



Nr. 63 din 26 februarie 2025

Ministerul Dezvoltării
Economice și Digitalizării
secretariat@midr.gov.md
tatiana.demidcenco@mded.gov.md
ludmila.vulpe@mded.gov.md

Cancelaria de Stat
cancelaria@gov.md

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (privind administrarea proprietății publice) (număr unic 103/MDED/2025)

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Cancelariei de Stat a Republicii Moldova nr. 18-69-1753 din 17.02.2025, privind avizarea proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative (privind administrarea proprietății publice) (număr unic 103/MDED/2025), și propune următoarele modificări și completări la proiectul de lege în cauză.

1. În Art. I (Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice (...), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: pct. 3. La Articolul 6: la alin. (1): la lit. b) cuvintele "de lege" se substituie cu cuvintele "prin Legea nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice"):

este necesară substituirea întregului conținut al lit. b) alin. (1) art. (6), cu următorul cuprins:

„b) adoptarea hotărârilor privind delimitarea bunurilor proprietate publică, în condițiile stabilite de Legea nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice”, pe motiv că nu doar „terenurile” se supun delimitării, ci toate bunurile proprietate publică.

Formularea lit. b) alin. (1) art. (6) a fost expusă inițial (în Legea nr. 121/2007) în condițiile Legii nr. 91/2007, care reglementa doar delimitarea terenurilor, iar actualmente, Legea nr. 29/2018 prevede delimitarea tuturor bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor.

2. În tabelul comparativ al proiectului de lege, la pct. 6 (La Articolul 9 la alin. (2): se completează cu lit. b1) cu următorul conținut: "b1) administrarea bunurilor proprietate publică a autorităților administrativ-teritoriale):

urmează a se substitui sintagma „autorităților administrativ-teritoriale” cu sintagma „unităților administrativ-teritoriale”.

3. Referitor la pct. 12 (Articolul 15: Concesiunea (4) Terenurile pentru construcția (renovarea) și/sau exploatarea obiectului concesiunii pot fi transmise operatorului economic **cu drept de comodat):**

având în vedere că proiectul de lege consacră prohibiția folosirii gratuite a proprietății publice (inclusiv prin comodat) urmează a se menționa derogarea de la acest principiu (în această normă - derogarea sau, alternativ, în normele care vizează prohibiția – excepția, cu trimiterea la acest articol și alineat).

4. În pct. 13 (Articolul 16: alineatul (2) se abrogă; la alineatul (3) după cuvintele "la cererea" se completează cu textul "organului abilitat/administrația publică locală"):

cuvintele „administrația publică locală” este necesar a se substitui cu cuvintele „administrației publice locale” (forma gramaticală corectă).

5.1. La pct. 15 din proiectul de lege urmează a se include un alineat suplimentar prin care se substituie cuvântul „superficial” cu cuvântul „superficia” în titlul articolului 17¹.

5.2. Referitor la pct. 15 (*Articolul 17¹: în denumire cuvântul ”a statului” se exclude*):

CALM respinge categoric această modificare propusă de autor, or, în conținutul art. 17¹ există mai multe prevederi care impun sarcini oneroase APL, fără a se compensa în prealabil costurile (obligativitatea efectuării rapoartelor de evaluare la fiecare dare în arendă sau locațiune; limitarea marje de conduită a proprietarului (UAT) la transmiterea dreptului de suprafață asupra terenurilor), se promovează în continuare interesele înguste de grup (ale evaluatorilor) și **se limitează drastic autonomia locală, totodată, se promovează noi coliziuni legale**. În acest sens, accentuăm, că Agenția Geodezie, Cartografie și Cadastru a recunoscut că actualmente, nici nu există capacități suficiente ale evaluatorilor de a efectua un număr suficient (necesar) de rapoarte de evaluare, impunându-se și modificarea Legii nr. 989/2002 (5) alin. (4) lit. b), în redacția Legii nr. 202/2024.

