



22 noiembrie 2017

Dj-8 nr. 416

Aviz
la proiectul de lege privind delimitarea proprietății publice
(nr. 331 din 24.10.2017)

Examinând proiectul de lege menționat, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și Legii nr. 780/2001, Direcția generală juridică expune următoarele.

I. Obiecții cu caracter general

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

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

4. Proiectul de lege are ca obiect crearea cadrului legal aplicabil delimitării proprietății publice prin adoptarea unei legi noi și abrogarea Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, nr. 91-XVI din 05.04.2007.

Necesitatea elaborării proiectului de lege privind delimitarea proprietății publice a fost prevăzută în Cap. IV, lit. G „Administrarea proprietății publice”, pct. 6.1. din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890 din 20.07.2016.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative și respectării normelor de tehnică legislativă, reiterăm următoarele.

1) Actualmente, raporturile patrimoniale din domeniul delimitării proprietății publice sunt reglementate în cuprinsul Legii nr. 91/2007, Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, Legii nr. 121-XVI din 04.05.2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.

În coroborare cu cadrul juridic existent, proiectul de lege conține reglementări mai detaliate în domeniul respectiv, în special, în partea ce ține de administrarea procesului de delimitare a proprietății publice și a concretizării bunurilor care sunt atribuite la bunurile domeniului public și bunurile domeniului privat.

Totodată, este important de menționat, că prin Legea nr. 68 din 05.04.2012, Parlamentul a aprobat Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018.

La Cap. III „Descentralizarea patrimonială și dezvoltarea locală” din Strategia națională de descentralizare, se menționează, că „studiile efectuate recent în domeniul raporturilor patrimoniale ale UAT cu diferiți subiecți (publici sau privați) atestă existența multiplelor probleme ce periclitează activitatea APL”.

La secțiunea „Delimitarea parțială și incertitudinea regimului juridic al proprietății de stat și al proprietății UAT, inclusiv al bunurilor din domeniul public și din domeniul privat atât al statului, cât și al UAT” s-a menționat, că „situația incertă a proprietății UAT și a celei de stat este determinată de:

- (i) lipsa criteriilor și modalităților de delimitare a proprietății;
- (ii) lipsa normelor și instrucțiunilor metodologice de efectuare a delimitării;
- (iii) neclaritatea competențelor autorităților APL în procesul de delimitare”;
- (iv) caracterul abuziv al delimitărilor efectuate de autoritățile centrale (acestea sunt confuze și nu țin cont de interesele patrimoniale ale colectivităților locale, de principiile autonomiei locale)”.

Prevederi referitoare la regimul proprietății publice se cuprind și în Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016 prin care a fost aprobată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, unde la pct. 114 se menționează, că se atestă o tergiversare a acțiunilor de reformă a finanțelor publice direcționate spre dezvoltarea autorităților publice locale, precum „sunt înregistrate restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitolul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența negativ responsabilitatea autorităților administrației publice locale de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile proprietatea autorităților publice locale, diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale”.

Drept obiectiv general (*Obiectivul specific 6*) a fost trasat „*Delimitarea proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv pe domenii (public și privat) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului*”, printre care se enumeră:

- 1) elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale;
- 2) inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale;
- 3) finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale;

4) dezvoltarea capacităților autorităților publice locale de administrare a patrimoniului prin elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului;

5) elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului”.

În raport cu legislația în vigoare din domeniul proprietății, este de menționat că prevederi referitoare la delimitarea proprietății publice se conțin în Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, unde la art. 13 alin. (4) stabilește care sunt criteriile principale care stau la baza delimitării patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, precum și în Legea nr. 121-XVI din 04.05.2007 privind administrarea și deetativizarea proprietății publice, care conține un capitol distinct consacrat administrării proprietății publice (cap. II) și care reglementează regimul juridic al bunurilor proprietății publice, inventarierea și delimitarea bunurilor proprietate publică, înregistrarea și evidența bunurilor domeniului public, precum și administrarea proprietății publice (art. 10 – art. 12).

Dacă este să analizăm conținutul proiectului de lege în raport cu constatările și sarcinile expuse în ambele Strategii, relevăm, că acesta nu reflectă pe deplin toate problemele trasate în aceste acte normative, în deosebi, nu există reglementări privind modalitățile de delimitare a proprietății, de aprobare a unor instrucțiuni metodologice de efectuare a delimitării, precum și la delimitarea concretă a competențelor între autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea.

De aceea, întrucât prin obiectul său de reglementare, stabilit la art. 1 din proiect, acesta are drept scop consolidarea cadrului legal în vederea delimitării proprietății publice, pentru asigurarea unei reglementări complete și pentru realizarea implementării prevederilor ambelor Strategii, sugerăm ca propunerea legislativă să fie revăzută și completată, astfel încât soluțiile legislative preconizate să acopere întreaga problematică a raporturilor patrimoniale ce reprezintă obiectul său de reglementare. Se vor revedea și criteriile care stau la baza delimitării proprietății publice stabilite în Legea nr. 435/2006 în vederea reanalizării și detalierii/concretizării lor în conținutul proiectului de lege.

