

# CONSIDERAȚII PRIVIND CADRUL INSTITUȚIONAL ȘI DECIZIONAL ÎN PROCESUL DELIMITĂRII BUNURILOR PROPRIETATE PUBLICĂ

Ilie TEACĂ

Universitatea Tehnică a Moldovei

**Abstract:** *orice bun al proprietății publice este și un bun al domeniului public, reglementări normative, proceduri privind delimitarea bunurilor proprietate de stat de cele ale bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, delimitarea bunurilor din domeniul public de cele din domeniul privat, criteriile de delimitare a bunurilor proprietate publică a statului de bunurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, criteriile de delimitare a bunurilor din domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale de bunurile domeniului privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale.*

**Cuvinte cheie:** *interes public național, interes public local, proprietate publică, drept de proprietate publică, proprietate de stat, proprietate a unităților administrativ-teritoriale, domeniul public, domeniul privat, delimitare, criteriile de delimitare, competențe decizionale, natura bunului, declarația legii.*

Relațiile privind delimitarea bunurilor proprietate publică de stat și a bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale (*în continuare - UAT*) în Republica Moldova (*în continuare – RM*) sunt reglementate de Constituția RM, de legi organice și acte normative subordonate legii (*guvernamentale, departamentale și ale autorităților administrativ-teritoriale*). Constituția RM prevede în calitate de una din formele proprietății, pe lângă proprietatea privată, și proprietatea publică (art. art. 9 și 126), care, la rândul său, conform art.127 (2) se manifestă: a) în calitate de proprietate de stat; și b) în calitate de proprietate a unităților administrativ-teritoriale. Prevederi fundamentale privind delimitarea bunurilor proprietate publică se conțin în Constituția RM. Astfel, conform art.127(4) din Constituție, „*Bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice*”, ceea ce admite nu doar dreptul proprietății de stat asupra bunurilor menționate, dar și dreptul de proprietate al unităților administrativ-teritoriale asupra acestora. În așa fel, Constituția RM prevede o anumită delimitare dintre bunurile proprietate publică (*bunurile folosite în interes public*) și bunurile proprietate privată, însă fără de a face vreo delimitare clară dintre bunurile proprietate de stat și bunurile proprietate a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, bunurile indicate la art.127(4) din Constituția RM, pot fi declarate prin lege organică, cu același succes, atât proprietate exclusivă de stat și/sau proprietate exclusivă a unităților administrativ-teritoriale. Constituția RM nu stabilește și nu conține careva criteriile de delimitare a patrimoniului indicat la art.127(4), fie: a) la proprietatea de stat; fie b) la proprietatea unităților administrativ-teritoriale.

În mod sintetic, cadrul juridic și regulatoriu privind proprietatea publică și delimitarea acesteia este determinat de forma și conținutul legislației:

- a) cu caracter material (privind proprietatea publică, dreptul de proprietate al statului, dreptul de proprietate al unităților administrativ-teritoriale și bunurile propriu-zise care pot fi proprietate de stat sau proprietate a unităților administrativ-teritoriale);
- b) privind cadrul instituțional, titularii dreptului de proprietate al statului și titularii dreptului de proprietate al unităților administrativ-teritoriale;
- c) cu privire la atribuțiile și competențele Guvernului RM, organelor centrale de specialitate, altor organe administrative centrale, precum și ale autorităților administrației publice locale, în procesul administrării și delimitării patrimoniului public, în procesul transmiterii patrimoniului public din proprietatea statului în proprietatea unităților administrativ-teritoriale și invers;
- d) privind diferite categorii de bunuri (terenuri, construcții, obiecte acvatice etc.) și modul de administrare și gestionare a acestora.

