



Parlamentul
Republicii Moldova

DBY-07 nr. 381
14 iulie 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru abrogarea articolului 108
din Legea cooperăției de consum nr. 1252/2000
(nr. 194 din 21.06.2023)

Examinând proiectul de lege menționat în titlu, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 și Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Direcția generală juridică expune următoarele considerente.

I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel în concordanță cu prevederile art. 66 și art.72 din Constituție.

3. Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în contextul existenței disensiunilor la aplicarea art. 108 din Legea cooperăției de consum nr. 1252/2000 prin corelare cu prevederile cadrului normativ privind administrarea, exercitarea și apărarea dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

4. În conformitate cu art. 32 alineatele (1) și (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, urmează a fi transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect. De asemenea, proiectul actului normativ urmează a fi supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

5. Întrucât soluțiile propuse în proiect vizează cooperativele de consum, proiectul de act normativ urmează a fi supus avizării de către Uniunea Centrală a Cooperativelor de Consum din Republica Moldova MOLDCOOP, fiind, astfel, în acord cu art. 70-71 din Legea cooperăției de consum nr. 1252/2000.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative

1. Art. 108 din Legea cooperăției de consum, nr. 1252/2000 (în continuare, Legea nr. 1252/2000) dispune următoarele:

„Articolul 108.

(1) Terenurile transmise în folosință organizațiilor cooperatiste de consum și întreprinderilor lor cooperatiste își mențin acest regim juridic pe durata existenței acestora. Terenurile transmise sunt cumpărate și/sau privatizate în mod prioritar de către organizațiile cooperatiste de consum și întreprinderile lor cooperatiste, la cerere, în conformitate cu legislația.”

Propunerea privind abrogarea acestui articol necesită a fi analizată în strictă conformitate cu prevederile cadrului juridic existent, inclusiv cu Constituția Republicii Moldova și jurisprudența Curții Constituționale.

Astfel, după cum rezultă din conținutul art. 108 din Legea nr. 1252/2000, acesta reglementează raporturile dintre proprietar – stat/unitățile administrativ-teritoriale - organizațiile cooperatiste de consum asupra terenurilor transmise anterior acestora în folosință.

În esență, norma acestui articol reglementează două ipoteze juridice:

a) Regimul juridic al terenurilor transmise în folosință organizațiilor cooperatiste de consum și întreprinderilor lor cooperatiste până la intrarea în vigoare a Legii, terenuri care își mențin acest regim pe durata existenței acestora.

b) Cumpărarea și/sau privatizarea acestor terenuri în mod prioritar, de către organizațiile cooperatiste de consum și întreprinderile lor cooperatiste, la cerere, în conformitate cu legislația.

Privitor la prima ipoteză juridică, menționăm, că în conformitate cu art. 471 alin. (1) și (2) din Codul Civil, art. 2 din Legea nr. 121/2017 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice, art. 9 și 10 din Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice, art. 75 și art. 76 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, bunurile care se află în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale pot avea 2 regimuri: *bunuri ale domeniului public* și *bunuri ale domeniului privat*. Atât bunurile domeniului public, cât și bunurile domeniului privat, în condițiile legilor menționate, pot fi transmise în folosință.

Cu referire la bunurile domeniului public, potrivit art. 471 alin. (4) din Codul civil și art. 10 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice, bunurile domeniului public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile, în particular nu pot fi înstrăinate, nici prin privatizare.

Astfel, din conținutul normei cuprinse la art. 10 alin. (2) din Legea nr. 121/2007 în coroborare cu art. 471 alin. (1) din Codul civil, rezultă, că cooperativele de consum care au în folosință bunuri ce aparțin domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, nici într-un caz nu vor putea privatiza/cumpăra sau dobândi printr-un alt mod dreptul de proprietate asupra bunurilor domeniului public.

Cât privește bunurile domeniului privat, acestea, de asemenea, pot fi transmise în folosință, dar și înstrăinate persoanelor care le posedă. În acest sens, prevederile art. 108 din Legea nr. 1252/2000 care dispun că „*terenurile transmise sunt cumpărate și/sau privatizare în mod prioritar de către organizațiile cooperatiste de consum și întreprinderile lor cooperatiste, la cerere, în conformitate cu legislația*” urmează a fi interpretate în coroborare cu normele invocate supra.