În același timp, dat fiind că proiectul de lege conține reglementări privind înregistrarea bunurilor imobile proprietate publică, care se vor realiza în baza Legii cadastrului bunurilor imobile, nr. 1543-XIII din 25.02.1998, în temeiul art. 11 din Legea citată și pct. 6 subpunctele 1) și 10) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Relații Funciare și Cadastru, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 383 din 12.05.2010, pentru asigurarea concordanței normelor acestuia cu cadrul juridic existent și pentru evitarea lacunelor legislative care pot apărea la implementarea prevederilor actului legislativ adoptat, considerăm oportun a se solicita opinia Agenției Relații Funciare și Cadastru.

2) Cu referire la conținutul propriu-zis al proiectului de lege, menționăm următoarele:

1. Art. 1:

- alin. (1), cu referire la utilizarea sintagmei „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea/unității teritoriale autonome Găgăuzia”, întrucât în unele articole se utilizează sintagma „unitățile administrativ-teritoriale”, iar în altele – „unitățile administrativ-teritoriale/UTA Găgăuzia”, sugerăm expunerea sintagmei date în următoarea formulare: „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea, inclusiv unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (denumite în continuare unități administrativ-teritoriale)”. Se va specifica unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de nivelul al doilea, inclusiv unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, doar în cazul delimitării lor după competență;

- alin. (3), pentru un spor de precizie normativă, cuvintele „drepturile de proprietate dobândite” recomandăm a fi substituite cu cuvintele „dreptul de proprietate dobândit”.

2. Art. 2:

- cu privire la noțiunea „bunuri ale domeniului public” conținutul acesteia cuprinde caracteristicile principale ale categoriei respective de bunuri și care se referă la:

a) caracterele principale ale bunurilor din domeniul public, acestea fiind inalienabile, insesizabile și imprescriptibile;

b) determinarea categoriei de bunuri care fac parte din domeniul public;

c) regimul circulației juridice a bunurilor, specificând că circuitul civil al acestor bunuri este limitat.

Dat fiind, că caracterele expuse la lit. a) și c) se atribuie la regimul juridic al bunurilor domeniului public, iar după conținutul art. 5 din proiect, acesta reglementează regimul juridic, precum și circulația juridică a bunurilor domeniului public, sugerăm ca caracterul inalienabil, insesizabil și imprescriptibil al bunurilor domeniului public să fie reglementat la art. 5 prin introducerea unui alineat nou. Totodată, recomandăm ca denumirea articolului 5 să fie expusă în următoarea redacție: „Regimul juridic al bunurilor domeniului public”, fiindcă în esență, acesta reglementează regimul juridic al categoriei respective de bunuri. În partea ce ține de invocarea în noțiunea despre regimul circulației juridice a bunurilor domeniului public, această concretizare este de prisos, fiindcă ea se conține și la art. 5 alin. (1).

Pentru considerentele expuse, sugerăm expunerea noțiunii „bunuri ale domeniului public” în următoarea redacție: „bunuri ale domeniului public – bunuri, care prin natura lor sau prin declarația legii sunt de uz sau de interes public și care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale”.

Pentru aceleași motive, la noțiunea „bunuri ale domeniului privat” propunem reglementarea caracterului alienabil, sesizabil și prescriptibil la art.6, prin

introducerea unui alineat nou și expunerea titlului acestui articol în următoarea redacție: „Regimul juridic al bunurilor domeniului privat”;

- la noțiunea „inventariere”, pentru un spor de precizie în reglementare, se va concretiza semnificația juridică a termenului „aparțin”.

3. Art. 5:

- alin. (4) lit. b), precum și la alin. (5) se prevede transmiterea bunurilor în ”administrare, gestiune” sau „administrare/gestiune”. Asupra acestui fapt, reiterăm că termenul „gestiune” nu are o reglementare a conținutului său în careva acte normative, acesta fiind utilizat în legislația precedentă în cazul persoanelor juridice înființate de către stat sau unitatea administrativ-teritorială. Termenul „administrarea proprietății publice” este folosit în Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deținatizarea proprietății publice (art. 12), pentru care motiv sugerăm revederea sintagmei „administrare/gestiune”. Obiecția este valabilă pentru întreg cuprinsul proiectului de lege;

- alin. (7), pentru a fi în unison cu terminologia utilizată la art.195 Cod civil, după cuvântul „juridice” se va introduce cuvântul „civile”.

