



Nr. 125 din 13 septembrie 2022

**Ministerul Mediului**

**Copie: Cancelaria de Stat**

**Comisia Agricultură și Industrie Alimentară**

**Comisia Administrație Publică**

**Comisia Mediu și Dezvoltare Regională**

**Aviz**

*la proiectul de lege de modificare a unor acte normative  
(inițiativă legislativă nr.320 din 21 iulie 2022)*

### **1. Considerații generale**

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative, înaintată cu titlul de inițiativă legislativă (nr.320 din 21 iulie 2022) de către deputații Ina COȘERU și Larisa VOLOH și proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Avizului asupra proiectului de lege de modificare unor acte normative vine cu prezentul aviz.

CALM a analizat prevederile proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale, stabilind următoarele.

### **2. Legislația aplicabilă**

- Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- Codul civil nr.1107/2002;
- Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006;
- Legea privind administrația publică locală nr.436/2006;
- Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308/1997;
- Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr.121/2007
- Legea cu privire la actele normative nr.100/2017.
- Legea nr.272/2011 apelor;
- Legea nr. 149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura
- Legea nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice.

### **3. Obiecții de ordin general:**

CALM salută această inițiativă legislativă care vine să soluționeze un complex de probleme sesizate de-a lungul timpului de autoritățile publice locale și cetățeni, dar neglijate în repetate rânduri de guvernări.

Considerăm că proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Avizului asupra proiectului de lege de modificare unor acte normative (proiectul avizului) conține mai multe prevederi neargumentate, contradictorii, care distorsionează esența proiectului și deviază de la scopul inițial al acestuia.

### **4. Obiecții de ordin tehnico-juridic**

1. Cu referire la al art.I din proiectul actului normativ care propune modificarea Codului funciar, CALM susține parțial și în scopul îmbunătățirii acestuia propune următoarea redacție a normei: *se propune la art. 34 cuvintele „sau plata de arendă” să fie substituite cu cuvintele ” și plata de arendă sau alte plăți în dependență de forma de transmitere în folosință aplicată”*.

Noțiune de „redevență” este una generală utilizată pentru definirea sumei datorate pentru folosința bunului. Legislația națională utilizează acest termen pentru dreptul de suprafață, renta și franciză. Prin urmare, noțiunea utilizată de către autorul proiectului în coroborare cu prevederile din legislația civilă poate genera interpretări. Conform art.54 alin. (1) lit.a) din Legea nr.100/2017 *„conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a exclude orice echivoc”*.

La pct.50 și 51 din Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2016 se menționează că, testul preciziei legii impune ca legea, în situația în care oferă o anumită marjă de discuție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia.

Cu referire la opinia expusă în proiectul avizului conform căreia construcțiile hidrotehnice sunt bunuri agricole, menționăm următoarele. Amintim că prevederea actuală propusă a fi modificată a fost aprobată în anul 1991 și pînă la modificările legislației civile dreptul de arendă putea fi instituit nu doar în privința bunurilor agricole. Claritatea impusă de legiuitor în privința dreptului de arendă, care este aplicabil doar bunurilor din agricultură face imposibilă perceperea altor plăți pentru utilizarea terenurilor cu altă destinație decît agricultură.

Art. 1288 alin. (2) Cod civil clasifică construcția hidrotehnică drept mijloc fix. Conform pct.3 alin. (5) din Regulamentul privind evidența și calcularea amortizării mijloacelor fixe în scopuri fiscale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.704/2019 *„mijloace fixe – proprietatea materială reflectată în bilanțul contribuabilului în conformitate cu legislația și care este prevăzută a fi utilizată în activitatea de întreprinzător, a cărei valoare scade prezumtiv ca urmare a uzurii fizice și morale și a cărei perioadă de exploatare este mai mare de un an, iar valoarea ei depășește plafonul valoric prevăzut la art. 261 alin. (2) din Codul fiscal nr.1163/1997”*.

Punctul 4 din Standardul național de contabilitate „Imobilizări necorporale și corporale”, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.118/2013, noțiune de **mijloace fixe** este definită drept: *„imobilizări corporale transmise în exploatare, valoarea unitară a cărora depășește plafonul valoric prevăzut de legislația fiscală sau pragul de semnificație stabilit de entitate în politicile contabile”*.