Legislația RM cu privire la proprietatea publică și delimitarea acesteia indică titularii dreptului de proprietate publică în mod restrictiv/limitativ, deoarece, în afară de acestea, de regulă entități sau autorități publice, nici o altă persoană juridică de drept public și/sau privat, și cu atât mai mult persoane fizice, nu poate să fie titular al dreptului de proprietate publică. În acest sens se impun menționate prevederile alin.(3) al art.127 din Constituția RM care stabilește că: „*proprietatea publică aparține statului și unităților*

*administrativ-teritoriale*”. De aici rezultă clar și fără echivoc că titularii ai dreptului de proprietate publică sunt, în mod exclusiv:

- a) *statul*, asupra bunurilor proprietate publică de interes public național; și
- b) *unitățile administrativ-teritoriale* – satul, comuna, orașul, municipiul, raionul, unitatea teritorială Găgăuzia – pentru bunurile aflate în proprietatea lor, de interes public local, aparținând unităților administrativ-teritoriale ca persoane juridice de drept public, care și sunt titulare ale acestui drept de proprietate.

Conform cadrului juridic actual al RM, statul și unitățile administrativ-teritoriale exercită dreptul de posesie, dreptul de folosință și dreptul de dispoziție asupra bunurilor aflate în proprietatea publică a statului sau în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale respective în modul stabilit de legislație. În acest context, este de subliniat că nici un alt subiect de drept public sau de drept privat nu poate să fie titular al dreptului de proprietate asupra bunurilor proprietate publică. Întreprinderile de stat sau municipale, alte persoane juridice, după caz, dobândesc, tot în cadrul prevăzut de lege, un drept de administrare sau de concesiune asupra bunurilor proprietate publică, care sunt altceva decât exercitarea unui drept real de proprietate. Acestea sunt simple modalități de exercitare ale acestui drept și care nu pot fi confundate cu exercitarea atributelor dreptului de proprietate publică (posesia, folosința și dispoziția):

- a) de către statul RM prin intermediul Guvernului și altor organe centrale de specialitate, împuternicite de lege și/sau Guvern (în raport cu bunurile proprietate de stat); și
- b) de către unitățile administrativ-teritoriale ale RM (sate, comune, orașe, municipii, raioane și unitatea teritorială Găgăuzia) prin intermediul consiliilor satelor, comunelor, orașelor, municipiilor, raioanelor și Adunării Populare a Găgăuziei (în raport cu bunurile aflate în proprietatea acestor UAT).

Astfel, Guvernul, potrivit articolelor 3, 10, 11, 12 și 19 din Legea nr.64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern, asigură realizarea politicii interne și externe a statului RM, exercită conducerea generală a administrației publice, iar în domeniul economiei, administrării și deetatizării proprietății publice:

- a) exercită funcțiile de proprietar din numele statului RM, creează condițiile necesare pentru dezvoltarea tuturor formelor de proprietate;
- b) favorizează dezvoltarea autonomiei autorităților administrației publice de toate nivelurile;
- c) asigură administrarea și gestionarea obiectivelor și ramurilor de importanță națională etc.

Potrivit Legii nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova divizarea teritoriului RM în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice etc. (art.2). Conform art.4 al Legii 764, organizarea administrativ-teritorială a RM se efectuează pe două niveluri: satele (comunele), sectoarele și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea. Legea 764 atribuie statutul de municipiu orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Comrat și Tiraspol. Conform numitei legi, statutul special de autonomie al localităților din stînga Nistrului și al unor localități din sudul RM se stabilește prin legi organice, potrivit art.111 din Constituția RM. Așa o unitate, cu statut juridic special, recunoscută de Legea nr.764 este unitate teritorială autonomă Găgăuzia.

Toate unitățile administrativ-teritoriale, potrivit art.3(2) din Legea 764, au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale unității administrativ-teritoriale care sunt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, avînd ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale.

În rezultatul analizei cadrului instituțional și procedural actual de delimitare a bunurilor proprietate publică în bunuri proprietate de stat și bunuri proprietate a unităților administrativ-teritoriale, s-a ajuns la concluzia conform căreia cadrul juridic și regulatoriu privind delimitarea bunurilor proprietate publică, monitoringul, identificarea și înregistrarea de stat a bunurilor proprietate a UAT, regimul juridic al acestora se află într-un proces continuu de constituire și perfecționare, care, la etapa actuală, nu asigură în mod plener și eficient delimitarea proprietăților publice și exercitarea de către autoritățile administrației publice locale a drepturilor de proprietar (de posesiune, de folosință și de dispoziție) asupra bunurilor proprietate a UAT, avînd în vedere asigurarea folosirii raționale a bunurilor proprietate a UAT în interesul colectivităților locale, dezvoltarea durabilă, de perspectivă, a unităților administrativ-teritoriale respective.