4. Art. 11 alin. (2):

- lit. i), prevede că la categoria de bunuri ale domeniului public al unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi se atribuie și obiectele de infrastructură tehnico-edilitară. Asupra acestui fapt, menționăm, că potrivit art. 4 și art. 7 alin. (2) pct. 1) lit. g) din Legea nr. 150 din 14.07.2017 cu privire la Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară, obiectivele de infrastructură tehnico-edilitară aparțin atât statului, cât și unității administrativ-teritoriale. Drept temei, sugerăm revederea art.9, în sensul completării acestuia cu categoria respectivă de bunuri care aparțin bunurilor domeniului public al statului. În același timp, reiterăm, că Legea nr. 150/2017 operează cu termenul „obiectivele de infrastructură tehnico-edilitară” pentru care motiv, cuvântul „obiectele” urmează a fi substituit cu cuvântul „obiectivele”. Reiterăm observația și pentru alin. (3) lit. c) al aceluiași articol;

- lit. k), pentru un spor de precizie normativă, în finalul propoziției sugerăm a se introduce sintagma „de nivelul întâi”.

5. Art. 12, alin. (2) lit. c), pentru claritate în exprimare, după cuvântul „autoritățile” se va introduce cuvântul „administrației”.

6. Art. 13:

- lit. e) prevede, că în procesul delimitării proprietății publice, Guvernul va avea drept competență aprobarea *Programului de stat de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică*, în limitele alocațiilor mijloacelor financiare anuale, iar la art. 23 alin. (1) lit. d), Guvernul va fi însărcinat cu obligația de a aproba, în termen de 6 luni, *Programul de stat de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale/UTA Găgăuzia pentru anii 2018-2022* și va asigura realizarea acestuia în limitele mijloacelor financiare alocate în acest scop.

Din conținutul ambelor articole, se poate observa, că se face trimitere la 2 acte normative:

a) Programul de stat de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică;

b) Programul de stat de delimitare a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ/teritoriale/UTA Găgăuzia.

Dacă să facem referință la textul proiectului de lege, art. 13 lit. e) invocă – Programul de stat de delimitare a *bunurilor imobile proprietate publică*; art. 15 lit. b) și c) – Programul de stat de delimitare a *terenurilor proprietate publică*; art. 21 alin. (5) lit. a), b) și c) și art. 15 lit. e) – Programul de stat; art. 23 alin. (1) lit. b) – Programul de stat de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale/UTA Găgăuzia pentru anii 2019-2022..

Întrucât nu există o exactitate în denumirea Programelor de stat, fapt constatat din conținutul art. 13 lit. e) și art. 23 alin.(1) lit. d), pentru a nu crea lacune în aplicare și a reda claritate stilului normativ, urmează a se revedea denumirea Programelor de stat respective, invocându-se cu precizie denumirea actului normativ la care se face referință. Precizia normelor invocate se datorează și prevederilor art. 20 și art. 21 din proiect, care conțin reglementări separate *delimitării bunurilor imobile proprietate publică după apartenență și pe domenii și delimitarea terenurilor proprietate publică după apartenență și pe domenii.*

De asemenea, relevăm că se atestă neclarități privitoare la *aprobarea/realizarea, în limitele alocațiilor mijloacelor financiare anuale* a Programului de stat de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, după cum prevede art.13 lit. e) și Programului de stat de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, după cum este prevăzut la art. 23 alin. (1) lit. d).

Din redacția art. 13 lit. e), se poate deduce, că aprobarea Programului de stat de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică va fi condiționată de prezența alocațiilor financiare anuale. În esență, art. 13 conține în sine atribuții ale Guvernului în domeniul delimitării proprietății publice, iar formularea „în limitele alocațiilor mijloacelor financiare anuale” nu se încadrează tematic în cuprinsul art.13. De aceea, considerăm că propunerea cuprinsă la art. 13 lit. e) urmează a fi corelată cu art. 23 alin. (1) lit. d) din proiect, care de asemenea prevede asigurarea realizării Programului de stat de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale/UTA Găgăuzia în limita mijloacelor financiare anuale. Considerăm, că faptul realizării implementării Programelor respective urmează a fi specificat la art. 23 din proiect, pentru care motiv, sugerăm excluderea cuvintelor „în limitele alocațiilor mijloacelor financiare anuale” cuprinse la art. 13 lit. e).

Totodată, la art. 23 se va indica despre faptul realizării și Programului de stat de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, în cazul în care se va constata existența a două Programe de stat distincte.

În același timp, recomandăm revederea termenului „alocații financiare”, fiindcă potrivit art.3 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr.181 din 25.07.2014, *alocație bugetară* semnifică sumă a mijloacelor financiare aprobată în bugete pentru onorarea angajamentelor bugetare;

- lit. g) pentru a fi în acord cu art. 36 alin. (1) din Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 07.07.2017, pentru o terminologie juridică adecvată, termenul „aprobă hotărâri” se va substitui cu termenul „adoptă hotărâri”.

