

# Politici Publice

## PROTECȚIA AUTONOMIEI PATRIMONIALE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### Analiză de sistem.

Autor: Viorel Furdui

#### Introducere

Republica Moldova alături de alte state est-europene, din momentul dobândirii independenței și până în prezent, este antrenată într-un proces anevoios, complex și contradictoriu de edificare a unui sistem de administrație publică locală în conformitate cu standardele și principiile europene.

Actualmente se constată că anume acest element al mecanismului de stat a suferit până în prezent cele mai multe schimbări, fiind caracterizat printr-o instabilitate și incertitudine profundă, care influențează negativ edificarea unor raporturi moderne și efective între diferite niveluri ale administrației publice.

Drept exemplu elocvent în acest sens poate servi faptul adoptării în R. Moldova în ultimii 15 ani tocmai a patru acte legislative privind administrația publică locală și trei privind schimbarea organizării administrativ-teritoriale ale R. Moldova.

În rezultat, în domeniul administrației publice locale din Republica Moldova s-a creat o situație destul de confuză și paradoxală. Pe de o parte, principiile de bază ale autonomiei locale, la nivel formal, au cunoscut o reflectare sistematică și amplă în cadrul Constituției și altor acte legislative în vigoare la acel moment, iar pe de altă parte, în pofida acestui fapt, edificarea unui sistem de administrație publică locală efectiv și modern, așa și nu

a avut loc, autoritățile publice locale în continuare confruntându-se cu aceleași probleme existente ca la începutul reformelor.

Una din cauzele principale a acestei situații și ale insucceselor multiplelor reforme din domeniul APL reprezintă desconsiderarea și neglijarea fundamentului patrimonial și financiar al autonomiei locale.

În rezultat, aspectele patrimoniale ale activității administrației locale din Republica Moldova, au fost și sunt reglementate într-un mod arbitrar, sumar, selectiv, confuz și contradictoriu, astfel devenind practic inaplicabile. Mai mult ca atât, actualmente se constată că marea majoritate a actelor normative din domeniul dat nu sunt adaptate la sistemului de administrație publică locală și contravin principiilor autonomiei locale.

De aceea, prin prezentul studiu, dorim să contribuim la identificarea și analiza problemelor și contradicțiilor legale principiale, care în prezent limitează competențele decizionale ale autorităților publice locale în domeniul raporturilor patrimoniale, contravin principiilor autonomiei locale și împiedică consolidarea fundamentului material al autonomiei locale.

## SUMAR

INTRODUCERE	1
<b>CAPITOLUL 1.</b> Evoluția cadrului juridic din Moldova în ceea ce privește reglementarea raporturilor patrimoniale ale unităților administrativ-teritoriale	2
<b>CAPITOLUL 2.</b> Caracteristica generală a situației în domeniul descentralizării și autonomiei patrimoniale	11
<b>CAPITOLUL 3.</b> Competența autorităților publice locale în cadrul procesului de concesionare a bunurilor și serviciilor publice de interes local	12
<b>CAPITOLUL 4.</b> Confuziile și contradicțiile legale din domeniul atribuirii și schimbării destinației terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale	14
4.1 Sistemul de atribuire a terenurilor	14
4.2 Schimbarea destinației terenurilor	15
<b>CAPITOLUL 5.</b> Limitarea drepturilor autorităților publice locale în cadrul procesului de înstrăinare a bunurilor proprietate municipală	17
5.1 Sistemul privatizării proprietăților municipale	17
5.2 Vânzarea terenurilor aflate în proprietate municipală	19
<b>CAPITOLUL 7.</b> Constatări și recomandări	21
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	23

## CAPITOLUL 1.

# Evoluția cadrului juridic din R. Moldova ce reglementează raporturile patrimoniale ale unităților administrativ-teritoriale

Analizând evoluția reglementărilor și practicilor juridice existente în domeniul raporturilor patrimoniale ale unităților administrativ-teritoriale, se poate constata că la nivel formal și conceptual, până în prezent Republica Moldova a parcurs un drum lung și dificil de trecere de la un sistem de concepte vechi și depășite (bazate pe un sistem de relații administrativ-de comandă și de negare absolută a principiilor autonomiei locale), la un concept și câteva reglementări normative destul de îndrăznețe și absolut noi privind dreptul de proprietate și raporturile patrimoniale ale statului și unităților administrativ-teritoriale

Totuși, în pofida unor îmbunătățiri aduse prin adoptarea Codului Civil și Legea nr. 123/2003 privind administrația publică locală, până în prezent se păstrează mai multe confuzii și incertitudini ale cadrului normativ în privința noțiunii și conținutului patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, regimul juridic aplicabil diferitor categorii de bunuri proprietate municipală și competenței decizionale ale autorităților publice locale în administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, pe de o parte, începând cu anul 1994, legislația de specialitate<sup>a</sup> a Republicii Moldova, recunoaș-

**Tabelul nr.1 Actele normative de bază care au fost adoptate pe parcursul ultimilor 15 ani în domeniul raporturilor patrimoniale ale autorităților publice locale**

Nº	Denumirea legii, numărul și data adoptării	Data și locul publicării	Situația actuală
1	Legea cu privire la proprietate nr. 459/22.01.91	Monitor nr.3-4-5-6/22 din 30.06.1991	În vigoare
2	Legea nr. 635/10.07.91 cu privire la bazele autoadministrării locale	Monitorul nr.6/1 1991	Abrogat
3	Legea nr. 310/07.12.94 privind administrația publică locală	Monitorul Oficial 3-4/43, din 14.01.1995	Abrogat
4	Legea nr. 186/06.11.98 privind administrația publică locală	Monitorul Oficial 14- 5/60, din 12.02.1999	Abrogat
5	Legea nr. 523/16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale	Monitorul Oficial 124-125/611 din 11.11.1999	În vigoare
6	Codul Civil adoptat prin Legea nr. 1107 din 06.06.2002	Monitorul Oficial 82-86/661 din 22.06.2002	În vigoare
7	Legea nr. 123/18.03.2003 privind administrația publică locală	Monitorul Oficial 49/211, 19.03.2003	În vigoare

te unităților administrativ-teritoriale, calitatea de persoane juridice de drept public și dreptul de a dispune de patrimoniu, în condițiile legii.

Pe de altă parte, atunci când se referă la definirea și conținutul patrimoniului unităților AT, majoritatea actelor legislative respective abordează acest aspect într-un mod inconsecvent, confuz și contrar realizărilor teoretico-practice din domeniul dat, menționate mai sus.

În special, referindu-ne la Legea cu privire la proprietate (nr. 459/22.01.91), trebuie de menționat că ea este primul act legislativ care a supus reglementării anumite aspecte legate de proprietatea municipală. În acest sens, merită atenție prevederile pozitive pentru acel moment și importante în sensul autonomiei locale, conform cărora pentru prima dată:

- se menționează proprietatea municipală ca o formă a proprietății (art.3);
- alături de stat, persoane fizice și juridice, se recunoaște calitatea de subiecte ale dreptului de proprietate pentru „organele autoadministrării locale” (art. 5);
- sunt stabilite anumite categorii de bunuri care pot fi în proprietatea municipală (art. 32);
- sunt stabilite unele modalități de apariție a proprietății municipale (art.36).

Totodată, în pofida acestor aspecte pozitive ale legii la acel moment, se constată că conceptul proprietății municipale reflectat în acest act legislativ, actualmente în multe privințe este învechit și contravine cadrului legal actual din domeniul administrației publice locale. Ceea ce se datorează, în principal, faptului că din momentul adoptării acestei legi, cadrul conceptual și legal din domeniul autonomiei locale a suferit schimbări fundamentale: adoptarea Constituției (1994), ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale (1997), adoptarea mai multor legi privind administrația publică locală (1991, 1994, 1998, 2003) și adoptarea legii privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale (1999).

Astfel, în accepțiunea Legii privind proprietatea (art.32), proprietatea municipală este privită ca o formă a proprietății de stat: „ Din proprietatea de stat a Republicii Moldova fac parte bunurile ce aparțin Republicii Moldova ca stat cu drept de posesie, de folosință și de administrare. Ea se manifestă sub forma de proprietate de stat și proprietate municipală.” (schema nr. 1)

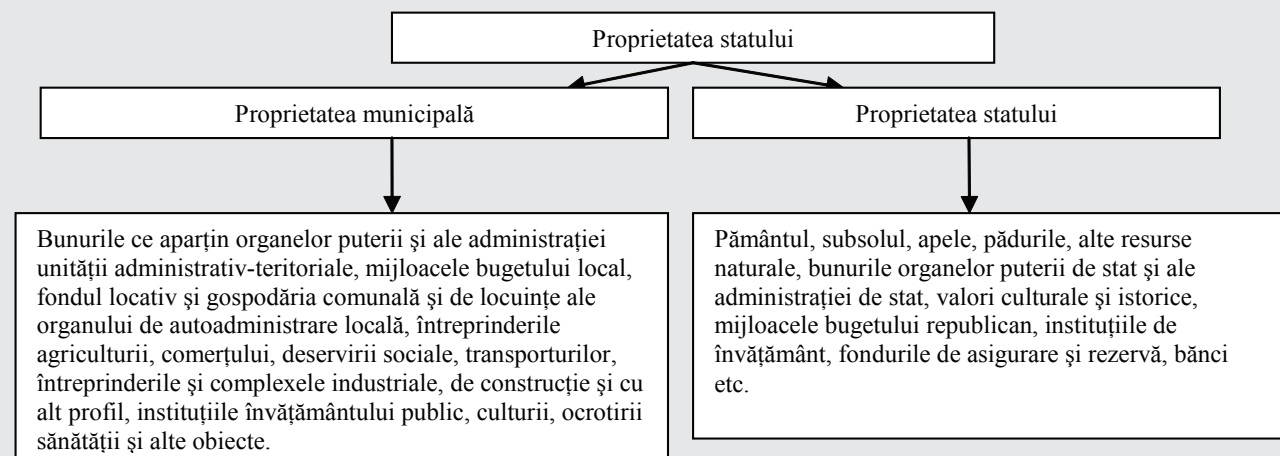
În general, o astfel de concepție vine din sistemul sovietic de drept, în care sistemul de administrație publică se baza pe principiul subordonării sau pe așa numită „verticală a puterii”, erau negate principiile

descentralizării și autonomiei locale și de aceea exista doar proprietate de stat și nu exista distincția dintre proprietatea statului și cea municipală.