Anexa nr.1 la Ordinul ministrului finanțelor nr.216 din 28.12.2015 PLANUL DE CONTURI CONTABILE în sistemul bugetar și Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar:

**mijloace fixe** – active materiale cu durata utilă de exploatare mai mare de 1 an, deținute în vederea utilizării pentru producerea sau furnizarea de bunuri sau servicii pentru a fi folosite în scopuri administrative sau pentru a fi închiriate terților.

Din normele supracitate rezultă că „mijloc fix” este o noțiune contabilă care are menirea de a cuantifica în valoare monetară bunurile. Raționamentul includerii acestei noțiuni în legislația civilă ține de restructurarea întreprinderilor agricole în procesul de privatizare, în bilanțul contabil al cărora figurau drept mijloace fixe investițiile în anumite construcții hidrotehnice. Acest fapt nu determină natura construcțiilor hidrotehnice drept bunuri agricole.

Astfel, art.19<sup>2</sup> alin. (1) din Legea nr.272/2011 apelor „în funcție de destinație, construcțiile hidrotehnice se clasifică în:

- a) baraje;
- b) diguri de protecție contra inundațiilor;
- c) stații de pompare a apei;
- d) sisteme de irigare: bazine de apă și conducta de presiune;
- e) clădirile centralelor hidroelectrice;
- f) sonde arteziene;

g) depozite de reziduuri lichide provenite din industrie și agricultură”, iar alin. (2) din același articol specifică că „înregistrarea și evidența construcțiilor hidrotehnice se efectuează prin intermediul Registrului construcțiilor hidrotehnice, parte componentă a Cadastrului de stat al apelor”. Articolul 63 din Codul funciar statuează „**terenuri ale fondului apelor** sînt terenurile aflate sub ape - albiile cursurilor de apă, cuvetele lacurilor, iazurilor, rezervoarelor de apă - mlaștinile, terenurile pe care sînt amplasate construcții hidrotehnice și alte amenajări ale serviciului apelor, precum și terenurile repartizate pentru fișiile de deviere (de pe maluri) a râurilor, a bazinelor de apă, canalelor magistrale intergospodărești și a colectoarelor. Modul de folosire a terenurilor din fondul apelor este stabilit de o legislație specială”, pe cînd art.2 din Legea nr.272/2011 definește teren al fondului apelor „teren aflat sub ape, albiile cursurilor de apă, cuvetele lacurilor, iazurilor, rezervoarelor de apă, mlaștini, terenuri pe care sînt amplasate construcții hidrotehnice și alte structuri ale serviciului apelor, terenuri repartizate pentru fișiile de deviere (de pe maluri) a râurilor, a bazinelor de apă, a canalelor magistrale și a colectoarelor, precum și terenuri folosite pentru construcția și exploatarea instalațiilor ce asigură satisfacerea necesităților de apă potabilă, de apă tehnică, de apă curativă, altor necesități de interes public”.

Din cele expuse mai sus rezultă că construcțiile hidrotehnice nu sunt bunuri agricole, terenurile pe care sunt amplasate construcțiile hidrotehnice sunt terenuri ale fondului apelor și relațiile în privința acestor bunuri le sunt aplicabile prevederile legislației speciale.

2. Susținem propunerea expusă în proiectul avizului de excludere amenajărilor piscicole” din terenurile cu destinație agricolă și includerea acestora în categoria de destinație „fondul apelor”.

3. La art.II din proiectul actului normativ CALM susține poziția autorului actului normativ, dar și cea a Guvernului. Totodată, propunerile prezentate la alin. (7<sup>2</sup>) urmează a fi revăzute prin prisma prevederilor art. (17<sup>1</sup>) al Legii nr. 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice. În acest sens propunem expunerea alin. (7<sup>2</sup>) în următoarea redacție: ”(7<sup>2</sup>) *Cuantumul plății pentru folosirea terenurilor fondului apelor pe care sunt amplasate construcții hidrotehnice proprietate privată, sunt stabilite printr-un Regulament aprobat de Guvern.*”

4. Art. III din proiectul actului normativ, dar și argumentele expuse în proiectul avizului se susțin parțial. CALM nu susține propunerea expusă la lit.d) din proiectul avizului. Aceasta este argumentat prin faptul că redacția propusă deviază de la esența

inițiativei și dublează norma expusă în art.6 alin.(1) lit. a<sup>1</sup>) din Legea 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.