Amintim, că prin art. 5 (Tipurile de evaluare) alin. (4) lit. b) din Legea nr. 989/2002, în redacția Legii nr. 202/2024, s-a stabilit că:

„Evaluarea obligatorie se efectuează în cazul: transmiterii dreptului de folosință asupra obiectelor proprietate publică a statului/autorităților administrației publice locale propuse pentru darea în arendă/locațiune/suprafață către persoane fizice întreprinzători individuali sau persoane juridice, altele decât cele de drept public și autoritățile administrației publice centrale și locale”.

Reieșind din conținutul „Sintezei obiecțiilor și propunerilor (recomandărilor) la proiectul de hotărâre privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare”, **propunerea respectivă a fost acceptată de către autorul proiectului (Agenția Geodezie, Cartografie și Cadastru), în procedura de avizare, la inițiativa Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării al Republicii Moldova** (materialele proiectului de lege pot fi consultate la adresa:

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/7060/language/ro-RO/Default.aspx>).

Menționăm că prin modificarea în cauză **au fost admise coliziuni legale** (cu Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, art. 77, și Legea nr. 1125/2002, Art. 29) și **au fost încălcate alte două norme legale** (ale Legii nr. 436/2006), care apără interesele legitime ale autorităților administrației publice locale, și totodată, prin aceste modificări **vor fi afectate considerabil bugetele locale și activitatea administrativă în primării**. Totodată, nici inițiatorul propunerii și nici autorul proiectului nu au sesizat cel puțin faptul că proprietarii bunurilor sunt unitățile administrativ-teritoriale și nu autoritățile administrației publice locale (APL).

APL nu își pot permite financiar și administrativ rapoarte de evaluare la fiecare caz de arendă sau locațiune a bunurilor UAT, or nu există nici justificare economică a rapoartelor de evaluare individuale raportate la veniturile din arendă/chirie. Costurile rapoartelor de evaluare și timpul necesar pentru organizarea acestora (costuri financiare și costuri administrative) sunt comensurabile cu sumele încasate pentru arenda sau chiria bunurilor, ceea ce duce la absurd această nouă obligativitate legală ce a fost introdusă și urmează să intre în vigoare. **Regulile aplicate până în prezent s-au bazat pe utilizarea sistemică a prețului normativ și a propriilor regulamente, aprobate prin deciziile consiliilor locale.**

Norma legală pertinentă în vigoare, aplicabilă prin analogia suprafeței (ca efect al legii) și cu care **intră expres în coliziune modificarea criticată** este Art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1125/2002.

Art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1125/2002 prevede că:

„Superficiarul care deține suprafață legală (...) 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”.

Prin urmare, **regula conformă este că statul își aprobă metodologiile de aplicare a plăților pentru folosirea bunurilor sale (prin hotărâre de Guvern), iar consiliile locale aprobă regulile care vizează folosirea bunurilor UAT, reieșind din minimele general acceptate (de ex., prețul de referință (normativ) propus prin proiectul de lege în cauză).**

Totodată, modificarea propusă prin proiectul de lege, ca și modificarea Legii nr. 989/2002 prin Legea nr. 202/2024, - intră în coliziune cu prevederile art. 77 alin. (3) din Legea nr. 436/2006, care prevede că:

„Pentru încheierea actelor juridice de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat este necesară întocmirea raportului de evaluare”.

Darea în arendă sau în locațiune a bunurilor nu sunt acte juridice de dispoziție, ci acte de administrare (art. 311 alin. (2) și alin. (3), art. 19 alin. (1) lit. b), art. 550 alin. (1) din Codul civil modernizat).

Art. 311 prevede expres că:

„(2) Act juridic de administrare este actul prin care se urmărește o obișnuită punere în valoare a unui bun sau patrimoniu.

(3) Act juridic de dispoziție este actul care are ca rezultat ieșirea din patrimoniu a unui drept sau grevarea cu drepturi reale limitate”.

Prin urmare, **Legea nr. 436/2006 clar impune obligativitatea raportului de evaluare doar în cazul actelor juridice de dispoziție.**

Menționăm, că **modificarea Legii nr. 989/2002, nu a fost avizată cu CALM**, care este unica asociație reprezentativă a APL, **contrar prevederilor art. 81 alin. (6) din Legea nr. 436/2006** care stabilește că:

„Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale”,

precum și **contrar prevederilor art. 6 alin. (5) din Legea nr. 436/2006**, care stabilește că:

„Autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală”.

