



Nr.207 din 17 iulie 2023

Agenția Proprietății Publice

[office@app.gov.md](mailto:office@app.gov.md)

Copie:

Cancelaria de Stat

[cancelaria@gov.md](mailto:cancelaria@gov.md)

### AVIZ

*la proiectul de hotărâre cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Listei terenurilor agricole proprietatea exclusivă a statului  
(număr unic 558/APP/2023)*

#### **1. Considerații generale**

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Cancelariei de Stat nr. 18-69-7280 din 10 iulie 2023 de avizare a proiectului de hotărâre cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Listei terenurilor agricole proprietatea exclusivă a statului (număr unic 558/APP/2023), [în continuare – proiectul de lege].

CALM a analizat prevederile proiectului de lege prin prisma normelor constituționale privind proprietatea și autonomia locală, prin prisma legislației în vigoare și a situației actuale a delimitării proprietății publice, precum și a intereselor autorităților administrației publice locale, corelate cu interesele cetățeanului.

#### **2. Legislația aplicabilă**

- Constituția Republicii Moldova;
- Codul funciar din 1991;
- Legea privind administrația publică locală nr.436/2006;
- Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă;
- Legea nr. 121/2007 privind administrarea și dețatizarea proprietății publice;
- Legea nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale;
- Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice;
- Legea nr. 1543/ 1998 cadastrului bunurilor imobile;
- Hotărârea Guvernului nr. 63/2019 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică;
- Hotărârea Guvernului nr. 80/2019 privind aprobarea Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, pentru anii 2019-2023;
- Hotărârea Guvernului nr. 1030/1998 despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile.

### **3. Constatări, observații și concluzii asupra proiectului de lege:**

În nota informativă la proiectul de lege se menționează că:

„Prin proiectul de hotărâre de Guvern se propune expunerea Legii nr. 668-XIII din 23.11.1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului în redacție nouă ținând cont de rezultatele inventarierii cantitative și calitative efectuate în temeiul Dispoziției Guvernului nr. 30-d din 29.05.2019 cu privire la instituirea Comisiei pentru examinarea situației terenurilor agricole incluse în anexa la Legea nr.668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului”.

„Inventarierea” specificată în nota informativă nu ține loc de delimitare a proprietății publice prevăzute de Legea nr. 29/2018, iar „Comisia pentru examinarea situației” nu ține loc de Comisie de delimitare abilitată cu determinarea apartenenței și domeniilor proprietății publice conform prevederilor aceleiași legi.

Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului **a fost adoptată în perioada în care nu exista un concept de delimitare a proprietății publice și separare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale. Un asemenea concept de delimitare a apărut abia prin Legea nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.** Prin urmare, sensul/scopul adoptării legii nr. 668/1995 a fost de a supune prohibiției (de a interzice legal) privatizarea unor terenuri destinate agriculturii, având în vedere potențialul economic, științific și de altă natură a acestor terenuri.

Prin Articolul II alin. (3) lit. b) al proiectului de lege se stabilește că „Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, va asigura modificarea documentației cadastrale în conformitate cu legislația”. Fără a se baza însă pe documentația cadastrală care se perfectează în procedura de delimitare a proprietății publice, inclusiv planuri cadastrale și geometrice, categorii și moduri de folosință a terenurilor, alte date cadastrale relevante, Guvernul va trebui să asigure „modificarea documentației cadastrale” și în primul rând nu este clar ce anume trebuie să modifice, având în vedere că anexele la proiectul de lege sunt controversate și neclare, chiar în privința scopului în care se aprobă (anexele nr. 2-5) și unele bunuri, nici nu sunt înregistrate sau chiar identificate.