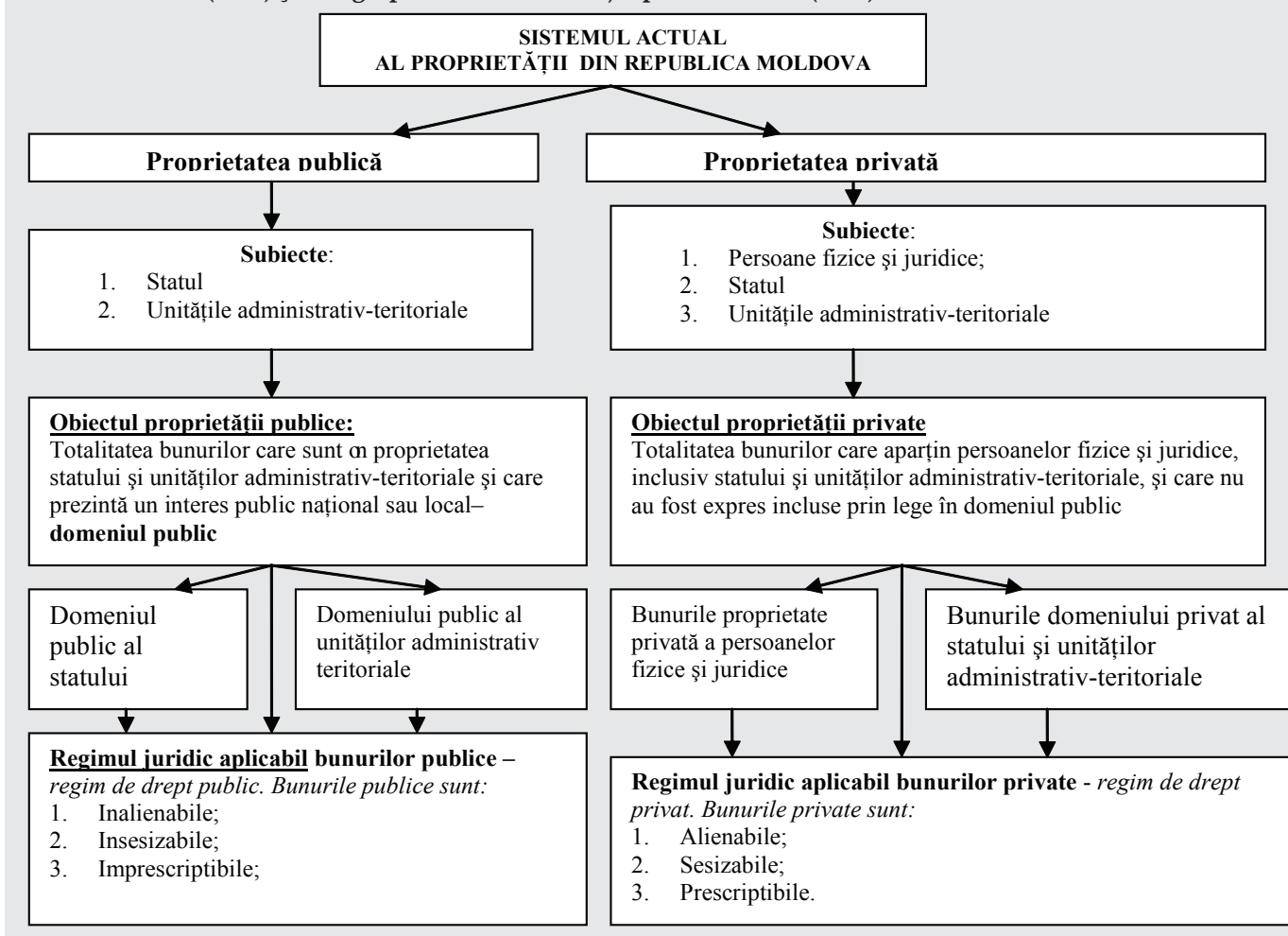
De asemenea, în această formulă, în care proprietatea statului și cea municipală formează un tot întreg și nu este delimitată, pe de o parte, are loc confundarea competențelor autorităților publice locale cu cele ale autorităților centrale, în domeniul gestionării proprietății municipale, și invers. Iar pe de altă parte, în această situație sunt ușor admisibile amestecul și abuzurile autorităților publice centrale în competența autorităților publice locale din domeniile legate de administrarea bunurilor de interes local. Ceea ce este contra principiilor autonomiei locale.

În opinia noastră, o astfel de accepție a proprietății municipale este învechită și contrară sistemului actual de administrație publică locală și proprietate (schema nr. 2), conform căruia proprietatea municipală trebuie să fie delimitată clar de proprietatea statului în ceea ce privește obiectele proprietății și competența diferitor nivele de administrație publică, abilitate cu dreptul de a decide în privința gestionării bunurilor respective, precum și de a culege beneficiile care rezultă din utilizarea proprietății respective .

**Schema nr. 1 Locul și conținutul proprietății municipale în concepția Legii privind proprietatea (1991)**



Schema nr. 2 Sistemul actual al proprietății din Republica Moldova conform Constituției (1994), Codului civil (2002) și a Legii privind administrația publică locală (2003)



În afară de cele menționate mai sus, Legea cu privire la proprietate este depășită și la capitolele: terminologie utilizată; delimitarea între noțiunile și subiectele dreptului de proprietate publică și proprietate de stat; autoritățile publice locale și tipurile lor; obiectele ce pot fi în proprietate municipală; modalitățile de dobândire și încetare a proprietății municipale; competențele autorităților publice locale etc. În general se constată că această lege actualmente, practic nu este aplicabilă în cazul reglementării diferitor aspecte patrimoniale ale activității autorităților publice locale.

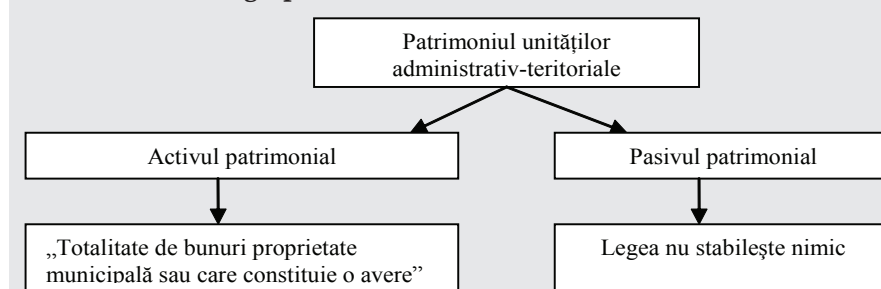
La rândul său, Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635/1991<sup>b</sup> în art. 8, referindu-se la aspectele patrimoniale, stabilește că activitatea economică a organelor autoadministrării locale se bazează pe proprietatea municipală, adică pe toată **averea respectivă** a fiecărei

comune (sat), oraș, municipiu, județ. Această proprietate municipală o constituie proprietatea pe care statul o transmite, în conformitate cu legislația Republicii Moldova, organelor autoadministrării locale (fondul funciar și alte resurse naturale, gospodăria comunală, întreprinderi, instituții, infrastructura socială ș.a.), proprietatea întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor formate de or-

ganele autoadministrării locale, avearea acumulată de ele, inclusiv mijloacele bugetare și extrabugetare.

Astfel, se constată că în cadrul acestui act legislativ, patrimoniul era privit doar prin prisma laturii active – doar ca o totalitate de bunuri proprietate municipală sau care constituie o avere, în acest sens lipsind careva reflectare și a laturii pasive a patrimoniului (schema nr. 3).

Schema nr. 3 Conținutul patrimoniului conform Legii privind bazele autoadministrării locale





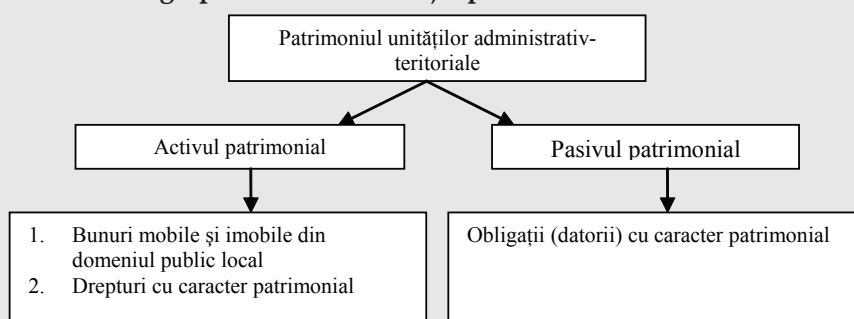
În opinia noastră, o astfel de abordare a conținutului patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, contravine concepției general-acceptate privind conținutul patrimoniului și legătura indispensabilă între activul și pasivul patrimonial. Adică, în cazul reglementării, laturii active, legislația urmează în mod obligatoriu să definească și să reglementeze și latura pasivă a patrimoniului. În caz contrar, o astfel de reglementare va rămâne incompletă și ineficientă.

Adoptarea Constituției Republicii Moldova<sup>c</sup> a reprezentat o etapă foarte importantă pentru instituirea unor garanții juridice supreme ale autonomiei locale în general și a celei patrimoniale în special. Prevederile constituționale privind principiile autonomiei locale (art. 109-113) și proprietatea unităților administrativ-teritoriale (art. 126-127), au jucat un rol deosebit în stabilirea și apărarea drepturilor și intereselor colectivităților locale, inclusiv celor patrimoniale, constituind până în prezent o barieră serioasă în fața tentativelor de diminuare a autonomiei locale din R. Moldova.

Următoarea etapă în dezvoltarea conceptului proprietății municipale reprezintă adoptarea Legii privind administrația publică locală (nr.310/1994)<sup>d</sup>, unde pentru prima dată se încearcă definirea noțiunii de patrimoniu municipal (art. 66), de domeniu public de interes local și modurile și condițiile de administrare a patrimoniului municipal de către autoritățile publice locale (art. 67-72). Adoptarea acestui act legislativ în general, și mai ales în ceea ce privește raporturile patrimoniale, în special, a constituit o primă încercare de a se conforma prevederilor Constituției recent adoptate (29.07.1994), privind garanțiile și principiile autonomiei locale (art. 109-112), precum și privind recunoașterea unităților administrativ-teritoriale, alături de stat, ca subiecte distincte ale proprietății publice (art. 127).

Legea dată, de acum reflectă atât latura activă, cât și pe cea pasivă a patrimoniului unităților administrativ-teritoriale (schema nr. 4). În acest sens, art. 66 prevedea că patrimoniul satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), raioanelor este constituit din „bunuri mobile și imobile, ce aparțin domeniului public de interes local, inclusiv unităților economice, precum și din drepturi și obligații cu caracter patrimonial”.

#### Schema nr. 4 Conținutul patrimoniului unităților administrativ-teritoriale conform Legii privind administrația publică locală nr. 310 din 1994



Astfel, spre deosebire de actul legislativ anterior, Legea nr. 310/1994 conține o definiție și viziune mai completă privind patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, fiind menționate și obligațiile cu caracter patrimonial. În acest sens, considerăm că însuși faptul că pentru prima dată într-un act legislativ, s-a încercat de a da o definiție complexă și apropiată de cea clasică a noțiunii și conținutului patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, constituie un progres evident și merită o apreciere deosebită, deoarece ar fi putut să constituie un fundament pentru dezvoltarea ulterioară a unor raporturi patrimoniale adecvate principiilor constituționale de autonomie locală.

Totodată, un neajuns a unei astfel de definiri, a constituit lipsa de finalitate și neglijarea realizărilor doctrinare în ceea ce privește conținutul activului patrimonial al unităților administrativ-teritoriale, care este format din două categorii de bunuri ce se deosebesc esențial prin regimurile juridice aplicabile: bunuri ale domeniului public și bunuri ale domeniului privat.

În acest sens, Legea nr. 310/1994, incluzând în cadrul patrimoniului municipal bunurile domeniului public, în același timp, „uită” să menționeze și bunurile domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale în calitate de parte componentă și indispensabilă a patrimoniului municipal. Ceea ce, pe de o parte, era în contradicție cu conceptul proprietății domeniului, preluat din doctrina română. Iar pe de altă parte, făcea ca aceste prevederi să fie inaplicabile și generatoare de confuzii și incertitudini. Deoarece, cum se va vedea în

continuare, din patrimoniul unităților administrativ-teritoriale fac parte nu numai bunuri ale domeniului public (de interes general), dar și bunuri care nu prezintă un interes public – bunurile domeniului privat, care, de asemenea formează obiectul proprietății municipale. Iar excluderea lor din conținutul patrimoniului municipal, face ca o categorie destul de mare de bunuri, să rămână în afara reglementării juridice – fără un statut juridic bine determinat.

O altă etapă deosebit de importantă pentru dezvoltarea de mai departe a unor raporturi patrimoniale eficiente și în conformitate cu principiile constituționale ale autonomiei locale între autoritățile locale și alte subiecte de drept (inclusiv – autoritățile centrale), a constituit ratificarea de către Parlamentul R. Moldova a Cartei Europene a Autonomiei Locale (în vigoare de la 1 februarie 1998).

Ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale (CEAL) a dus la apariția, alături de prevederile constituționale respective, a unor garanții juridice în plus pentru protecția autonomiei locale în Republica Moldova, în general, și apărarea intereselor patrimoniale ale colectivităților locale, în special: definirea sensului autonomiei locale, dreptul la resurse proprii și suficiente ale autorităților locale, accesul la justiție etc. (art. 2,3,9, 11).

Trebuie de menționat că prevederile respective ale Cartei Europene a Autonomiei Locale și Constituției au servit drept temeiuri juridice principale pentru declararea neconstituționalității unui șir de acte și tentative întreprinse de autoritățile centrale în vederea limitării autonomiei locale

și încălcării drepturilor și intereselor patrimoniale ale colectivităților locale<sup>e</sup>.

Totodată, trebuie de constatat că CEAL, la prima vedere, nu conține prevederi exprese privind reglementarea raporturilor patrimoniale ale colectivităților locale și dreptul autorităților locale în ceea ce privește disponerea de bunuri proprietate ale unităților administrativ-teritoriale. În acest sens, pot apărea interpretări că proprietatea municipală se află în afara reglementărilor CEAL și că elementul patrimonial al autonomiei locale nu prezintă vreun interes.