Prin această modificare **se ignoră și raționamentele expuse în hotărârea Curții Constituționale nr. 19 din 31 octombrie 2023** prin care au fost anulate alin. (8) și alin. (11) din art. 10 din Legea nr. 1308/1997, și care a recunoscut marja largă de discreție a consiliilor locale în materie de punere în valoare a bunurilor și stabilire a plăților pentru folosirea acestora, precum și a încasărilor în bugetele locale.

Astfel, **modificarea propusă, ca și modificarea Legii nr. 989/2002 prin Legea nr. 202/2024 este afectată de o prezumție de neconstituționalitate.** Mai mult, este regretabil că **asupra acestei modificări planează bănuiala rezonabilă că a fost promovată în interesele profesionale ale întreprinderilor care efectează evaluări, fiind favorizați evaluatorii în detrimentul bugetelor publice locale.**

Având în vedere argumentele expuse în prezenta sesizare, inclusiv coliziunile legale admise și faptul că noile prevederi care intră în vigoare din 25.02.2025 vor împovăra excesiv bugetele locale (și APL) cu obligații oneroase și costisitoare de a comanda și efectua rapoarte de evaluare în fiecare caz de folosință contra plată a bunurilor sale (dar nici nu vor exista capacități suficiente ale evaluatorilor), **solicităm excluderea din proiectul de lege a propunerii date și modificarea în regim de urgență a art. 5 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 989/2002, în redacția Legii**

nr. 202/2024, astfel încât rapoarte de evaluare a proprietății UAT să se realizeze doar pentru actele de dispoziție (înstrăinare).

5.3. Referitor la *(la alineatul (2) cuvintele "în conformitate cu Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului" se substituie cu textul " în conformitate cu anexa nr. 2. ")*:

având în vedere că în proiectul în cauză (a se vedea, de ex.: 2) *Prețul inițial de expunere la licitație trebuie să fie egal cu cel puțin valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator în conformitate cu Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât prețul normativ calculat pornind de la tarifele specificate la anexa nr. 2), cât și în alte acte normative subzistă utilizarea termenului de „preț normativ”, se propune completarea sintagmei „preț de referință” și expunerea acesteia cu următorul cuprins: „preț de referință (normativ)”.*

6.1. În pct. 16 *(Se completează cu Articolul 17² cu următorul cuprins: (4) În cazul valorificării terenului proprietate publică prin vânzarea-cumpărarea, transmiterea în locațiune/arendă/superficie/instituirea servetului, în situații în care aceasta este compatibilă cu uzul public, prețul inițial de expunere la vânzare, mărimea plății anuale pentru locațiune/arendă/instituirea servetului și plata redevenței în cazul transmiterii terenului în superficie, nu poate fi mai mic):*

cuvântul „servetului” este necesar a se substitui cu cuvântul „servituții” (terminologia Codului civil); **totodată, este necesară luarea în considerație a criticilor expuse supra** (evaluarea bunurilor UAT, doar în cazurile actelor de dispoziție în privința acestora).

6.2. În pct. 16 (6) Plata anuală de **arendă** a terenurilor proprietate publică aferente bunurilor proprietate privată se stabilește în funcție de destinația terenurilor **arendate**. Ea constituie nu mai puțin de 2% din prețul de referință al pământului calculat pentru destinația respectivă):

cuvântul „arendă” este necesar a se substitui cu textul cu următorul cuprins: „arendă/locațiune/superficie/servitute cu titlu oneros” („în funcție de destinația terenurilor” presupune că norma nu vizează doar ipoteza terenurilor destinate agriculturii (care se arendează), ci și cu alte destinații (de ex. pentru construcții, care se dau în locațiune, superficie), **cu excluderea cuvântului „arendate”, precum și completarea după cuvintele „prețul de referință” cu textul „(normativ)”.**