7. Art. 15:

- lit. b) și c), se instituie prevederea de elaborare și de propunere Guvernului spre aprobare doar a Programului de stat de delimitare a terenurilor proprietate publică. În sensul obiecțiilor expuse la pct. 5. din prezentul aviz, unde s-a menționat despre existența a două Programe de stat distincte, urmează a se revedea norma expusă la acest articol în sensul invocării și Programului de stat de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică;

- lit. e), urmează a se invoca denumirea exactă a Programului de stat la care se face referință. În plus, întrucât se prevede aprobarea acestuia de către Guvern, acest fapt urmează a se concretiza la art. 13, care tocmai reglementează competența Guvernului în procesul delimitării proprietății publice. Totodată, în contextul obiecțiilor expuse la pct. 5 din prezentul aviz, în cazul în care se propune existența a 2 Programe de stat distincte, se va completa art. 13 și art. 23 alin. (1) din proiect cu o dispoziție care ar abilita Guvernul de a aproba Programul de stat de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică.

8. Art. 16:

- pe tot cuprinsul articolului se utilizează sintagma „bunurile proprietate publică locală”, asupra cărui fapt reiterăm că art. 20 și art. 21 prevăd delimitarea bunurilor imobile și a terenurilor după apartenență și pe domenii care aparțin statului și unităților administrativ-teritoriale. Dat fiind că art. 16 se referă la competențele autorităților administrației publice locale, reglementarea trebuie să se refere la „bunurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale”, care este și un termen consacrat juridic în legislația din domeniul proprietății;

- alin. (1) lit. c), atenționăm că potrivit art. 2 din Legea nr. 121/2007, modificată prin Legea nr. 153 din 14.07.2017, Agenția Proprietății Publice este denumită „Agenția Proprietății Publice subordonată Guvernului”. Obiecția este valabilă pentru întreg cuprinsul proiectului de lege. Cu referire la utilizarea sintagmei „autoritățile administrației publice centrale interesate”, relevăm, că deși această sintagmă este prevăzută și la art. 10¹ din Legea nr. 121/2007, pentru precizia normei, sugerăm concretizarea cuvântului „interesate”. Reiterăm obiecția și pentru art. 21 alin. (2) lit. c) și la alin. (3), art. 22 alin. (2) lit. b) și lit. c), precum și pentru alte cazuri similare din proiect.

9. Art. 21:

- alin. (3):

a) pentru un spor de rigoare normativă, urmează a se concretiza sensul juridic al cuvintelor „(cu finanțare externă). În același timp, apare întrebarea, dacă

prevederile acestui alineat vor fi realizate și prin intermediul întreprinderilor municipale, sau doar a întreprinderilor de stat, ținând cont că dispoziția acestui alineat se referă la executarea lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale;

b) fraza „prin intermediul întreprinderilor de stat/societăților pe acțiuni cu capital public și privat care dispun de ingineri cadastrali certificați” urmează a fi corelată cu art. 5 alin. (1) din Legea cu privire la formarea bunurilor mobile, nr.354-XV din 28.10.2004, din conținutul căruia rezultă, că ingineri cadastrali certificați pot activa atât în întreprinderi de stat, cât și private;

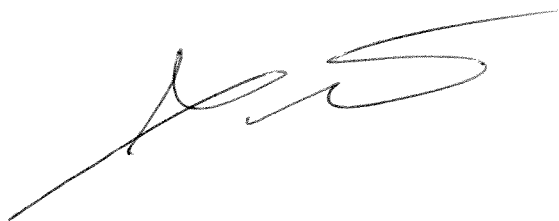
- alin. (4), relevăm că potrivit art. 8 din Codul funciar, nr. 828-XII din 25.12.1991, „Cadastrul Funciar anual” este scris cu minuscule, respectiv „cadastrul funciar anual”. Totodată, cuvintele „aprobat de Guvern” sugerăm a fi excluse, pe motiv că art. 8 din Cod indică expres despre faptul aprobării cadastrului funciar anual de către Guvern;

- alin. (5) literele a),b) și c), pentru un spor de precizie în reglementare, urmează a se indica expres denumirea Programului de stat la care se face referință. Totodată, la lit. c) și d) după cuvântul „autorităților” se va introduce cuvântul „administrației”;

- alin. (8), se va utiliza denumirea cadastrului pe deplin, după cum este utilizat la alin. (4).

10. Art. 23, dispoziția alin. (1) se va completa în final cu următorul text: „de la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

În concluzie, menționăm că proiectul de lege poate fi propus spre examinare în cadrul ședințelor plene cu luarea în considerare a sugestiilor prezentului aviz.



Șef Direcție generală
Ion Creangă