Pentru a evita astfel de interpretări, în Memorandumul Explicativ al Camerei Autorităților Locale al Congresului Puterilor Locale și Regionale adoptat la 20-22 mai 2003<sup>f</sup>, se menționează că deși Carta Europeană a Autonomiei Locale în mod expres nu se referă nici la dreptul de proprietate municipală, nici la raporturile patrimoniale ale autorităților publice locale și nici la bunurile care pot fi în proprietatea municipală, totuși dreptul de proprietate municipală este protejat de către CEAL în mod implicit.

În opinia noastră, sub aspectul reglementării noțiunii și conținutului patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, cadrul legal adoptat în perioada anilor 1998 -2000, nu a adus careva îmbunătățiri esențiale și chiar constituie un regres evident în comparație cu Legea cu privire la administrația publică locală din 1994.

Astfel, Legea privind administrația publică locală nr. 186/1998 conține mai multe definiții confuze și contradictorii ale patrimoniului unităților administrativ-teritoriale (tabelul nr. 2).

#### **Tabelul nr. 2 definiția patrimoniului unităților administrativ-teritoriale conform Legii nr. 186/1998 privind administrația publică locală**

Definiția patrimoniului public local conform art. 1 alin. 12	Definiția patrimoniului public local conform art. 78
Patrimoniu public local - bunuri mobile și imobile, aparținând domeniului public de interes local;	Constituie patrimoniu al unității administrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile care aparțin domeniului public de interes local, inclusiv unităților economice, precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial

În acest sens, pe de o parte, nu este clar care a fost importanța și utilitatea practică a folosirii unor astfel de definiții (incomplete și incorecte) a patrimoniului în preambulul legii (art. 1), dacă ulterior, în textul legii este folosită o altă definiție (art. 78), cu mult mai largă și mai acceptabilă. Pe de altă parte, se constată, că acceptiunea patrimoniului în legea nr. 186/1998, în linii generale corespunde celei din Legea nr. 310/1994, fără a o îmbunătăți și păstrând aceleași greșeli conceptuale privind neinclușderea bunurilor domeniului privat în conținutul patrimoniului municipal.

Considerăm că la timpul respectiv, legiuitorul nostru, neacceptând noțiunea de domeniu privat, a comis o greșeală importantă care a dus, în cele din urmă, la apariția unor confuzii și contradicții, inacceptabile sub aspect teoretic, și, mai ales, sub aspect practic, în ce privește regimul juridic ce urmează a fi aplicat ansamblului de bunuri proprietar al cărora este unitatea administrativ-teritorială.

De exemplu, conform art. 80 din Legea nr. 186-XIV privind administrația publică locală, bunurile domeniului public sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile. Însă în art. 82 se admite înstrăinarea (alienarea) acestor bunuri, astfel încălcând dispoziția legală precedentă cu privire la inalienabilitatea domeniului public.

În opinia noastră, în acest caz a avut loc confundarea regimului juridic de drept public cu cel de drept privat, deoarece conform regulii generale, bunurile din domeniul public, datorită importanței și interesului pe care-l reprezintă pentru societate, nu pot fi înstrăinate decât în cazurile

când sunt de clasate, adică trecute, prin proceduri speciale, în domeniul privat. Fără a astfel de de clasare, bunurile publice sunt inalienabile și, în nici un caz, nu pot fi înstrăinate de stat, și de unitățile administrativ-teritoriale.

O astfel de confundare de regimuri juridice aplicabile bunurilor domeniului public nu ar avea loc dacă s-ar utiliza noțiunea de domeniu privat, care, de altfel, este inclusă în textele legislative din care s-au inspirat autorii legii menționate<sup>g</sup>.

La rândul său, Legea privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale (nr.523/1999), care a fost adoptată anume în scopul reglementării complexe și adecvate a diferitor aspecte legate de administrarea proprietății municipale de către autoritățile publice locale, totuși, cum se constată actualmente, nu a reușit să devină un fundament juridic solid și suficient în ceea ce privește asigurarea bazei patrimoniale ale autonomiei locale.

În acest sens, pe de o parte, Legea dată conține o serie de prevederi pozitive și importante privind:

- întregirea conținutului conceptului privind patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, prin introducerea în circuitul juridic de la noi, alături de noțiunea de *domeniu public*, și a noțiunii de *domeniu privat*, fără de care conceptul proprietății domeniului public, este incomplet și chiar inutil (art. 1);
- declararea proprietății unităților administrativ-teritoriale asupra tuturor bunurilor care se află pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și care nu aparțin statului sau persoanelor fizice și juridice;
- stabilirea unei liste destul de cuprinzătoare a obiectelor ce pot fi în proprietatea unităților administrativ-teritoriale;
- stabilirea regulii conform căreia bunurile pot fi transmise în/din proprietatea unităților administrativ-teritoriale

în/ din proprietatea statului sau altor unități administrativ-teritoriale numai cu acordul autorităților publice locale deliberative (art. 8);

- stabilirea dreptului autorităților publice locale de a cere de la unitățile centrale transmiterea bunurilor de interes local ce se află pe teritoriul său în proprietatea unității administrativ-teritoriale respective, iar refuzul de a le transmite, să fie contestat în instanța de judecată (art. 8);
- instituirea unor garanții în privința apărării dreptului de proprietate publică locală;
- obligativitatea inventarierii, delimitării și evidenței proprietății unităților administrativ-teritoriale;

Pe de altă parte, actualmente se constată că, în mare parte, legea dată contravine prevederilor Codului Civil și a Legii privind administrația publică locală în vigoare, la capitolul Conceptul proprietății municipale și modului de reglementare a raporturilor patrimoniale ale autorităților publice locale.

De asemenea, se constată, caracterul limitat, incomplet și selectiv de reglementare în această lege

a diferitor aspecte patrimoniale ale autorităților publice locale. Ceea ce nu exclude incertitudinile și confuziile existente în prezent în domeniul competențelor autorităților publice locale și asigurării fundamentului material al autonomiei locale.

Astfel, art. 1 alin. 2 stabilește că „proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale se constituie din patrimoniul ce aparține unităților administrativ-teritoriale respective: satului, comunei, orașului, municipiului, raionului, unității teritoriale autonome Găgăuzia.”

Însă, într-o astfel de accepțiune sunt folosite și abordate în mod absolut greșit noțiunile de proprietate și patrimoniu. De fapt, în cazul dat, lucrurile fiind inversate nejustificat și greșit din punct de vedere teoretic. Deoarece proprietatea nu poate fi constituită din patrimoniu, ci invers - patrimoniul este compus din diferite categorii de bunuri proprietate a unităților administrativ-teritoriale (activ), precum și din obligațiile patrimoniale respective (pasiv).

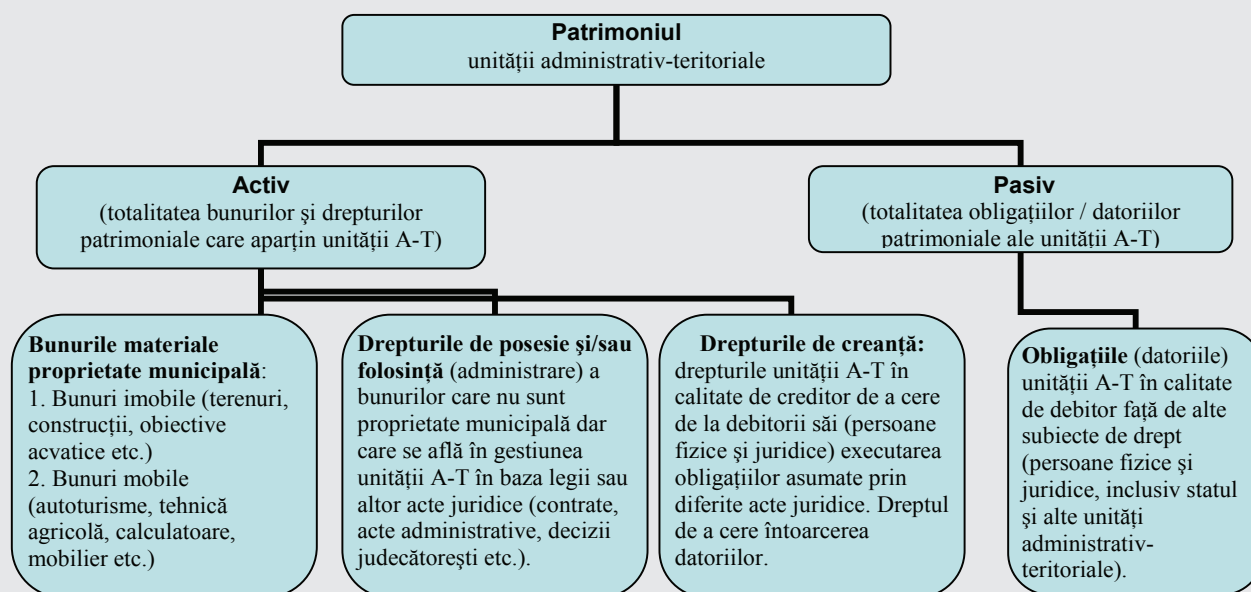
Totodată, în opinia noastră, definirea patrimoniului în Legea dată, ca fiind compus doar din bunurile domeniului public și bunurile domeniului privat (art. 1 alin 3), de asemenea este incompletă și greșită, deoarece, cum se vede din schema nr. 5, lipsește o altă latură indispensabilă a

patrimoniului unităților administrativ-teritoriale – latura pasivă (obligațiile/ datoriile patrimoniale).

Trebuie de menționat, că în practica actuală termenul de patrimoniu este folosit în mai multe sensuri. În unele cazuri, patrimoniu este tratat în sens îngust: referindu-se doar la un anumit bun (lucru) - teren, construcție, automobil, calculator etc. În alte cazuri (în sens mai larg), prin patrimoniu se înțelege o totalitate de bunuri (lucruri, drepturi patrimoniale) luate în ansamblu și care aparțin unei unități administrativ-teritoriale. Adică, în acest sens patrimoniul unității administrativ-teritoriale reprezintă nu un bun izolat, ci toate bunurile imobile și mobile care formează un tot întreg (activul).

Totuși, în accepțiunea completă și actuală, patrimoniul trebuie privit ca o noțiune mai largă, iar proprietatea fiind doar un element al patrimoniului, alături de alte drepturi și obligații patrimoniale. În acest sens, cea mai completă și corectă din punct de vedere juridic, definiție a patrimoniului reprezintă acea prin care în componența patrimoniului se includ atât totalitatea lucrurilor și drepturilor patrimoniale (care formează activul patrimonial), cât și obligațiile (datoriile) patrimoniale (pasivul patrimonial) ale unității administrativ-teritoriale. (schema nr. 5).

**Schema nr. 5 Conceptul actual privind conținutul patrimoniului unităților administrativ-teritoriale conform Codului Civil (2002) și Legii privind administrația publică locală (2003)**





O altă problemă constituie, de finirea în textul legii a noțiunilor de domeniu public și privat al unităților administrativ-teritoriale, care sunt incomplete și confuze în comparație cu Codul Civil (art. 296) și Legea privind administrația publică locală (art. 81-84).

Astfel, conform art. 1 alin. 4 al Legii, domeniul public reprezintă „totalitatea bunurilor mobile și imobile, destinate satisfacerii intereselor generale ale colectivității din unitatea administrativ-teritorială.” Însă, această definiție este prea generală, confuză și absolut inutilă, deoarece în principiu, toate bunurile care sunt în proprietatea unităților administrativ-teritoriale (nu numai cele din domeniul public dar și cele din domeniul privat), într-o formă sau alta, se folosesc pentru satisfacerea intereselor generale. În acest sens, cu mult mai corectă, clară și acceptabilă este definirea domeniului public stabilită de Legea privind administrația publică locală în art. 82: „Din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale fac parte bunurile determinate de lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sânt de uz sau de interes public local. Interesul public implică afectarea bunului la un serviciu public sau la orice activitate care satisface necesitățile colectivității, fără a presupune accesul nemijlocit al acesteia la utilizarea bunului, conform destinației menționate.”