7. În pct. 33 (Articolul 5¹: se completează cu alin. (2¹) cu următorul cuprins: *“(2¹) **Construcțiile nefinalizate indicate la alin. (1) amplasate pe terenul proprietate publică se expun la vânzare împreună cu terenul aferent acestor bunuri, cu excepția cazului în care terenul este atribuit domeniului public sau se află în proprietate privată”**):*

dacă „construcțiile nefinalizate” sunt „amplasate pe terenul proprietate publică”, acestea nu pot fi amplasate concomitent și pe terenuri care „se află în proprietate privată”, prin urmare, **formularea normei este inadecvată și necesită revizuire. Totodată, formularea nu cuprinde și ipoteza înstrăinării încăperilor, respectiv, a cotelor-părți din terenul aferent.**

8. Se propune completarea proiectului cu o normă care să prevadă modificarea art. 7 alin. (3) lit. f⁵) „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, cu excepția terenurilor fondului apelor și a terenurilor fondului silvic, precum și a terenurilor identificate ca părți componente ale sistemelor de irigare și/sau de desecare menționate la lit. f³” și anume:

excluderea textului „și a celor indicate în Lista unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, aprobată prin Legea nr.668/1995”, pe motiv că această lege (nr. 668/1995) nu conține bunurile delimitate și aprobate ca proprietate a statului conform Legii nr. 29/2018.

9. Este necesară **precizarea (limitarea) situației în care (dacă) bunurile proprietate publică pot fi dobândite de persoane fizice sau juridice prin uzucapiune. Considerăm că uzucapiunea trebuie aplicată exclusiv pentru proprietatea privată**, pe motiv că posesiunea proprietății publice care nu a fost transmisă în proprietate privată este una precară și nu satisface condițiile achiziției prescriptive (posesiunea este precară când nu se exercită sub nume de proprietar; nu este utilă posesiunea discontinuă, tulburată, clandestină sau precară, art. 532 alin. (2) și alin. (6). În acest sens, **propunem completarea proiectului de lege cu o normă în acest sens**, în special, că pe rolul instanțelor de judecată există mai multe litigii în care petiționarii (reclamantii) cer dobândirea terenurilor prin uzucapiune.

10. Urmează a se **clarifica aplicabilitatea prohibiției (doar pentru viitor, după expirarea unui termen de grație), anume prohibiția că nu pot fi privatizate terenurile proprietate publică date în arendă/în superficie**. APL deja sunt implicate în numeroase litigii **în legătură cu neclaritatea acestei prohibiții**. În special că anterior toate terenurile se transmiteau în arendă (nu în locațiune). Iar începând cu 01.03.2019 toate terenurile proprietate publică aferente bunurilor private sunt grevate cu superficie legală. Prin urmare, în cazul în care această prohibiție se va păstra în redacția actuală, își pierde orice rațiune și reglementarea din Legea nr. 121/2007 care admite privatizarea terenurilor aferente (de ex. art. 53). Considerăm necesar **a se preciza expres că această normă urmează a se aplica pentru toate terenurile, exclusiv după expirarea unui termen rezonabil (cel puțin 6 luni), ca persoanele interesate să poată privatiza terenurile aferente**. Prohibițiile în cauză sunt prevăzute de următoarele norme:

Art. 13 (1) Din bunurile nepasibile de privatizare fac parte bunurile domeniului public, patrimoniul persoanelor juridice de drept public, precum și: f^d) terenurile proprietate publică, date în arendă/în superficie;

Art. 53 alin. (5) Nu pot fi privatizate terenurile: c¹) terenurile proprietate publică, date în arendă/în superficie.

11. Solicităm completarea proiectului cu o normă care să prevadă transmiterea locuințelor și a terenurilor aferente dobândite de stat în urma succesiunii vacante în proprietatea UAT sau, alternativ, modificarea corespunzătoare a Codului civil. Nu există niciun raționament ca aceste bunuri să intre în patrimoniul statului, în special, că statul nici nu este preocupat real de aceste mase succesoriale, ceea ce crează grave dificultăți APL în administrarea fiscală și întreținerea/dezvoltarea corespunzătoare a teritoriului localităților în care sunt amplasate succesiunile vacante.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex.: Igor Cristal, expert CALM