fondul locativ cu statut special, aprobată de Parlamentul RM la 19 septembrie 1996⁶.
5. Legea RM cu privire la expropriere pentru cauză de utilitate publică din 8 iulie 1999⁷.
6. Legea condominiului în fondul locativ din 30 martie 2000⁸.
7. Hotărârea Consiliului de Miniștri al RSSM din 8 octombrie 1984 cu privire la aprobarea Statutului model al cooperativei de construcție a locuințelor în RM⁹.
8. Regulamentul cu privire la modul de acordare și de folosire a locuințelor de serviciu în Republica Moldova și Lista categoriilor de angajați cărora li se pot acorda locuințe de serviciu, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM din 5 iunie 1984¹⁰.
9. Regulamentul căminelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM din 21 iunie 1984¹¹.
10. Regulamentul cu privire la acordarea încăperilor de locuit în Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM și al Consiliului Republican al Sindicatelor din Moldova din 25 noiembrie 1987¹².
11. Regulamentul cu privire la privatizarea locuințelor în blocurile locative nefinalizate, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.366 din 6 aprilie 1998¹³.
12. Regulile provizorii de exploatare a locuințelor, întreținere a blocurilor locative și teritoriilor aferente în Republica Moldova, aprobate prin Hotărârea Guvernului din 21 decembrie 1998¹⁴.
13. Regulamentul privind construcția locuințelor proprietate privată, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.623 din 2 iulie 1999¹⁵.
14. Programul Național Social „Alocații și credite pentru locuință” pe anii 2003-2008, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 8

⁴ *Veștile RSSM*, 1983, nr.6.

⁵ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1993, nr.5. Republicat: Monitorul Oficial ediție specială din 27.06.2006, Republicat: Monitorul Oficial nr.5-7/37 din 13.01.2000.

⁶ *Ibidem*, 1997, nr.31-32.

⁷ *Ibidem*, 1999, nr.42-44.

⁸ *Ibidem*, 2000, nr.130-132.

⁹ *Veștile RSSM*, 1984, nr.11.

¹⁰ *Ibidem*, 1984, nr.6.

¹¹ *Veștile RSSM*, 1984, nr.7.

¹² *Ibidem*, 1987, nr.12.

¹³ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1998, nr.56-59.

¹⁴ *Ibidem*, 1999, nr.3-4.

¹⁵ *Ibidem*, 1999, nr.73-77.

² *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr.180-181.

³ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr.82-86.

aprilie 2003¹⁶, abrogat prin Hotărârea Guvernului nr.796 din 25.10.2012¹⁷.

15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 4 noiembrie 2005 cu privire la programul social-economic cu destinație specială în domeniul construcției de locuințe¹⁸.
16. Hotărârea Plenului Judecătorei Supreme a RSS Moldova din 29 mai 1989 cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației ce reglementează evacuarea cetățenilor din casele supuse demolării în legătură cu retragerea loturilor de pământ pentru necesitățile publice, reutilizarea sau schimbarea destinației speciale a caselor¹⁹.
17. Hotărârea Plenului Judecătorei Supreme a Republicii Moldova din 30 ianuarie 1996 cu privire la unele întrebări legate de aplicarea de către instanțele judecătorești a Legii privatizării fondului de locuințe²⁰.
18. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova din 20 decembrie 1999 despre practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor dispoziții ale Codului cu privire la locuințe²¹.

După cum rezultă din această listă de acte normative, majoritatea absolută dintre ele sunt învechite și nu corespund realității de azi, nu se aplică în practică, ba mai mult ca atât - intră în contradicție cu situația reală. Ca excepție, pot fi menționate doar Legea Republicii Moldova cu privire la ipotecă, aprobată la 26 iunie 2008²², și Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 12 noiembrie 2008 cu privire la asigurarea cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii superioare și postuniversitare de rezidențiat, repartizați și angajați în câmpul muncii în instituțiile publice (bugetare) din sate (comune) și Regulamentul respectiv²³. Cu părere de rău, și aceste două acte normative nu și-au găsit o aplicare largă în practică.

Nu întâmplător în presa națională periodică s-a menționat: „Actuala legislație locativă arată ca o haină demult croită, care nu-l mai încapă pe om. Adoptată din vremurile demult apuse, ea și-a pierdut actualitatea, este în mare măsură depășită de realitățile complexe. De lucrul acesta își dau bine seama toți, de la opincă până la vlădică, deși de aproape de o

duzină de ani, se tot încearcă a croi un act normativ și nimic nu se reușește”²⁴.

Problema-cheie sau cel mai mare paradox constă în durata de timp necesară pentru elaborarea actului normativ cu privire la spațiul locativ, care ar crea o temelie juridică pentru raporturile respective în absolut alte condiții economice.