La rândul său, conform alin. 5 art. 1 din Lege, domeniul privat este definit ca o totalitate de bunuri mobile și imobile aflate în patrimoniul public al unităților administrativ-teritoriale, care au o destinație strict determinată, alta decât satisfacerea intereselor generale.

Această definire a domeniului privat de asemenea este incorectă și confuză din următoarele motive: prin utilizarea neadecvată a termenilor “proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale” și “patrimoniul public al unităților administrativ-teritoriale” la elaborarea acestui act legislativ, s-a insistat asupra termenilor “proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale” și “patrimoniul public al unităților

administrativ-teritoriale” și s-a comis o greșeală fundamentală sub aspect teoretico-practic, care a dus la apariția unor contradicții majore, care în prezent fac ca această lege să fie practic inaplicabilă.

În special, bunurile proprietate privată (domeniul privat) ale unităților administrativ-teritoriale formează o categorie de bunuri care se află în circuitul civil și cărora li se aplică un regim juridic de drept comun (de exemplu: calculatoare, mobilier, diferite tipuri de tehnică, terenuri și edificii care nu sunt utilizate în interes public sau de instituții publice etc.). Adică, aceste bunuri nu se deosebesc de bunurile care aparțin oricărei persoane fizice și juridice și care pot fi înstrăinate liber și direct în condițiile legii.

Din această cauză, bunurile domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale nu pot face parte din patrimoniul public (proprietate publică) care, este format din altă categorie de bunuri – bunuri destinate în exclusivitate satisfacerii interesului public: bunurile domeniului public (de exemplu: drumurile publice, edificiile ocupate de școli, biblioteci, organizații și instituții publice, obiective acvatice, pădurile publice etc.).

Datorită interesului public deosebit al acestor bunuri pentru viitorul colectivității respective, ele sunt inalienabile – adică nicidecum nu pot fi înstrăinate (privatizate).

De aceea, dreptul de proprietate publică poate fi exercitat numai asupra bunurilor domeniului public, și nicidecum asupra domeniului privat, care formează obiectul proprietății private. Altfel, apar confuzii fundamentale în ceea ce privește regimurile juridice aplicabile bunurilor domeniului public, fiind confundate regimul de drept public cu cel de drept privat. Ceea ce se demonstrează cu lux de amănunte prin experiența Republicii Moldova, unde adoptarea actelor normative și diferitor decizii administrative privind înstrăinarea terenurilor și altor bunuri proprietate publică este o practică obișnuită, în pofida interdicțiilor legale exprese în acest sens, stabilite de Codul Civil (art. 296) și Legea privind adminis-

trația publică locală (art.81 - 84).

Lipsa delimitării între bunurile publice și private ale unităților administrativ-teritoriale, a condus la faptul că însuși denumirea acestei legi este confuză și nu corespunde conținutului real al patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, deoarece de fapt, analizând conținutul ei, constatăm că ea reglementează statutul juridic atât al bunurilor domeniului public local (proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, bunuri care sunt inalienabile), cât și cel al domeniului privat local (proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale). De aceea, denumirea corectă ar fi: Legea cu privire la proprietatea unităților administrativ-teritoriale.

Printre alte probleme ce fac această lege practic inaplicabilă pot fi menționate:

- lipsa conceptului proprietății private ale unităților administrativ-teritoriale, fiind în acest sens în contradicție cu Codul Civil (art. 194);
- regimul juridic al bunurilor proprietate ale unității administrativ-teritoriale este reglementat într-un mod confuz: pe de o parte bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile și inseizabile, asupra lor nu se pot constitui garanții reale, pe de altă parte, art. 5 prevede posibilitate privatizării proprietății publice. Această prevedere este în contradicție și cu Legea privatizării conform căreia se pot privatiza nu obiectele proprietății publice (domeniului public), dar cele ce formează domeniul privat – proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale.
- lipsa unor norme clare privind modul și criteriile de delimitare a bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale de cele ale statului;



- lipsa unor reguli privind procedurile și criteriile de delimitare de către autoritățile publice locale a bunurilor domeniului public de cele ale domeniului privat;
- lipsa reglementării diferitor regimuri juridice aplicabile după caz bunurilor domeniului public și celor ale domeniului privat.
- caracterul limitat și incomplet al regimului juridic aplicabil bunurilor proprietate publică;
- lipsa definirii și a regulilor clare privind formele de constituire, exercitare și încetare a dreptului de proprietate a unităților administrativ-teritoriale.

Prin urmare, actualmente se impune, în baza problemelor menționate mai sus, adoptarea unui nou act legislativ, care ar aborda într-un mod complex și unitar principalele aspecte patrimoniale ale activității autorităților publice locale și centrale în domeniul administrării patrimoniului unităților administrativ-teritoriale sau a statului, după caz.

Un alt act legislativ cu o semnificație deosebită pentru edificarea unui concept actual al raporturilor patrimoniale reprezintă Codul Civil (2002), care în art. 194 menționează termenul de proprietate privată a statului și unităților administrativ-teritoriale, iar în art. 296, definește într-un mod adecvat realizărilor doctrinare noțiunile de bunuri ale domeniului public și bunuri ale domeniului privat, precum și regimul lor juridic.

De asemenea, este foarte important că în Codul civil, pe lângă faptul introducerii noțiunilor de domeniu public și privat al statului și unităților administrativ-teritoriale, se menționează că, de regulă, bunurile care aparțin statului și unităților administrativ-teritoriale fac parte din domeniul privat dacă, prin lege sau în modul stabilit de lege, nu sunt trecute în domeniul public (alin. 1 art. 296). Această dispoziție având o semnificație practică deosebită, de-

oarece reflectă norma de bază a unei economii de piață moderne, potrivit căreia proprietatea privată constituie regula, iar cea publică este o excepție, care trebuie prevăzută expres în acte legislative.

Totuși, în pofida acestor prevederi pozitive și importante, menționăm că până în prezent ele sunt practic inaplicabile, deoarece nu sunt dezvoltate, adaptate, implementate în modul corespunzător prin modificare și adoptarea cadrului normativ în vigoare, care reglementează aspecte patrimoniale ale unităților administrativ-teritoriale.

În sfârșit, trebuie de menționat că Legea privind administrația publică locală (nr. 123/2003), la capitolul conceptul proprietății municipale și reglementarea raporturilor patrimoniale, conține un șir de prevederi importante noi comparativ cu actele similare anterioare:

- recunoaște că unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public și dispune de patrimoniu în condițiile legii (art. 4);
- definește și menționează în calitate de parte componentă a patrimoniului unităților administrativ-teritoriale bunurile domeniului public și cele ale domeniului privat
- stabilește regimul juridic al bunurilor domeniului public și domeniului privat local (art. 81-82);
- stabilește criteriile de plasare a bunurilor în domeniul public local (art. 82);
- conține o noutate absolută și importantă conform căreia consiliul local poate decide, potrivit legii, transferarea bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul public de interes local al acesteia, precum și invers: din domeniul public în domeniul privat (art. 84);
- pentru prima dată din practica juridică din R. Mol-

dova recunoaște direct că numai bunurile domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate și nicidecum cele ale domeniului public (proprietate publică) cum prevăd greșit unele acte normative în vigoare etc. (art. 84)

În același timp, se constată că nici Legea în cauză, nu a reușit să depășească, contradicțiile și confuziile menționate mai sus.

În acest sens, menționăm că redacția respectivă a art. 84 al Legii nr. 123/2003 (precum și art. 10 și 18), este incompletă, contravine conceptului patrimoniului unităților administrativ-teritoriale (art.81-83) și poate genera confuzii importante.

În special, referindu-se în art.10, 18 și 84 doar la bunuri și patrimoniu public, din sfera de competență a consiliilor locale sunt excluse o altă categorie a bunurilor proprietate municipală – bunurile domeniului privat, care, conform accepțiunii actuale privind obiectul proprietății municipale formează un element indispensabil al obiectului proprietății municipale, în pofida deosebirilor principale în ceea ce privește regimul juridic aplicabil.

Actualmente datorită redacției confuze ale articolelor menționate ale Legii nr. 123/2003, apare incertitudinea privind statutul juridic al bunurilor domeniului privat și competenței autorităților publice locale în domeniul exercitării drepturilor sale privind administrarea domeniului privat local.

În special apare întrebarea: Care din autoritățile publice locale este în drept să adopte decizia privind gestionarea bunurilor domeniului privat local, în situația când legea stabilește că unitatea administrativ-teritorială gestionează doar patrimoniul public local (art. 10), consiliul local administrează doar bunurile publice și decide privind concesionarea, darea în administrare, închirierea, arendarea bunurilor domeniului public?

În același timp, conform art. 34 se prevede că primarul efectuează inventarierea bunurilor din domeniul

public și cel privat al satului (comunei), orașului (municipiului) și le administrează, în limitele competenței.

Deci, se poate concluziona că, în lipsa unor prevederi contrare, de jure, toată competența decizională în ceea ce privește administrarea bunurilor domeniului privat (darea în administrare, arendă, închirierea și concesiunare lor) aparține – primarului.

Mai mult ca atât, luând în considerație regula conform căreia bunurile care aparțin unităților administrativ-teritoriale fac parte din domeniul privat dacă, prin lege sau în modul stabilit de lege nu sânt transferate în domeniul public de interes local (art. 81 al Legii nr. 123/2003), precum și faptul că în prezent nu a fost realizată o delimitare clară între bunurile domeniului public și privat, se poate constata că, în principiu, majoritatea bunurilor proprietate al unităților administrativ-teritoriale fac parte din domeniul lor privat. Și prin urmare pot fi administrate în exclusivitate de către primar, în pofida practicii actuale, când deciziile sunt adoptate de consiliile locale, pentru care, precum s-a menționat mai sus, legea nu prevede o astfel de competență (cu excepția dreptului de a le înstrăina prin licitație).

Totuși, considerăm că o astfel de

situație și abordare, este greșită și contravine sistemului actual al administrației publice locale, statutului juridic și rolului diferitor autorități publice locale: deliberative și executive.

În acest sens, toată competența decizională privind administrarea patrimoniului (inclusiv a bunurilor domeniului public) la nivel local, trebuie să aparțină în exclusivitate autorităților deliberative (consiliilor locale). Iar, primarul, fiind o autoritate publică executivă, nu poate deține competență decizională în domeniul administrării patrimoniului local, decât în cazurile și limitele prevăzute expres de lege sau de decizia autorității publice deliberative.

Considerăm că cauza de bază ale contradicțiilor și confuziilor menționate reprezintă interpretarea eronată, incompletă și inconsecventă a conceptului actual privind patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, prin excluderea domeniului privat din competența autorităților publice locale deliberative.

De aceea pentru a evita problemele teoretice și practice menționate, este necesar de a modifica prevederile legale respective în vedere includerii și a bunurilor domeniului privat în sfera de competență decizională a consiliilor locale.

De asemenea, trebuie de menționat că referindu-se la formele de exercitare a drepturilor patrimoniale de către autoritățile publice locale, Legea nr. 123/2003 nu reglementează clar rolul și statutul juridic al autorităților publice locale de nivelul II (consiliul raional și președintele raionului).