Neclaritatea și caracterul controversat al proiectului de lege constă și în faptul că prin Articolul I alin. 5) se aprobă: „Lista terenurilor destinate agriculturii înregistrate ca proprietate publică a unităților administrativ teritoriale sau repartizate ca cote părți valorice, conform anexei nr.5”, chestiune (aprobarea terenurilor UAT) care nu ține de competența Guvernului, iar la alin. 3) al aceluiași Articol, se aprobă: „Lista terenurilor agricole destinate agriculturii, proprietate publică a statului, domeniul public, **cu construcții** proprietate publică de stat, **proprietate publică a unităților administrativ teritoriale și proprietate privată**, conform anexei nr. 3”. Or, terenurile nu pot fi proprietate publică a statului, dacă construcțiile sunt **proprietate publică a unităților administrativ teritoriale și proprietate privată, altfel ar contraveni expres normelor imperative ale Legii nr. 29/2018.**

Cu încălcarea Legii nr. 29/2018, la inițiativa conducerii anterioare a Agenției Proprietății Publice, aceasta (APP) și-a arogat o nouă competență prin completarea (prin Legea nr. 302/2018) cu lit. f<sup>5</sup>) a art. 7 alin. (3) din Legea nr. 121/2007, și anume: „administrarea, în modul stabilit de către Guvern, a terenurilor proprietate publică a statului aflate în gestiunea întreprinderilor de stat și a celor indicate în Lista unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, aprobată prin Legea nr.668/1995, inclusiv darea acestora în locațiune/arendă/ comodat/superficie”. Oficiile teritoriale ale Cancelariei de stat

contestă în instanță deciziile consiliilor locale prin care se dau în locațiune/arendă/superficie bunuri ale UAT, pe motiv că „nu a fost efectuată delimitarea proprietății”, iar în acest caz, APP, după cum s-a relevat *supra* și-a „tras” o competență legală „pe măsură”, sfidând principiul legal al delimitării, după bunul său plac.

Sintagma „determinarea listei întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor ale căror terenuri rămân în proprietatea statului și prezentarea acesteia spre aprobare Parlamentului” din art. 8 al Codului funciar, având în vedere că reprezintă o redacție încă din 1991, când încă, de asemenea, nu exista conceptul de delimitare a proprietății publice, („rămân în proprietatea statului”) urmează a fi interpretată că „nu pot privatizate” sau altfel spus, aparțin domeniului public. Aceiași interpretare trebuie aplicată și în cazul sintagmei „stabilirea suprafețelor care rămân în proprietatea statului în limita raionului și municipiului” de la art. 9 din Codul funciar și care vizează competențele Consiliilor raionale și municipale, precum și sintagma „stabilirea suprafețelor care rămân în proprietatea statului în limita teritoriilor satelor (comunelor)”, de la art. 10, care vizează competența consiliilor satești (comunale) și orașenești. Dar chiar și dacă am merge pe o interpretare literală considerând a fi „proprietatea statului” și nu „domeniul public”, oricum, aceste terenuri, anterior de a fi aprobate într-o listă „ale căror terenuri rămân în proprietatea statului”, urmau a fi precedate de deciziile consiliilor raionale și municipale, satești (comunale) și orașenești pe teritoriul cărora sunt amplasate terenurile, și care aveau prin aceste decizii să-și exteriorizeze voința și viziunea.

Atenționăm, că în practica de jurisdicție a Curții Constituționale a Republicii Moldova în materie de delimitare a proprietății publice, Înalta Curte deja a opus efectele art. 9 și 10 din Codul funciar, (în opoziție) cu cele din art. 8. Astfel, prin hotărârea Curții Constituționale nr. 12/2005, Curtea Constituțională a apreciat „îngrădirea dreptului unităților administrativ-teritoriale la proprietate, consfințit de art. 127 din Legea Supremă”, *inter alia*, a motivat că: „Avizele Guvernului, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Agenției de Stat Relații Funciare și Cadastru, prezentate la solicitarea Curții Constituționale, **nu conțin date concludente care ar demonstra că, din punct de vedere economic, ecologic, istorico-cultural sau al securității statului, terenurile respective au caracter strategic pentru Republica Moldova**”.

Această „practică” a Agenției Proprietății Publice atestată în privința elaborării proiectului de lege, de a sfida imperativele delimitării, repetă „practica de tristă faimă” a adoptării hotărârea Guvernului nr. 161/2019 cu privire la aprobarea listei terenurilor proprietate publică a statului. Hotărârea Guvernului nr. 161/2019 a fost adoptată în perioada când **erau în vigoare (operau) prevederile imperative ale Legii nr. 29/2018** privind delimitarea proprietății publice, și care stabileau expres procedura care trebuie de urmat, inclusiv autoritățile publice **participante** în proces și lista de **acte necesare** pentru aprobarea „listei terenurilor proprietate publică a statului.