Prin urmare, din interpretarea prevederilor art. 108 din Legea nr. 1252/2000, în strictă conformitate cu prevederile legilor invocate supra, conchidem, că cooperativa de consum va putea dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor, la cererea lor, doar în cazul în care terenul transmis acestora face parte din categoria bunurilor domeniului privat care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale. Dacă cooperativa de consum are în folosință un teren al statului/unității administrativ-teritoriale care are un regim al domeniului public, atunci acestea nu vor putea privatiza/cumpăra terenul respectiv.

În acest sens, ținând cont de norma prevăzută la art. 500 alin. (1) din Codul civil, potrivit cărei reglementări, proprietarul are drept de posesiune, folosință și de dispoziție asupra bunului, autoritatea administrației publice locale este autoritatea care va decide înstrăinarea terenului, aceasta însemnând, că dacă autoritatea publică locală va considera că terenul nu urmează să fie înstrăinat, aceasta va face uz de dreptul de dispoziție asupra bunului, respectiv, nu-l va expune la privatizare. În așa fel, art. 108 din Legea nr. 1252/2000 nici într-un fel nu afectează dreptul de proprietate ce aparține unității administrativ-teritoriale.

Drept rezultat, putem conchide, că norma art. 108 din Legea nr. 1252/2000 se încadrează în conceptul institutului dreptului de proprietate, atribuindu-le, astfel, autorităților administrației publice locale dreptul de a dispune de terenurile aflate în proprietatea acestora.

În contextul celor menționate, relevăm, că norma art. 108 din Legea nr. 1252/2000 a fost supusă controlului constituționalității. Prin *Hotărârea nr. 9/2007 pentru controlul constituționalității articolului 108 din Legea cooperăției de consum nr. 1252-XIV din 28 septembrie 2000*, Curtea Constituțională a declarat drept constituționale prevederile art. 108 din Legea nr. 1252/2000.

În dezvoltarea prevederilor art. 9 alin. (1) și art. 127 alin. (3) din Constituție, Curtea Constituțională a statuat, că „*unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale proprietății publice, aceasta reprezentând patrimoniul comunităților locale. Subiect al dreptului de proprietate publică al unității administrativ-teritoriale este autoritatea publică locală, care exercită acest drept în volum deplin, în interesele și în numele colectivității din teritoriul său, în baza legii*”.

2. Privitor la a doua ipoteză juridică, relevăm, că potrivit art. 500 alin. (3) din Codul civil, dreptul de proprietate poate fi limitat prin lege sau de drepturile unui terț. Prevederea articolului citat denotă existența unor limitări acordate subiecților la exercitarea dreptului de proprietate.

Reglementarea cuprinsă la art. 108 din Legea nr. 1252/2000 se referă la modul de exercitare a dreptului de proprietate, la limitarea în exercitarea acestui drept, în special la existența dreptului de preemțiune la cumpărarea și/sau

privatizarea terenurilor transmise în folosința organizațiilor cooperatiste de consum și întreprinderilor lor cooperatiste din domeniul privat al statului/unităților administrativ-teritoriale, principiu consacrat Cartea a doua, Titlul III, Capitolul II, Secțiunea I din Codul civil. Respectiv, norma articolului citat nu constituie careva abateri de la art. 500 alin. (1) din Codul civil.

Privitor la principiul dreptului de preemțiune, Curtea Constituțională, în Hotărârea nr. 9/2007, a stabilit, că „dreptul de preemțiune este un drept accesoriu al dreptului de proprietate, de exercitarea dreptului de preemțiune depinde modul de exercitare a dreptului de proprietate” și că ”în condițiile art. 9 din Constituție, dreptul de preemțiune se aplică egal atât în cazul înstrăinării proprietății private, cât și în cazul înstrăinării proprietății publice”.

De asemenea, Curtea Constituțională a menționat, că prevederile art. 108 din Legea nr. 1252/2000 sunt o continuare a celor privind dreptul de preemțiune din Codul civil, acestea nu depășesc regimul juridic al dreptului de preemțiune, nu contravin dispozițiilor constituționale, ci garantează exercitarea dreptului de proprietate, cuprinse în art. 9, art. 46, art. 126 și art. 127 din Constituție.

3. Conform principiilor de bază ale administrării publice locale, stipulate la art. 109 din Constituție și art. 3 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

În temeiul art. 3 lit. g) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, unul din principiile descentralizării administrative este dialogul instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative.