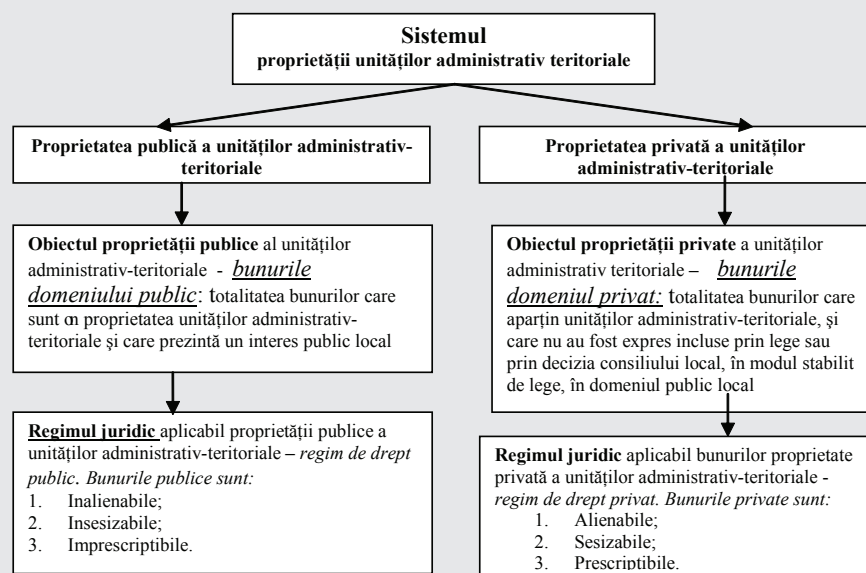
În acest sens, pe de o parte, conform art. 11 al Legii nr. 123/2003, unitățile administrativ-teritoriale gestionează patrimoniul său. Pe de altă parte, în continuare nici la atribuțiile consiliului raional (art. 49), nici la atribuțiile președintelui raionului (art. 60), nu sunt prevăzute competențe privind administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale de nivelul II. Totodată, nici prevederile art. 81-84, nu menționează expres consiliul raional sau președintele raionului în calitate de autorități decizionale în domeniul administrării patrimoniului raionului.

Astfel, apare o neconcordanță între art. 10 și art. 49 și 60, care conduce la existența unor confuzii importante privind autoritățile competente cu gestionarea patrimoniului raional.

De aceea, în opinia noastră, în textul legii la capitolul competența autorităților publice raionale (art. 49 și 60), urmează a fi prevăzută expres competența decizională a consiliului raional în domeniul administrării patrimoniului raional, iar pentru președintele raionului de a prevedea expres competența puterii executive: de evidență, inventariere și alte atribuții din domeniul dat. În acest mod, considerăm că vor fi corelate diferite prevederi ale Legii nr.123/2003 și vor fi eliminate confuziile și incertitudinile menționate.

În concluzie, considerăm că prevederile art. 194 și 296 ale Codului Civil și art. 81-84 ale Legii privind administrația publică locală, în redacția actuală constituie elementele unui concept integral și efectiv al proprietății municipale (schema nr. 6), care fiind dezvoltate în modul corespunzător, pot asigura crearea fundamentului material necesar al autonomiei locale și edificarea unui sistem adecvat de raporturi patrimoniale ale autorităților publice locale cu alte subiecte de drept în interesul colectivităților locale respective.

**Schema nr. 6 Conceptul proprietății municipale conform Codului civil și Legii nr. 123/2003 privind administrația publică locală:**



## CAPITOLUL 2.

### Caracteristica generală a situației actuale din domeniul descentralizării și autonomiei patrimoniale

Analizând situația actuală din domeniul reglementării raporturilor patrimoniale ale autorităților publice locale din Republica Moldova, se constată că în linii generale, nu s-au produs careva schimbări pozitive care ar conduce la eliminarea barierelor și contradicțiilor legale menționate mai sus, precum și ar contribui la întărirea autonomiei patrimoniale locale.

În acest sens, în domeniul dat, sunt constatate aceleași probleme pe baza cărora se discută de mai mulți ani, însă fără a fi întreprinse careva măsuri în vederea soluționării lor. În special:

- în continuare lipsește o delimitare clară a patrimoniului unităților administrativ-teritoriale de cel al statului (în special, a terenurilor), precum și a bunurilor domeniului public de cel privat de interes național și local;
- majoritatea actelor normative speciale, nu sunt corelate și adaptate la sistemul actual de administrație publică locală și principiile de funcționare a lui, la capitoul competența decizională a autorităților publice locale (de exemplu în domeniul privatizării, administrării terenurilor etc.);
- competența autorităților publice locale este limitată și confuză (în domeniul concesiunii, privatizării, înstrăinării, atribuirii și schimbării diferitor categorii de bunuri proprietate municipală etc.

Mai mult ca atât, analizând unele acte normative adoptate recent (2006), poate fi constatat chiar un regres evi-

dent, drepturile și interesele patrimoniale ale autorităților publice locale fiind desconsiderate și neglijate.

Astfel, de exemplu, la 06.04.2006 este adoptată Hotărârea Guvernului nr.342 cu privire la modul de vânzare-cumpărare a obiectelor din fondul de imobile nelocuibile date în locațiune, prin care întreaga competență decizională în domeniul dat este atribuită Agenției Privatizării de pe lângă Ministerul Economiei și Comerțului. Această hotărâre, în fond, deși recent adoptată, contravine sistemului actual al APL și dreptului de proprietate municipală. În special: nu face deosebire între imobilele proprietate a statului și cele ale unităților administrativ-teritoriale; competența deliberativă, după caz, a autorităților centrale și celor locale. În rezultat, autoritățile publice locale sunt excluse din procesul decizional de privatizare a imobilelor nelocuibile, care în mod normal, trebuie să decidă în privința proprietății municipale.

În acest context prezintă interes și Legea cu privire la fondul piscicol, pescuit și piscicultură adoptată la 08.06.2006, prevederile căreia, sub mai multe aspecte încalcă și desconsideră drepturile autorităților publice locale în domeniul administrării bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale.

În special, Legea în cauză nu face distincție între obiective acvatice proprietate a statului, a unităților administrativ-teritoriale și cele private, referindu-se în acest sens la toate obiectivele acvatice.

În același timp, prin art. 17 al Legii date, persoanele fizice și juridice

utilizatoare a resurselor piscicole sunt obligate să încheie contracte cu Serviciul Piscicol, dar nu cu proprietarul obiectivului acvatic (care, conform Codului Apelor poate fi, statul, unitatea administrativ-teritorială sau persoane fizice și juridice private), ceea ce ar fi mai corect din punct de vedere juridic. În acest sens, trebuie de menționat că la momentul actual, conform datelor Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, din numărul total de 3907 obiective acvatice, unităților administrativ-teritoriale aparțin - 3528. Iar restul, obiectivele acvatice sunt în proprietatea statului (134), privată (33) și mixtă (200). Prin urmare, legea trebuie să recunoască și stabilească expres dreptul autorităților publice locale (deliberative și executive, după caz) de a decide și a încheia contractele respective, precum și de a beneficia de veniturile ce rezultă din activitatea piscicolă.

O altă normă confuză și contradictorie care, limitează dreptul de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale asupra obiectivelor acvatice, constituie alin. 7 al art. 28 din Legea cu privire la fondul piscicol, pescuit și piscicultură, care stabilește că dreptul de folosință a terenurilor din fondul apelor și a apelor pentru piscicultură aparține exclusiv deținătorilor de construcții hidrotehnice ale obiectivului acvatic respectiv, aceștia fiind responsabili de întreținerea și consolidarea lor în conformitate cu legislația.

În acest sens menționăm, că autorii legii în cauză introducând astfel de prevederi, au neglijat hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 21.04.2005 prin care a fost declarată drept neconstituțională o prevedere a Codului Apelor, prin care dreptul de proprietate publică asupra obiectivelor acvatice era condiționat de aflarea la balanță a construcțiilor hidrotehnice. În special Curtea a argumentat decizia sa prin faptul că, conform prevederilor Constituționale și altor acte legislative, obiectivul acvatic natural sau artificial este unic și indivizibil, din el făcând parte apa, terenul aflat sub apă, fâșiile riverane de protecție, construcțiile hidrotehnice (baraje, diguri), iar cadrul legal în vigoare care stipulează temeiurile dreptului de proprietate, nu



subordonează dreptul de proprietate asupra obiectivului acvatic de aflare a acestuia la balanța proprietarului.

Însă, în cazul art. 28 alin. 7 al Legii cu privire la fondul piscicol, pescuit și piscicultură, pe de o parte are loc anume o subordonare a dreptului de proprietate de aflarea acestuia la balanța proprietarului. Iar pe de altă parte, are loc limitarea dreptului proprietarului public și reprezentanților săi (autorităților publice locale) de a decide în privința transmiterii obiectivelor acvatice în folosință prin organizare în acest sens concursuri și licitații, pentru a stabili persoanele care oferă cele mai bune condiții financiare pentru colectivitățile locale. De fapt, prin astfel de prevederi legale este exclusă competiția și sunt favorizate anumite subiecte și cercuri de interese, neglijându-se interesele colectivităților locale respective.

Astfel, adoptarea în continuare a unor astfel de acte normative precum cele menționate mai sus, vorbește despre faptul că în Republica Moldova la adoptarea mai multor acte normative care vizează drepturile și interesele (inclusiv cele patrimoniale) ale colectivităților locale, nu se iau în considerație principiile autonomiei locale. În acest sens, considerăm că, fiecare act normativ, în mod obligatoriu înaintea intrării în vigoare, trebuie să fie expertizat la capitolul compatibilității sistemului de administrație publică locală și principiilor autonomiei locale.

În opinia noastră, actualmente există anumite premize care pot asigura excluderea sau cel puțin reducerea numărului actelor normative care nu sunt compatibile cu principiile autonomiei locale. În acest sens, ne referim pe de o parte, la faptul creării Ministerului Administrației Publice Locale, care, la nivelul autorităților centrale trebuie să devină un centru de avizare și expertizare a oricăror decizii ce vizează drepturile și interesele colectivităților locale, iar pe de altă parte, la adoptarea Legii privind descentralizarea administrativă și a Legii privind administrația publică locală în noua redacție, ce conțin mai multe garanții juridice care, fiind aplicate în mod adecvat, de asemenea pot contribui la soluționarea problemelor sus menționate.

## CAPITOLUL 3.

### Competența autorităților publice locale în cadrul procesului de concesionare a bunurilor și serviciilor publice de interes local

Una din modalitățile de exercitarea a dreptului de proprietate municipală, prevăzută de legislația în vigoare, reprezintă operațiunea de transmitere în folosință persoanelor fizice și juridice contra plată a bunurilor și serviciilor de interes local în baza unui contract de concesiune.

Însă, trebuie de menționat că deși la prima vedere cadrul legal nominalizează autoritățile publice în calitate de concedenți și stabilește obiectele care pot fi concesionate de către ele, totuși, datorită lacunelor, contradicțiilor și caracterului depășit al Legii cu privire la concesiuni, drepturile autorităților publice locale sunt foarte limitate și acest mod de administrare este practic inaplicabil. În acest sens, în pofida faptului că Legea a fost adoptată în anul 1995, până în prezent, la nivel local au fost încheiate doar câteva contracte de concesiune. Iar autoritățile locale care au „îndrăznit” totuși să apeleze la această formă de gestionare a patrimoniului local și să soluționeze mai multe probleme stringente (de exemplu să asigure cu apă non-stop o localitate prin transmiterea serviciului și rețelei apă-canal unor subiecte de drept privat), s-au confruntat cu probleme serioase, fiind învinuite că au încălcat procedura stabilită prin această lege.

În special, capitolului II al Legii R. Moldova cu privire la concesiuni stabilește o procedură generală și foarte complexă de concesionare a bunurilor, serviciilor și activităților, fără a se face careva distincții între bunurile proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, servicii de interes național sau local, activități de interes național sau local (schema nr. 7).