După crearea unei asemenea temelii, evident, la ordinea de zi va fi verificarea surselor financiare care ar permite aplicarea legii în practică. Dacă ar exista voința politică a partidelor aflate la guvernare, carul s-ar putea mișca din loc. Referitor la crearea cadrului juridic, putem menționa că, inițial, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.784-XIII din 19.03.1996 cu privire la aprobarea componentei grupelor de lucru pentru elaborarea proiectelor Codului cu privire la locuințe, Codului muncii, Codului administrativ, Codului căsătoriei și familiei²⁵, prin care, pentru elaborarea proiectului Codului cu privire la locuințe, a fost instituit un grup de lucru din nouă persoane, în frunte cu subsemnatul. În grupul respectiv au fost incluși cei mai buni specialiști în domeniu din republică. Autorii proiectului au fost remunerați din bugetul de stat cu suma de 45 mii de lei și, aproximativ peste șase luni, proiectul Codului cu privire la locuințe a fost expertizat și prezentat Parlamentului, care l-a apreciat pozitiv și l-a aprobat în două lecturi. Evident, se aștepta aprobarea acestui act normativ în lectura finală, fapt care, spre regret, nu s-a întâmplat. Au urmat ani întregi de așteptare. Probabil, cineva avea interesul ca un asemenea act normativ să nu fie aprobat în lectura finală. Posibil, la mijloc existau și alte circumstanțe. Un lucru rămâne clar: după prezentarea proiectului Codului cu privire la locuințe, în Guvern au avut loc unele acțiuni, care, se pare, fac parte din tagma celor numite „nu știe stânga ce face dreapta”. Acest fapt poate fi demonstrat prin următoarele decizii guvernamentale.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 1 aprilie 2003 cu privire la Retragera din Parlament a unor proiecte de legi și abrogarea unor hotărâri ale Guvernului RM a fost abrogată Hotărârea nr.883 din 23.05.2000 „Despre aprobarea Codului cu privire la locuințe”²⁶.

Prin altă hotărâre a Guvernului RM, nr.422 din 08.04.2003 privind aprobarea Programului Național Social „Alocații și credite pentru locuință”, a fost aprobat Planul de măsuri respective în care era programată promovarea proiectului Codului de locuințe²⁷. După cum vedem, în hotărârea nominalizată însăși denumirea proiectului acestui act normativ este greșită.

¹⁶ *Ibidem*, 2003, nr.73-75.

¹⁷ *Ibidem*, 2012, nr.228.

¹⁸ *Ibidem*, 2005, nr.154-156.

¹⁹ Ultima redacție a acestei hotărâri vezi în „*Culegere de hotărâri explicative*” Chișinău, 2002.

²⁰ *Buletinul Judecătorei Supreme al Republicii Moldova*, 1996, nr.2.

²¹ *Buletinul Curții Supreme de Justiție al Republicii Moldova*, 2000, nr.2.

²² *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr.165-166.

²³ *Ibidem*, 2008, nr.206-207.

²⁴ A se vedea: Loghin Vlad. *Fondul locativ fără acoperământ juridic, în Moldova Suverană*, 7 noiembrie 2008.

²⁵ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1996, nr.26-27.

²⁶ *Ibidem*, 2003, nr.62-66.

²⁷ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr.73-75.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1188 din 30.09.2003, prin care a fost aprobat Planul de activitate a Guvernului pe trimestrul IV al anului 2003, pentru 15 decembrie 2003 a fost fixată data prezentării la Guvern a Codului cu privire la locuințe²⁸. Această hotărâre ne pune în gardă, deoarece încă în 1995, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.877 din 29.12.1995 cu privire la măsurile de bază pentru realizarea în 1996-1997 a Programului de activitate a Guvernului RM pentru anii 1994-1997²⁹, în trimestrul III al anului 1996 era planificată elaborarea proiectului Legii cu privire la locuințe. Nu este deloc clar cum toate aceste hotărâri, care se bat cap în cap, au fost aprobate - din greșeală sau conștient? - și cine se face vinovat pentru aprobarea lor?

O viziune pur subiectivă asupra acestui haos constă în faptul că, de la bun început, elaborarea Legii cu privire la locuințe a fost pusă în impas, indiferent dacă s-a schimbat concepția și denumirea actului normativ care urma să fie aprobat, deoarece, după retragerea proiectului Codului cu privire la locuințe, elaborarea Legii a fost pusă în sarcina Ministerului Ecologiei, Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriale³⁰. În cadrul acestui minister activa doar un singur jurist, care și-a făcut studiile la secția cu frecvență redusă a Facultății de drept. Se creează impresia că numai în Republica Moldova este posibilă o asemenea situație, în care rezultatul muncii, în decurs de o jumătate de an, a nouă specialiști în materie nu prezintă interes și este aruncat la coș, iar elaborarea unei legi e pusă în sarcina ecologiștilor și constructorilor.