Art. 8 din Legea nr. 435/2006 de asemenea prevede, că autoritățile administrației publice locale sunt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Totodată, Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253/1997, la art. 4 pct. 6 prevede, că colectivitățile locale trebuie să fie consultate pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc.

Prin urmare, apreciem necesar avizarea proiectului de act normativ de către Congresul Autorităților Locale din Moldova, care se va pronunța asupra inițiativei de abrogare a art. 108 din Legea nr. 1252/2000, fiind, astfel, respectate principiile de bază ale administrării publice locale consacrate la art. 109 din Constituție.

Este de invocat, în acest sens, Hotărârea Curții Constituționale nr. 9/2007, care dispune la pct.5 că „prevederile art. 108 din Legea nr. 1252/2000 nu încalcă nici obligațiile Republicii Moldova asumate prin art. 3, alin.6, art. 4 și alin. 1-3 art. 9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale. Ele nu restrâng dreptul autorităților

publice locale de a rezolva și a gira o parte importantă din treburile publice în baza competențelor legale, aceste competențe fiind depline și întregi, precum nici nu le restrâng dreptul de a-și adapta acțiunile la condițiile locale, nu afectează colectivitățile locale”.

4. Suplimentar, atenționăm că în conformitate cu art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.

Prezentarea analizei impactului de reglementare este obligatorie din considerentul că potrivit art. 4 din Legea nr. 1252/2000, organizația cooperatistă de consum este o organizație necomercială, care desfășoară activitate economică pentru satisfacerea necesităților și intereselor membrilor săi. Prin excluderea dreptului autorităților administrației publice locale de a transmite organizațiilor cooperatiste de consum terenuri în folosință, ulterior cumpărate și/sau privatizate, se va afecta activitatea economică a acestora. De aceea, era binevenită prezentarea unei analize a impactului de reglementare privită din contextul oportunității abrogării art. 108 din Legea nr. 1252/2000.

5. Acordarea sau lipsirea autorităților administrației publice locale de dreptul de a transmite terenuri în folosință organizațiilor cooperatiste de consum și întreprinderilor lor cooperatiste, terenuri care ulterior pot fi cumpărate și/sau privatizate de către subiecții respectivi, ține în exclusivitate, de competența organului legislativ, care potrivit art. 72 alin. (3) lit. i) din Constituție, determină regimul juridic general al proprietății.

Însă, inițiativa de abrogare a art. 108 din Legea nr. 1252/2000 urmează să fie examinată în cadrul Guvernului, sau să parvină din partea Guvernului cu consultarea prealabilă a autorităților administrației publice locale, pe motiv că potrivit art. 96 din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

6. Cu titlu de informare, reținem, că în procedură legislativă a mai fost înregistrat un proiect similar, care a avut ca scop abrogarea art. 108 din Legea 1252/2000, acesta fiind, proiectul de lege cu nr. 491 din 04.12.2015. Și în acel caz, proiectul de act normativ a parvenit de la un deputat în Parlament, iar Guvernul, prin prezentarea avizului la acest proiect de lege, nu a susținut propunerea legislativă.

Precizăm, că în ședința plenară din data de 12.11.2017, proiectul de lege cu nr. 491/2015 a fost retras din procedura legislativă.

În viziunea noastră, ținând cont, pe de o parte, de intenția repetată de abrogare a art. 108 din Legea cooperăției de consum nr. 1252/2000, iar pe de altă parte, de existența Hotărârii Curții Constituționale nr. 9/2007, prin care art. 108 din această lege a fost declarat constituțional, în eventualitatea găsirii de soluții vis-a-vis de aplicarea prevederilor cuprinse la art. 108 din Lege, opinăm pentru efectuarea unei analize a situației create cu antrenarea, atât a reprezentanților

Congresului Autorităților Locale din Moldova, Uniunii Centrale a Cooperativelor de Consum din Republica Moldova, cât și a Guvernului, precum și a altor factori de decizie din domeniul respectiv.

În concluzie, ținând cont de considerentele expuse în prezentul aviz, precum și de faptul, că art. 108 din Legea cooperăției de consum nr. 1252/2000, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 9/2007 a fost declarat constituțional, sugerăm reevaluarea inițiativei legislative.



Ion CREANGĂ,
Șef Direcție generală

Ex. I. Băieșu
Tel: 551