Realizarea pleneră a intereselor comunităților locale în procesul administrării proprietăților UAT, la moment, devine problematică deoarece lipsește:

- o delimitare oficială pleneră, strictă a bunurilor proprietate a UAT de bunurile proprietate de stat;

- a bunurilor proprietate a UAT din domeniul public (bunuri proprietate exclusivă a unităților administrativ-teritoriale) de bunurile proprietate a UAT din domeniul privat (bunuri pasibile privatizării, inclusiv prin intermediul licitațiilor publice cu strigare sau concursurilor investiționale);

- o delimitare clară a competențelor și atribuțiilor decizionale a autorităților administrației publice centrale și locale privind: a) procedurile propriu-zise de delimitare a bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale de bunurile aflate în proprietatea statului; și b) a bunurilor din domeniul public de bunurile din domeniul privat al statului și UAT;

- este inadecvat cadrul instituțional și organizatoric menit să asigure identificarea și monitorizarea intereselor actuale și de perspectivă ale localității respective în procesul administrării bunurilor proprietate a UAT;

- lipsește un mecanism administrativ bine structurat de management și marketing a bunurilor proprietate a UAT în procesul delimitării și transmiterii acestora de la stat în proprietatea UAT și din proprietatea UAT în proprietatea statului, precum și din domeniul public în cel privat și invers.

Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor nr.91 din 05.04.2007 nici pe departe nu salvează situația, deoarece:

a) este aplicabilă și conține prevederi cu caracter general de delimitare în mod exclusiv doar a terenurilor și nu este aplicabilă în cazul altor bunuri proprietate publică; și

b) nici în cazul terenurilor nu permite, dar nici nu face referire la proceduri propriu-zise de delimitare a acestora (conține doar norme privind atribuirea unor categorii de terenuri la proprietatea de stat, a UAT etc., dar criteriile și modalitățile juridice practice de delimitare lipsesc în totalitate).

În scopul unificării legislației privind bunurile proprietate publică și delimitarea acestora, consolidării cadrului juridic, instituțional și decizional al autorităților publice centrale și locale, precum și în scopul perfecționării procedurilor, metodelor și formelor de delimitare a patrimoniului public considerăm că în prezent se impune necesitatea elaborării unei legi speciale privind proprietatea publică, care, în mod sintetic, să integreze și să stabilească:

a) criteriile de delimitare a bunurilor proprietate publică;

b) procedurile propriu-zise de delimitare a bunurilor proprietate publică;

c) sistemul autorităților publice centrale și locale implicate în procesul de delimitare a bunurilor proprietate publică;

d) delimitarea administrativă decizională, competențele decizionale și atribuțiile autorităților administrației publice centrale și locale în procesul delimitării bunurilor proprietate publică etc.

Astfel, în scopul organizării și desfășurării activității privind delimitarea bunurilor proprietate publică, constituirii unui cadru juridic și regulatoriu uniform de delimitare a acestora pe întreg teritoriul țării, o eventuală lege privind proprietatea publică, criteriile și procedurile de delimitare a acesteia ar urma să stabilească:

1) domeniul de reglementare, și anume, „relațiile privind delimitarea bunurilor proprietate publică a statului și a bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, organizarea instituțională și competențele autorităților publice centrale și locale în procesul delimitării proprietății publice;

2) scopul și obiectivele legii, și anume: consolidarea cadrului instituțional și crearea condițiilor organizatorice, economico-juridice favorabile delimitării proprietății publice, care să asigure, în special: a) protecția și folosirea eficientă a patrimoniului proprietate publică a statului și al unităților administrativ-teritoriale; b) consolidarea cadrului juridic și regulatoriu privind criteriile și procedurile de delimitare a proprietății publice;

3) principiile generale de reglementare a relațiilor în domeniul delimitării proprietății publice, inclusiv tot ceea ce ține de corelarea intereselor publice naționale și intereselor publice ale comunităților locale în procesul delimitării proprietății publice etc.;

4) rolul statului în procesul de delimitare a proprietății publice;

5) regimul juridic al bunurilor din domeniul public și domeniul privat;