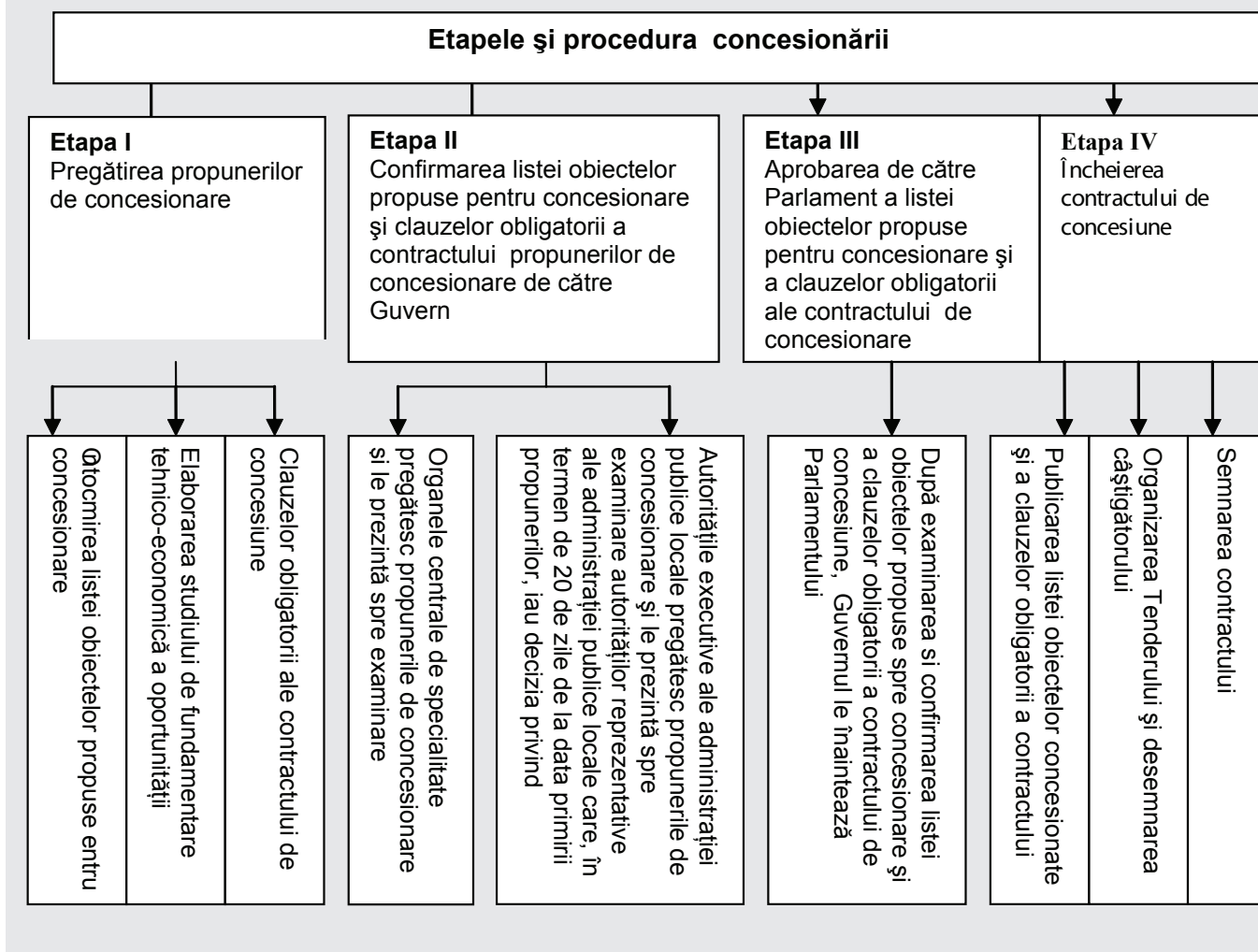
Astfel, se constată că actualmente în cazul concesionării bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, activităților și serviciilor de interes local sunt necesare: avizul Agenției Privatizării de pe lângă Ministerul Economiei și Comerțului, confirmarea de Guvern și aprobarea de către Parlament.

În opinia noastră, procedura concesionării prevăzută în Legea cu privire la concesiuni, contravine sistemului actual de organizare și funcționare a administrației publice locale (descentralizării și autonomiei locale), lipsind o delimitare clară între competența și procedura concesionării bunurilor și serviciilor de interes național și cele de interes local.

De aceea, considerăm că procedura de acordare a concesiunilor prevăzută în art. 9-12 al Legii cu privire la concesiuni nu trebuie să se refere la autoritățile publice locale, dar tre-



Schema nr. 7 Procedura actuală generală de concesionare a bunurilor și serviciilor publice în conformitate cu Legea concesionării (1995)



buie aplicată în exclusivitate concesionării bunurilor proprietate publică a statului și activităților și serviciilor publice de interes național.

La rândul său, pentru concesionarea bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale și serviciilor de interes local, trebuie să fie stipulată expres o procedură distinctă și simplificată, unde rolul principal în adoptarea deciziilor să aparțină autorităților publice locale.

Prin urmare, luând ca temei principiile autonomiei locale și actele normative în vigoare din domeniul administrației publice locale, considerăm că în privința concesionării bunurilor, serviciilor și activităților de interes local, Legea trebuie să prevadă următoarea procedură:

1. La solicitarea din partea investitorului interesat sau din propria inițiativă, autoritatea publică locală cu atribuții executive (primarul), elaborează un studiu de fundamentare tehnico-economică a oportunității concesionării anumitor obiecte și clauzele obligatorii ale contractului de concesiune (propunerea de concesionare);
2. Propunerea de concesionare care conține rezultatele studiului și clauzele obligatorii a le contractului, este înaintată spre aprobare autorității publice deliberative (consiliului local). Tot atunci este aprobat și

regulamentul de desfășurare a licitației;

3. Publicarea în mijloacele de informare locale, în termenele prevăzute de legislația în vigoare, a deciziei consiliului local privind darea în concesionare și condițiilor de participare la licitație;
4. Desemnarea, în baza licitației sau tenderului, a persoanei cu care se va încheia contractul de concesiune;
5. Încheierea contractului de concesiune.

## CAPITOLUL 4.

# Confuziile și contradicțiile legale din domeniul atribuirii și schimbării destinației terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale

### 4.1 Atribuirea terenurilor

Trebuie de menționat că majoritatea actelor normative care reglementează regulile atribuirii și schimbării destinației, precum și competența APL, sunt învechite, bazate pe un concept vechi asupra rolului administrației publice locale în domeniul administrării patrimoniului, nu sunt corelate la sistemul actual de organizare a APL și din această cauză generează în prezent mai multe probleme teoretice și practice importante, în special în ceea ce privește competența autorităților publice locale.

De aceea în continuare, vom analiza regulile principale de atribuire și schimbare a destinației terenurilor, prin prisma concepției actuale privind sistemul de administrație publică locală.

În cadrul activității administrației publice locale, problemele legate de posesia, folosința și dispunerea de terenuri sunt unele din cele mai des întâlnite, raporturile funciare fiind supuse reglementării de către un cadru legal destul de dezvoltat, care cum se va vedea în continuare nu întotdeauna este corelat și adaptat la sistemul actual de organizare și funcționare a administrației publice locale.

Conform art. 10 al Legii privind administrația publică locală (nr. 123/2003) în competența proprie a unităților administrativ-teritoriale intră relațiile funciare, atribuirea de terenuri pentru construcția de locuințe și pentru alte scopuri. Iar conform art. 11, relațiile funciare intră și în competența unităților administrativ-teritoriale de nivelul II.

Astfel, în domeniul relațiilor funciare, ambele nivele ale administrației locale dețin o anumită competență.

Însă, analizând, în continuare, competența autorităților publice locale deliberative și executive respective (art. 18, 34, 49 și 60 ale Legii nr. 123/2003) în domeniul dat, se constată că lipsesc prevederi speciale privind atribuțiile lor în cadrul raporturilor funciare. Cu excepția unor prevederi generale, privind administrarea de către consiliul local a patrimoniului public și de către primari a bunurilor domeniului public și privat local.

De asemenea, trebuie de menționat că Legea nr. 123/2003 în art. 10 și 11, nu stabilește clar atribuirea căror terenuri ține de competența unităților administrativ-teritoriale de nivelul I – numai a terenurilor proprietate municipală sau și a celor proprietate de stat.

De aceea, pentru a stabili și studia competențele APL în cadrul raporturilor funciare, este necesar de a se apela la legislația specială<sup>h</sup>.

Prima problemă care urmează a fi elucidată este definirea și utilizarea corectă a sensului termenului de atribuire.

În acest sens, se constată că Codul Funciar și alte acte normative, folosind pe larg termenul de atribuire, nu-l definesc clar și îl aplică în mod inconsecvent, sub diferite forme și în diferite contexte.

În acest sens, pe de o parte, în unele cazuri este utilizat termenul de atribuire, transmitere, punerea la dispoziție, dare, repartizare (art. 6, 9, 10, 48 și altele ale Codului Funciar), în alte, atribuirea este asimilată înstrăinării, arenzii etc., care sunt diferite forme juridice de administrare ale patrimoniului unităților administrativ-teritoriale și de realizare de către autoritățile publice locale a dreptului său la dispoziție (pct. 1 al Regulamentului cu privire la atribuirea terenurilor).

În rezultat, în practică apar confuzii și neclarități, privind aplicarea corectă a actelor normative care reglementează acest domeniu de activitate a administrației publice locale.

În opinia noastră, este foarte important de a face o delimitare clară în lege, pe de o parte între termenul general de atribuire (care nu înseamnă altceva decât: dare, transmitere, oferire, acordare etc.) a terenurilor după caz în posesie și folosință și /sau în proprietate și, pe de altă parte, diferite forme juridice prin care se perfectează această atribuire: vânzare-cumpărare, donație, schimb, arendă, locațiune, concesiune, administrare etc.

În acest sens, considerăm că atribuirea este un termen mai general care cuprinde în sine și noțiunea de înstrăinarea, precum și alte forme juridice de transmiterea a terenurilor proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Adică, atribuirea terenului poate avea loc (perfectată) prin diferite forme juridice care, în afară de transmiterea în folosință (aren-

dă, locațiune etc.) pot prevedea și înstrăinarea lui (vânzare-cumpărare, privatizarea, schimbul, donație etc.).<sup>i</sup>

În continuare, analizând competența autorităților publice locale, trebuie de pornit de la art. 6 al Codului Funciar care stabilește că funcția de atribuire și de înstrăinare a terenurilor, de autentificare a dreptului deținătorilor de terenuri o au numai organele administrației de stat.

În opinia noastră, aceste prevederi legale sun învechite și depășite. În acest sens, APL nu sunt privilegiate prin prisma principiilor autonomiei locale și a descentralizării, în calitate de subiecte cu statut juridic special în cadrul sistemului de administrație publică, dar sunt, confundate cu organele administrației de stat, subdiviziuni ale autorităților centrale în teritoriu.

Astfel, se constată că cadrul legal respectiv nu este adaptat la sistemul actual de organizare și funcționare a administrației publice locale, care cere efectuarea unei delimitări clare a statutului juridic al APL în cadrul sistemului general de administrației publice. Din această cauză, competența diferitor nivele ale autorităților publice locale în domeniul raporturilor funciare este destul de confuză și greu de delimitat.

De asemenea, o problemă constituie faptul că la capitolul competența în domeniul relațiilor funciare a diferitor nivele de autorități publice locale, legea nu face o delimitare clară între competența diferitor autorități publice locale: raionale, municipale și sătești, orășenești; deliberative sau executive. În acest sens, fiind prevăzute practic aceeași competență pentru diferite autorități publice, utilizând termene diferite după denumire dar similare după sens.<sup>j</sup>

Astfel, din redacția actuală a Codului Funciar (art. 9 și 10), putem constata că competențele autorităților publice locale de nivelul I și II se dublează și sunt confuze, fiind posibile diferite interpretări. În speciale, nu este clar ce deosebire

există între repartizare și atribuire a terenurilor, modificare sau schimbare a destinației etc., care în opinia noastră din punct de vedere juridic sunt similare.

De aceea, considerăm că prevederile respective ale Codului Funciar și ale altor acte normative de specialitate, urmează a fi revizuite în vederea unificării terminologice și eliminării dublărilor menționate prin concretizarea cazurilor în care sunt competente anumite autorități publice locale de diferite nivele, luând în considerație sistemul actual al APL, principiile de funcționare a lui și interesul activităților în domeniul funciar care urmează a fi realizate de autoritățile publice respective (local, raional sau național).

În acest sens, autoritățile publice locale de nivelul I trebuie să dețină întreaga competență în privința terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul II, inclusiv în domeniul aplicării diferitor forme de atribuire.

Prin urmare, în textul legii trebuie indicat concis precum că competența decizională în cazul dat, aparține autorităților deliberative care administrează terenurile respective conform legii - după caz, consiliul local în privința terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, consiliilor raionale - în cazul terenurilor proprietate raională și Guvernului, pentru terenurile proprietate de stat.

La rândul său alte autorități publice, în acest caz, nu pot să se implice decât prin forma prezentării unor avize și verificării legalității actelor adoptate de autoritățile publice locale respective.

Această concluzie rezultă din esența principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizare, ca condiții indispensabile ale unui stat de drept modern, și democratic.<sup>k</sup>

#### 4.2 Schimbarea destinației terenurilor

În prezent, conform Codului Funciar, prin schimbarea destinației

ei terenurilor agricole se poate înțelege:

- excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic, precum și din circuitul agricol, și de atribuirea lor la alte categorii de terenuri;
- schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole-terenuri arabile, livezi, vii, pășuni, fânețe, sere, a suprafețelor pe care se află construcții și instalații agro-zootehnice, drumuri de exploatare agricolă;
- casarea viilor și livezilor.