Cum stau lucrurile în acest domeniu la momentul actual? Se pare că, referitor la bazele legale ale raporturilor locative, carul s-a mișcat din loc. Cu toate că după plecarea comuniștilor de la guvernare cineva a propus ca toate proiectele de acte normative elaborate în perioada când aceștia se aflau la putere să fie puse la „murat”, bunul simț al coaliției proeuropene a depășit această „propunere” și, în ultimul timp, ceva s-a schimbat. Astfel, în luna august 2013, Guvernul Republicii Moldova a aprobat un nou proiect al Legii cu privire la locuințe, care a fost expediat Parlamentului³¹. Ulterior, la prima ședință a Parlamentului din sesiunea de toamnă - 26 septembrie 2013 - s-a încercat de a relua discuțiile pe marginea acestui proiect, dar au fost amânate pentru ședințele următoare³².

²⁸ *Ibidem*, 2003, nr.208-210.

²⁹ *Ibidem*, 1996, nr.20-21.

³⁰ În prezent, acest minister poartă denumirea: Ministerul Dezvoltării Regionale și al Construcțiilor din Moldova.

³¹ A se vedea: Глазова Татьяна, *Закон о жилье – 16 лет в проекте*, în «Экономическое обозрение» от 16 августа 2013 г., №29, стр.12; Романцова Светлана, *Законотворческий долгострой*, în «Молдавские Ведомости» от 17 сентября 2013 .

³² A se vedea: Нестерова Охана, *Альтернатива «бархатной революции»*, în «Экономическое обозрение» от 27 сентября 2013 г., №35, стр.2.

De la bun început, acest proiect a provocat și unele critici nu numai din partea fracțiunii comuniștilor, dar și din partea presei afiliată acestora³³.

Suntem de acord că nici un proiect de lege nu poate fi ideal, care să corespundă unanim tuturor viziunilor, însă este evident că acest act normativ necesită să fie aprobat de urgență. Cerința respectivă rezultă din faptul că, după părerea noastră, cele mai acute probleme care implică o rezolvare pe potrivă este construcția locuințelor sociale destinate țărilor vulnerabile și crearea bazei legale pentru gestionarea fondului locativ în condițiile economiei de piață. Dacă se va găsi voința politică necesară, au să apară și surse financiare pentru aceste necesități. După cum se menționează în *Nota informativă* din ultimul proiect al legii cu privire la locuințe din luna august 2013, în prezent, conform sondajului estimativ efectuat de Ministerul Dezvoltării Regionale și al Construcțiilor din Republica Moldova în baza datelor statistice și în comun cu organele administrației publice locale, necesarul de locuințe sociale este de 10.626, dintre care familii tinere sunt circa 8 mii, invalizi de gradul I, minorii de gradele I și II – 2.476, familiile cu trei și mai mulți copii născuți simultan – 50³⁴.

Dacă e să facem o comparație a numărului de persoane care necesită îmbunătățirea condițiilor locative cu al celor care se aflau la evidența locativă în trecut, la momentul destrămării URSS, apoi putem menționa că, la începutul anilor '90 ai secolului trecut, la evidența locativă în Republica Moldova se aflau circa 200.000 de persoane. Din acest număr, doar în Chișinău se aflau la evidență aproape 70.000 de persoane. Această evidență, care nu a suferit oarecare schimbări pe parcursul ultimilor 20 de ani, și-a pierdut, practic, valoarea juridică. Luându-se în considerație procesele demografice, precum și alte cauze, cetățenii care se află la evidența locativă rămân doar cu speranța, care, posibil, pentru majoritatea dintre ei nu va fi realizată niciodată.

Fiind optimiști și luând în considerație că în prezent numărul categoriilor de persoane care au dreptul la spațiu locativ social, comparativ cu numărul de persoane care se aflau la evidența locativă în trecut, nu este atât de impunător, considerăm că problema privind construcția spațiului locativ social va fi rezolvată în viitorul apropiat. În acest sens, adoptarea Legii cu privire la locuințe va servi drept temei juridic pentru elaborarea și aprobarea actelor normative accesorii.

³³ A se vedea: Кольцов Вадим, *Закон о жилье: новые правила старой игры, где интересы людей – на последнем месте*, în «Молдавские Ведомости» от 1 октября 2013; Loghin Vlad, *Se va face ordine și în casele noastre?*, în „Moldova Suverană” din 3 septembrie 2013.

³⁴ www.mdrc.gov.md