6) organizarea instituțională și sistemul autorităților administrației publice, organelor administrative centrale, organizațiilor de stat și private care implicate și care trebuie să asigure delimitarea proprietății publice;

7) competențele Guvernului în domeniul delimitării proprietății publice;

8) competențele Ministerului Economiei și, în special, ale Agenției Proprietății Publice, ale Agenției Relații Funciare și Cadastru în domeniul delimitării bunurilor proprietate publică;

9) atribuțiile autorităților administrației publice locale în domeniul delimitării proprietății publice;

10) criteriile fundamentale și procedurile/modalitățile juridice de delimitare a bunurilor proprietate publică;

11) bunurile care fac parte din domeniile public și privat ale statului RM (de interes public național);

12) bunurile domeniului public și privat local (de interes public local) și componența acestora.

Prin lege organică privind proprietatea publică urmează a fi stabilite criteriile și procedurile de delimitare a bunurilor proprietate publică, inclusiv prevederi privitor la:

a) clasarea și declasarea bunurilor domeniului public local;

b) modul de evidență și inventariere a bunurilor proprietate publică;

c) delimitarea competențelor decizionale ale autorităților administrației publice centrale și celor locale în procesul delimitării bunurilor proprietate publică;

d) răspunderea juridică pentru încălcarea și/sau nerespectarea legii etc.

În scopul delimitării bunurilor proprietate publică, considerăm că legea urmează a stabili următoarele criterii principale de delimitare a bunurilor proprietate publică:

a) criteriul declarării (enumerării) exprese de către lege sau în modul stabilit de către lege printr-o decizie a consiliului local, a bunurilor care fac parte din domeniul public;

b) criteriul naturii bunurilor sau destinației (afectării) bunurilor pentru uzul direct al publicului;

c) criteriul interesului public potrivit căruia în domeniul public sunt incluse bunurile care, deși prin natura lor nu sunt accesibile uzului direct al publicului, totuși sunt destinate folosirii și exploatării în cadrul unui serviciu public, pentru realizarea unor activități în folosul întregii colectivități locale;

d) criteriul interesului (local, raional sau național) și importanței, care se stabilesc în baza unor studii, avize și expertize specializate;

e) valoarea economică și importanța patrimoniului pentru dezvoltarea satului (comunei), orașului (municipiului), raionului sau țării;

f) utilizarea patrimoniului pentru amplasarea sistemelor energetice, de transport și a altor sisteme de stat, a obiectivelor de telecomunicații și a serviciilor meteo;

g) valoarea științifică, socială, istorică, culturală și naturală a patrimoniului.

*Concluzie:* cadrul juridic și regulatoriu actual privind proprietatea publică, proprietatea de stat, proprietatea UAT, delimitarea bunurilor proprietate de stat de bunurile proprietate a UAT, delimitarea bunurilor domeniului public de bunurile domeniului privat nu asigură administrarea și managementul proprietății publice în cel mai eficient mod.

*Propunere:* în scopul unificării legislației privind proprietatea publică, consolidării cadrului juridic și instituțional, decizional al autorităților publice centrale și locale, precum și în scopul perfecționării procedurilor, metodelor și formelor de delimitare a patrimoniului public considerăm că este absolut necesară o lege specială privind proprietatea publică, criteriile și procedurile de delimitare a acesteia.

#### **Documente de drept european și național de referință:**

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985 (art.2, 3, 4) // Ratificată prin Hotărârea Parlamentului RM nr.1253 din 16.07.1997.- Tratatate internaționale. Vol. 14. - 1999.
2. Constituția RM din 29.07.94 (art.9, 46, 54, 109, 126, 127) // M.O. nr.1 din 12.08.1994.
3. Legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern //M.O.nr.131-133/1018 din 26.09.2002.
4. Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova//M.O.nr.16/53 din 29.01.2002.
5. Legea nr.121 din 04.05.2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice // M.O.nr.90-93/401 din 29.06.2007.
6. Legea nr.91 din 05.04.2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor// M.O.nr.70-73/316 din 25.05.2007.
7. Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală//M.O.nr.32-35/116 din 09.03.2007.
8. Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă //M.O. nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
9. Legea nr.523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale//M.O.nr.124-125/611 din 11.11.1999.