Astfel, **nu au fost respectate** la adoptarea hotărârii Guvernului nr. 161/2019 și la elaborarea proiectului de lege, **prevederi imperative ale legii** care stabilesc că delimitarea bunurilor imobile proprietate publică pe domenii se realizează pentru fiecare bun în parte, pe calea identificării domeniului public sau privat al statului/al unității administrativ-teritoriale, ținând cont de categoriile bunurilor trecute prin lege în domeniul public, de interesul public, de natura și destinația bunurilor, iar divergențele apărute în procesul delimitării bunurilor imobile se soluționează pe cale amiabilă și, dacă părțile nu ajung la un consens, litigiile se examinează în instanța de judecată competentă. În particular nu au fost efectuate următoarele etape și nu au fost perfectate acte obligatorii, inclusiv:

- inventarierea (instituirea comisiei de inventariere, determinarea existenței bunurilor proprietate publică și identificarea lor, întocmirea actelor de inventariere);

- delimitarea în funcție de apartenență, prin identificarea bunurilor proprietate publică a statului și a bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale și coordonarea reciprocă a listelor de bunuri imobile proprietate publică a statului, a unităților administrativ-teritoriale, întocmite în baza actelor de inventariere;

- delimitarea pe domenii, prin întocmirea listelor de bunuri imobile proprietate publică a statului și a listelor de bunuri imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, însoțite de schemele de amplasare a bunurilor imobile perfectate în baza informațiilor și a materialelor existente (cadastrale, cartografice, ortofotoplanuri);

- coordonarea listelor de bunuri imobile și a schemelor de amplasare a acestora între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea/ale unității teritoriale autonome Găgăuzia pe al căror teritoriu administrativ sînt amplasate bunurile respective;

- nu au fost elaborate planurile de contur a stabilirii hotarelor și suprafeței terenurilor respective; a planurilor geometrice și coordonarea acestora cu autoritățile administrației publice centrale de specialitate și cu autoritățile administrației publice locale;

- nu a fost formată comisia de lucru privind delimitarea terenurilor proprietate publică, care, respectiv, nu s-a expus asupra apartenenței și domeniilor, precum și nu au fost întocmite procesele-verbale ale ședinței comisiei de lucru privind delimitarea terenurilor proprietate publică.

Totodată, art. 22 alin. (2) din Legea nr. 29/2018 prevede:

„Drept temei pentru înregistrarea bunurilor imobile proprietate publică și a dreptului de proprietate asupra acestora în registrul bunurilor imobile sau în registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară servesc: a) **hotărîrea de Guvern, prin care au fost aprobate listele de bunuri imobile proprietate publică a statului, coordonate cu autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri/ale unității teritoriale autonome Găgăuzia pe al căror teritoriu administrativ sînt amplasate aceste bunuri**”.

Prin urmare, în legătură cu viciile specificate de procedură, lista de terenuri aprobată prin hotărîrea de Guvern nr. 161/2019, dar și cea care se propune prin proiectul de lege, nu poate servi drept temei de înregistrare a terenurilor în registrul bunurilor imobile (sau modificare a documentației cadastrale), acesta fiind **scopul principal și finalitatea delimitării proprietății publice**.

În legătură cu argumentele de fapt și de drept sus-menționate, **nu există temeiuri legale privind continuarea procedurii administrative de adoptare a proiectului de lege (nr. unic 558/APP/2023). Continuarea acestei proceduri va constitui o sfidare a dispozițiilor imperative ale legii, va constitui o încălcare a principiului autonomiei locale și o nouă îngrădire a dreptului unităților administrativ-teritoriale la proprietate, principii consfințite de Legea Supremă.**

În contextul procesului de delimitare și înregistrare a proprietății publice, o astfel de abordare riscă să blocheze întregul proces și să genereze litigii interminabile între APL, APC și persoane de drept privat. Mai mult, în condițiile în care marea majoritate a bunurilor din teritoriul UAT nu sunt de importanță națională, ci locală, această abordare nu își are temeiul, nici fundamentarea socială, gestionară și practică, iar prin reiterarea aprecierii preluate din practica Curții Constituționale, proiectul de lege „nu conține date concludente care ar demonstra că, din punct de vedere economic, ecologic,