Conform art. 71 al Codului Funciar (în redacția actuală), schimbarea destinației terenurilor agricole, de regulă, se efectuează prin hotărâre de Guvern, la propunerea consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau, respectiv, de nivelul al doilea, în temeiul cererii proprietarului și cu acordul organelor pentru protecția mediului. Iar conform, art. 11 - 14 al Legii nr. 1308/1997, excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic, precum și din circuitul agricol, și atribuirea lor la alte categorii de terenuri (pentru a fi folosite în alte scopuri) se efectuează în baza Hotărârii Guvernului în termen de o lună după transferarea de către persoanele fizice sau persoanele juridice la contul menționat a mijloacelor bănești echivalente cu pierderile cauzate de excluderea terenurilor din circuitul agricol.

Totodată, trebuie de menționat că în redacția dată, art. 71 generează confuzie în privința competenței autorităților publice locale de nivelul I și II, privind înaintarea propunerii de schimbare a destinației.

Considerăm că în această variantă, se admite evitarea și desconsiderarea opiniei unei sau altei autorităților publice locale, în dependență de interesele subiectelor vizate.

Astfel, de exemplu, dacă autori-

țiile publice locale de nivelul I nu sunt de acord cu schimbarea destinației terenului agricol, atunci cei interesați pot să se adreseze autorităților publice locale de nivelul II în acest sens.

În opinia noastră, pornind de la principiile autonomiei locale și pentru a elimina astfel de confuzii și situații de conflict, considerăm că legea trebuie să stabilească expres că în privința terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, dreptul de a adopta decizia privind schimbarea destinației terenurilor agricole trebuie să aparțină în exclusivitate – consiliului local respectiv. Iar, în cazul terenurilor proprietate a raionului – consiliilor raionale. În același timp, rolul Guvernului și altor autorități publice centrale de specialitate, în cadrul procesului de schimbare a destinației terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, trebuie să fie limitat la prezentarea avizelor și controlul legalității deciziilor autorităților publice locale în formele stabilite de legislația în vigoare (Direcțiile teritoriale ale Ministerului Administrației publice locale și controlul judecătoresc).

La rândul său, conform art. 71 alin 2 al Codului Funciar, schimbarea destinației terenurilor agricole cu gradul de evaluare a fertilității naturale mai mic de 40, în cazul trecerii acestora în fondul silvic, se efectuează prin decizia consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, la propunerea consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, în temeiul cererii proprietarului. Modificarea destinației terenurilor și legalizarea drepturilor deținătorilor de terenuri, conform art.14 al Legii nr. 1308\1997 se efectuează numai după compensarea pierderilor.

Astfel, se constată că competența autoritățile publice locale în domeniul schimbării destinației terenurilor agricole este limitată: înaintarea propunerilor către Guvern și schimbarea destinației numai în cazul menționat mai sus și numai de către consiliul raional.

Schimbarea categoriei terenu-

rilor destinate industriei, transporturilor, telecomunicațiilor și altor scopuri de asemenea se aprobă prin hotărârea Guvernului. Trebuie de menționat, că nici în acest caz legea nu face distincție între stat și unitățile administrativ-teritoriale în calitate de titulari ale dreptului de proprietate asupra terenurilor respective, precum și între interesul (național sau local) pe care ele î-l reprezintă.

Totodată, schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole (arabile, livezi, vii, pășuni, fânețe, sere), a suprafețelor pe care se află construcții și instalații agrozootehnice, drumuri de exploatare agricolă, conform legii se face cu acordul proprietarului funciar și numai cu autorizarea autorităților administrației publice locale .

Considerăm ca o astfel de autorizație trebuie sa fi aprobată prin decizia autorității publice locale decizionale de nivelul I, cu excepțiile stabilite expres in lege.

La rândul sau, conform legii, casarea viilor și livezilor se face cu autorizarea autorităților administrației publice locale în modul stabilit de Guvern.

De asemenea, trebuie de menționat ca conform art. 74 al Codului Funciar autoritățile publice, retragerea temporară a unor terenuri din circuitul agricol sau silvic pentru executarea unor lucrări de prospecțiuni geologice, de instalare a unor linii de telecomunicații, de transport electric sau conducte de gaz, apeducte și alte instalații similare se aprobă de autoritățile administrației publice locale cu acordul deținătorilor de terenuri.

Plus la aceasta, în caz de necesitate a lichidării urmărilor avariilor și a executării lucrărilor de urgență pentru întreținerea obiectivelor, prevăzute mai sus, ocuparea terenurilor respective se face cu acordul deținătorilor de terenuri, iar în caz dacă aceștia refuză - cu autorizația autorităților administrației publice locale. Însă, în toate aceste cazuri, deținătorii de terenuri au dreptul la despăgubiri.

Prin urmare, considerăm că sub

aspect decizional – competența în privința schimbării destinației tuturor terenurilor (iar celor agricole în special) trebuie să aparțină, în dependență de titularul dreptului de proprietate (sat, comună, oraș, municipiu, raion sau stat) și importanța lor (raională, locală sau națională), după caz, consiliilor locale, raionale sau Guvern. Iar, luând în considerație importanța terenurilor agricole și în vederea asigurării unui control și evitării unor abuzuri, în lege se poate prevedea anumite condiții și cerințe speciale obligatorii, cu respectarea cărora autoritățile publice locale ar putea adopta deciziile respective.

În acest sens, art. 74 al Codului Funciar (precum și întreg cadru legal special), trebuie sa fie revizuit si adus in conformitate cu sistemul si principiile de funcționare a administrației publice locale, pe de o parte fiind făcută o delimitare clară între diferite nivele de autorități publice locale și competența lor, iar pe de altă parte, în lege trebuie să fie indicate după caz, autoritățile locale decizionale sau executive respective.



## CAPITOLUL 5.

# Limitarea drepturilor autorităților publice locale în cadrul procesului de înstrăinare a bunurilor proprietate municipală

### 5.1 Privatizarea

Privatizarea reprezintă una din modalitățile principale de transmitere a proprietății statului și a unităților administrativ-teritoriale, în proprietatea privată.

Însă, trebui de constatat, că cadrul legal actual în vigoare, sub mai multe aspecte nu corespunde sistemului și principiilor de funcționare a administrației publice locale (inclusiv raporturilor patrimoniale) stipulate de Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale, Codul civil, Legea privind administrația publică locală (2003) etc.

În special, contradicțiile și confuziile vizează bunurile proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I care pot forma obiectul privatizării și competența (proprie și delegată) a autorităților publice locale de nivelul I și II în cadrul procesului de privatizare a bunurilor proprietate a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, pe de o parte, în preambulul Legii cu privire la privatizare (1991) se menționează că această lege stabilește mecanismul juridic de reglementare a procesului de transformare a proprietății statului și a unităților administrativ-terito-

riale în proprietate privată și determină noțiunile de bază, scopurile și modalitățile de privatizare, atribuțiile organului abilitat cu efectuarea privatizării și particularitățile activităților post privatizare. Mai mult ca atât, în ultima redacție (în vigoare din 15.04.03) art. 1 stipulează că privatizarea este un proces de transmitere a bunurilor ce constituie domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, denumite în continuare bunurile statului sau ale unităților administrativ-teritoriale, în proprietate privată, prin modalitățile prevăzute de prezenta lege. De asemenea în art. 3, printre obiectele supuse privatizării sunt menționate bunurile unităților administrativ-teritoriale, inclusiv: terenuri, valorile mobiliare, fondul de locuințe, obiecte nefinalizate etc.

Pe de altă parte, în tot cuprinsul legii, și în special în partea ce se referă la organizarea și derularea procesului de privatizare, nu se menționează nimic despre competențele autorităților locale de nivelul I în ceea ce privește participarea la procesul decizional respectiv.

Se primește o situație paradoxală când unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, ca proprietari ai bunurilor ce urmează a fi supuse privatizării, sunt practic lipsite

de dreptul de a decide în privința acestor bunuri și de a beneficia în urma vânzării (privatizării) proprietății municipale.

În practică, aceste prevederi generează niște contradicții enorme între actele normative ce garantează autonomia locală și prin care se prevede dreptul exclusiv al autorităților locale de a decide în privința bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale. În special, trebuie de constatat că Legea privatizării (art. 6) contravine la acest capitol Legii privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale (art. 4, 5 și 9) și Legii privind administrația publică locală (art. 84), care stabilesc că toată competența în domeniul posesiei, folosinței și dispoziției bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale aparține în exclusivitate autorităților publice locale respective - de nivelul I sau nivelul II.

Plus la aceasta, Legea privatizării la acest capitol nu face distincție (delimitare) între proprietatea unităților administrativ-teritoriale și proprietatea statului, precum și între competența (proprie sau delegată) a diferitor nivele de autorități publice: centrale, raionale și locale. În special, sunt desconsiderate drepturile și interesele autorităților publice locale de nivelul I.

În acest sens, un exemplu explicit și de ultima oră în acest sens poate servi Hotărârea Guvernului nr. 342 din 06.04.2006 cu privire la modul de vânzare-cumpărare a obiectelor din fondul de imobile nelocuibile date în locațiune<sup>1</sup>, care deși se referă la toate bunurile imobile nelocuibile date în arendă (inclusiv cele ce sunt în proprietatea municipală), neglijează evident drepturile autorităților publice locale și contravine totalmente sistemului actual de proprietate bazat pe delimitare clară a proprietății statului și cea a unităților administrativ-teritoriale, precum și respectiv a competenței Guvernului și autorităților publice locale în administrarea patrimoniului respectiv. Analizând acest act normativ,

se constată că autoritățile publice locale sunt practic excluse din procesul decizional privind categoria de bunuri respective. Iar întreaga competență este atribuită Agenției privatizării de pe lângă Ministerul Economiei și Comerțului.

De aceea, în contextul prezentului studiu, considerăm că este util de a analiza în mod separat, situația actuală și natura juridică a competențelor diferitor nivele ale autorităților publice în domeniul privatizării patrimoniului statului și/sau al unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, în art. 6 (al. 1) se menționează despre Departamentul Privatizării ca fiind organul abilitat cu privatizarea, și că „...Departamentul Privatizării realizează politica statului în domeniul privatizării și exercită, în perioada de privatizare, în numele Guvernului, funcțiile de proprietar al patrimoniului ce aparține statului, în modul stabilit și în limitele competențelor atribuite. Prin urmare, concluzionăm că Departamentul privatizării este organul abilitat să efectueze privatizarea numai în numele Guvernului și numai în privința patrimoniului ce aparține statului.

Totodată, luând în considerare prevederile Constituționale (art. 109 și 127 al. 3), prevederile Codului Civil (art. 194 și 296) și prevederile Legii privind administrația publică locală (art. 81 - 84), se poate constata că în privința patrimoniului proprietate a unităților administrativ-teritoriale (de nivelul I sau II)l, întreaga competență în ceea ce privește privatizarea lui, aparține (trebuie să aparțină) în exclusivitate autorităților locale respective (consiliului local sau raional), care nu au abilitat alte organe centrale cu efectuarea privatizării patrimoniului ce revine unității administrativ-teritoriale respective.

La rândul său, conform modificărilor legislative introduse pe parcursul anilor 2005-2006, cu dreptul de a privatiza fondul de locuințe proprietate a statului și unităților administrativ-teritoriale, recent (2005-2006) au fost abilitate consi-

liile raionale, ale municipiilor Chișinău și Bălți, precum și Comitetul executiv al Găgăuziei (art. 6 alin. 5).

Deși la prima vedere, aceste prevederi constituie un pas pozitiv în descentralizarea și consolidarea competențelor autorităților publice locale, totuși considerăm că ele nu rezolvă în fond problemele menționate mai sus, dar din contra duc la apariția unor probleme noi.

Astfel, în primul rând, menționăm că dreptul de a efectua privatizarea îl dețin doar consiliile municipale, raionale și comitetul executiv al Găgăuziei. Din acest proces fiind excluse, în mod arbitrar și nejustificat, autoritățile publice locale de nivelul I care în mod firesc sunt cele mai aproape de cetățeni și cele mai interesate în efectuarea efectivă a procesului de privatizare.