5. Cu referire la formulările propuse de către autorii inițiativei legislative, menționăm că susținem parțial acestea. Totodată, venim cu propunerea de îmbunătățire a proiectului după cum urmează:

- a) la art. 11 alin. (2) lit. a) va avea următoarea redacție: „*a) zăcămintele de substanțe minerale utile de largă răspândire de importanță locală*”.
- b) la art.9 alin. (2) lit. a) se exclude următoarea sintagmă: „*inclusiv terenurile amplasate în perimetrul zăcămintului*”.
- c) la art.9 alin. (2) lit. b) se exclude următoarea sintagmă: „*situate pe teritoriul a 2 sau mai multe raioane ori pe teritoriul unui singur raion și*”.

Propunerile vin să coreleze prevederile art.9 din Legea 29/2018 cu prevederile art.IV din proiectul actului normativ.

6. CALM susține prevederile proiectului actului normativ din art. V. Menționăm că, argumentele expuse în proiectul avizului sunt nepertinente. Trimiterile la Legea nr.29/2018, lege specială pentru delimitarea bunurilor proprietate publică pe domenii și după apartenență și are alt scop decât reglementarea raporturilor juridice în privința terenurilor fondului apelor.

În timp a fost admisă situația în care există construcții hidrotehnice aflate în proprietate privată, fiind amplasate pe terenurile proprietate publică din fondului apelor. Conform art.2 din Legea 272/2011 „*teren al fondului apelor – teren aflat sub ape, albiile cursurilor de apă, cuvetele lacurilor, iazurilor, rezervoarelor de apă, mlaștini, terenuri pe care sînt amplasate construcții hidrotehnice și alte structuri ale serviciului apelor, terenuri repartizate pentru fișiile de deviere (de pe maluri) a râurilor, a bazinelor de apă, a canalelor magistrale și a colectoarelor, precum și terenuri folosite pentru construcția și exploatarea instalațiilor ce asigură satisfacerea necesităților de apă potabilă, de apă tehnică, de apă curativă, altor necesități de interes public*”.

Art. 654 Cod civil „*superficia este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a superficialului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a superficialului.*”, iar art.29 Legea nr.1125/2002 statuează:

„(1) Prin efectul Legii nr. 133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepția construcțiilor provizorii) și al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situații:

- a) are un drept de locațiune asupra terenului cu drept de construire;
- b) are un drept de concesiune asupra terenului;
- c) are un drept de folosință asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat;
- d) are un drept de posesie sau folosință asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)-c);
- e) nu are niciun drept asupra terenului.

2) Superficiarul care deține superficie legală în temeiul alin. (1) lit. d) sau e) este obligat să achite în bugetul de stat sau, după caz, în bugetul local o redevență anuală, determinată în modul stabilit de Guvern, pentru terenul care aparține statului sau, determinată de autoritatea publică locală, pentru terenul care aparține unității administrativ-teritoriale, dar care nu va fi mai mică decât plata anuală minimă de arendă a terenurilor proprietate publică, stabilită conform art. 10 alin. (11) din Legea nr.

1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului. Această obligație incumbă și dobânditorului subsecvent al bunului înregistrat separat și al dreptului de suprafață”.

Consultând Banca centrală a cadastrului, ținută de Departamentul Cadastru se poate cu ușurință de constatat că, în registrul bunurilor imobile în calitate de obiecte de înregistrare - construcții au fost introduse la capitolul respectiv al registrului (capitolul „B”) construcțiile hidrotehnice. Amintim că înregistrarea în registrul bunurilor imobile se face la cererea titularului dreptului asupra bunului.

Reieșind din cele menționate, considerăm că prevederile citate supra pot fi aplicate *mutatis mutandis* speței. Pentru a facilita aplicarea normei, propunem includerea art. V din proiect drept art. 55<sup>1</sup> în Legea nr.272/2011.

7. Subliniem că este inadecvată solicitarea de a coordona prevederile proiectului actului normativ cu proiectul Hotărârii Guvernului promovat de Agenția Proprietății Publice. Remarcăm că potrivit art.14 alin. (1) lit. a) Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative Hotărârea Guvernului este un act care se adoptă de către Guvern pentru organizarea executării legilor. Forța juridică a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului. Guvernul este responsabil în fața Parlamentului pentru activitatea sa și cel puțin o dată pe an, ține în fața Parlamentului o dare de seamă despre activitatea sa și nu invers.

CALM consideră că proiectul actului normativ este unul binevenit și **necesită a fi aprobat în mod prioritar** cu includerea propunerilor expuse în prezentul aviz.

*Cu respect,*

**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**