În al doilea rând, apare o contradicție între Legea privatizării și Legea administrației publice locale, privind obiectele care pot fi privatizate de către autoritățile publice locale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul II.

În acest sens, pe de o parte, Legea privatizării stabilește că domeniul competenței autorităților publice locale raionale, municipale și ale Găgăuziei, este foarte limitat - ele pot decide în privința privatizării fondului locativ proprietate a statului și unităților administrativ-teritoriale. Iar pe de altă parte, conform art.13 al Legii privind administrația publică locală, unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II (raionalele)decid deasemenea în privința privatizării patrimoniului întreprinderilor agricole proprietate a statului, terenurilor aferente întreprinderilor (altor obiective) private, a terenurilor aferente întreprinderilor privatizate sau suse privatizării, a căror valoare nu este inclusă în capitalul social al acestora, a fondului de locuințe proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, a obiectivelor din fondul de imobile cu altă destinație decât cea locativă cu excepția obiectivelor date în

competența altor autorități ale administrației publice.

De asemenea, trebuie de menționat că Legea 123/2003 în art. 13 operează cu termenul de proprietate a unităților administrativ-teritoriale, fără a face distincție între proprietatea unităților administrativ-teritoriale de nivelul I (satelor, comunelor, orașelor și municipiilor) și celor de nivelul II (raioanele). Ceea ce din nou, generează confuzii în privința competenței autorităților publice locale de nivelul I sau II de a decide în privința bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I. În special: în cazul privatizării unui bun proprietate a satului cine este competent să adopte decizia : autoritățile deliberative locale sau cele raionale ?

În privința privatizării altor categorii de bunuri, cum rezultă din Legea privatizării, competența decizională aparține numai Departamentului (actualmente Agenției) privatizării, chiar dacă bunurile respective sunt proprietate unităților administrativ-teritoriale și nu a statului.

În al treilea rând, lipsește o delimitare a competenței proprii de cea delegată, în dependență de titularul dreptului de proprietate (stat sau unitatea administrativ-teritorială).

În acest sens, din prevederile art.13 al Legii nr. 123/2003, rezultă că competența autorităților publice locale de nivelul II este numai o competență delegată, indiferent dacă bunurile care se privatizează sunt proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Ceea ce, cum s-a menționat mai sus, este greșit și contravine principiilor autonomiei locale și multor acte normative actuale ce reglementează raporturile autorităților publice locale.

Considerăm că, pornind de la prevederile Cărții Europene a Autonomiei Locale, competența autorităților publice (inclusiv în domeniul administrării patrimoniului său), trebuie să fie deplină. De aceea, dreptul de a decide în privința

privatizării bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, trebuie să fie inclus în categoria atribuțiilor proprii ale autorităților publice locale respective (de nivelul I).

Totodată, în competența delegată a unităților administrativ-teritoriale, poate fi inclus doar dreptul de a privatiza patrimoniul (bunurile) proprietate a statului. Ceea ce rezultă din esența competențelor delegate - adică transmiterea către autoritățile publice locale a unor atribuții (competențe, funcții) care aparțin statului (în cazul dat, ca proprietar al anumitor bunuri) și exercitarea cărora, în anumite condiții (asigurarea obligatorie cu capacități funcționale și financiare), pot fi transmise pe o anumită perioadă de timp, autorităților publice locale.

În concluzie, trebuie de menționat că prin sine însuși, prevederea art. 1 al Legii privatizării conform căreia pot fi privatizate (înstrăinate) doar bunurile din domeniul privat ale statului sau unităților administrativ-teritoriale, poate fi apreciată drept un progres și o încercare de a face o delimitare între bunurile domeniului public și domeniului privat ale statului și unităților administrativ-teritoriale. Bunurile domeniului public, în principiu, nu pot fi înstrăinate datorită interesului general (public) pe care-l reprezintă, pe când bunurile domeniului privat pot fi înstrăinate (inclusiv prin privatizare).

Totodată, considerăm că termenul și noțiunea de domeniul privat din Legea privatizării rămân inaplicabile, deoarece pe de o parte, el nu este corelat cu alte prevederi ale legii date (lipsind mențiuni privind domeniul public, proprietate publică etc.), iar pe de altă parte, în R. Moldova în general încă nu s-a produs o delimitare între bunurile domeniului public și cele din domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale, ceea ce duce la confundarea noțiunilor de proprietate publică și privată a statului și unităților administrativ-teritoriale, între bunurile domeniului

public și cele din domeniului privat etc.

Prin urmare, pentru a elimina contradicțiile menționate, considerăm că este necesar de a modifica cadrul legal menționat, în vederea corelării lui cu sistemul și principiile de funcționare ale administrației publice locale, în vederea delimitării clare a competenței autorităților publice locale de nivelul I, de nivelul II și cele ale statului în domeniul privatizării patrimoniului respectiv și în dependență de titularii dreptului de proprietate. În acest sens, fiind acceptată regula conform căreia, numai proprietarul bunurilor respective (în cazul dat, autoritățile publice locale, după caz, consiliile locale sau raionale) are dreptul de a decide în privința înstrăinării (inclusiv prin privatizare) a patrimoniului său, aceasta constituind o competență proprie și obligatorie a lui.

#### 5.2 Vânzarea terenurilor proprietate municipală

Terenurile formează unul din elementele de bază al activului patrimonial al unităților administrativ-teritoriale, constituind una din sursele principale ale veniturilor proprii ale bugetelor locale (mai ales în localitățile rurale).

Darea în folosință contra plată și vânzarea de terenuri constituie cele mai des întâlnite operațiuni juridice prin intermediul cărora unitățile administrativ-teritoriale obțin resurse financiare în scopul acoperirii diferitor cheltuieli bugetare și soluționării diferitor probleme social-economice curente.

În proprietatea municipală se găsesc diferite categorii de terenuri: terenuri arabile, vii și livezi, pășuni, terenuri subacvatic, terenuri împădurite, terenuri ocupate de diferite organizații și instituții publice, terenuri ocupate de diferiți agenți economici și organizații (instituții) private.

Vânzarea terenurilor reprezintă una din modalitățile importante de încetare (stingere) a proprietății unităților administrativ-teritoriale

care este reglementată de mai multe acte normative speciale<sup>m</sup>.

Totodată, trebuie de menționat că alături de aspecte pozitive, cadrul legal menționat, la capitolul competența autorităților publice locale, conține câteva confuzii și contradicții importante din punct de vedere practic și teoretic.

Prima problemă constituie faptul că cadrul legal menționat nu este corelat cu prevederile Codului Civil și a Legii privind administrația publică locală, în ceea ce privește delimitarea clară a terenurilor proprietate a statului și proprietate a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor domeniul public și privat, precum și a regimurilor juridice diferite aplicabile lor.

În acest sens, pe de o parte, Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a terenurilor nr. 1308/1997 (în continuare Legea nr. 1308/1997), în multe cazuri vorbește doar despre terenurile proprietate a statului, fără a menționa de o potrivă și cele ale unităților administrativ-teritoriale.

Pe de altă parte, prevede că autoritățile publice locale au dreptul să vândă terenurile proprietate publică. Ceea ce contravine, art. 296 al Codului Civil și art. 81-84 al Legii privind administrația publică locală.

În consecință, această necorelare, a condus la aceea că în prezent marea majoritate a deciziilor consiliilor locale care prevăd înstrăinarea diferitor categorii de terenuri sunt, în principiu, anulabile deoarece se referă la înstrăinarea terenurilor proprietate publică.

De aceea, ar fi corect să vorbim nu despre vânzarea terenurilor proprietate publică (bunurile domeniului public), - proprietatea publică fiind inalienabilă, ci despre vânzarea terenurilor proprietate privată (bunurilor domeniului privat) al statului și unităților administrativ-teritoriale (art. 84 al Legii 123/2003).

O altă problemă constituie, prevederea art. 4 al Legii nr. 1308/1997 conform căreia vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică



se efectuează de către autoritățile administrației publice locale cu autorizarea Guvernului, sau a autorității împuternicite de el.

În acest sens considerăm că, prevederea dată este neclară și confuză, fiind în contradicție cu sistemul actual de raporturi între autoritățile publice locale și cele centrale, raporturi bazate pe principiile colaborării și legalității, dar nicidecum – pe principiul subordonării.

Astfel, în primul rând, pentru a stabili competența decizională a autorităților publice la înstrăinarea terenurilor, este nevoie de menționat că terenurile proprietate publică se împart în cele proprietate ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale (art. 127 al Constituției și 4 al Legii nr. 1308/1997). De asemenea, deși legea nu stabilește expres, totuși trebuie de făcut delimitare și între terenurile proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I și cele de nivelul II.

În al doilea rând, cum s-a menționat mai sus, terenurile proprietate publică nu pot fi înstrăinate, ele fiind inalienabile, insesizabile și imprescriptibile.

Iar în al treilea rând, considerăm că autorizația Guvernului este necesară numai în cazul vânzării de către autoritățile publice locale a terenurilor proprietate de stat, însă nu și în cazul vânzării terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale. În acest caz autoritățile publice locale neavând nevoie de careva autorizații, deoarece sunt proprietari asupra acestor terenuri și le pot înstrăina liber, în conformitate cu procedurile stabilite de legislația în vigoare.

De asemenea, o problemă actuală de o rezonanță mare, o constituie stabilirea cazurilor când înstrăinarea terenurilor proprietate a statului și unităților administrativ-teritoriale, poate fi realizată fără organizarea licitației și când, în mod obligatoriu – numai prin licitație.

În acest sens, trebuie de menționat că cadrul legal este destul de

confuz și contradictoriu.

Pe de o parte, Legea privind administrația publică locală în art. 84, conține o normă generală, stabilind că (orice) înstrăinare a bunurilor proprietate municipală se face doar prin licitații publice. Totodată, nefiind stipulate careva excepții, ceea ce în opinia noastră a fost o greșeală enormă, a fost (și este în continuare) combătută pe de o parte de experiența juridică actuală, iar pe daltă parte – de cadrul legal special (sectorial), care totuși prevede situații când licitația pur și simplu nu poate fi petrecută și nu are nici un rost.

Trebuie de menționat în mod special, ca art. 84. alin. 3 în redacția dată, a generat mai multe probleme, fiind interpretat, în opinia noastră eronat, în sens foarte restrâns (stricto sensu) de către organele de supraveghere și control asupra actelor administrației publice locale (Oficiile Aparatului Guvernului și Procuratura), servind temei pentru anularea mai multor decizii privind înstrăinarea terenurilor și învinuirea reprezentanților APL în comiterea de fapte ilegale (inclusiv cu intentarea dosarelor penale):

Pe de altă parte, Legea nr. 1308/1997, stabilește o regulă specială cu referire la înstrăinarea terenurilor: „Vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică aferente obiectivelor privatizate sau care se privatizează, aferente obiectivelor private, precum și construcțiilor nefinalizate, se efectuează la prețul normativ al pământului. Celelalte terenuri destinate construcțiilor se vând prin concurs, sau la licitație, cu excepțiile prevăzute de lege”.

Din această redactare, care în opinia noastră este mult mai explicită și reușită, pot fi deduse mai multe concluzii.

În primul rând, rezultă că prevederea art. 84 alin 3 al Legii nr. 123/2003, este imprecisă și incorectă, deoarece prin normele speciale se stabilește expres că sunt mai multe situații de drept când terenurile pot fi (iar în multe cazuri trebuie în mod obligatoriu) vân-

dute de către autoritățile publice locale unor subiecte de drept strict determinate, fără organizarea licitației. În special sunt menționate: terenurile aferente obiectelor privatizate sau care se privatizează, terenurile aferente obiectelor private și celor aferente construcțiilor nefinalizate.

Trebuie de menționat că în practică există mult mai multe cazuri de inaplicabilitate a licitațiilor, decât cele menționate mai sus. Astfel licitația nu se aplică, în cazul schimbului de terenuri, în cadrul consolidării terenurilor conform Codului Funciar sau schimbului în cazul exproprierii pentru cauză de utilitate publică; în cazul vânzării – cumpărării în baza dreptului de preemțiune, atribuirea în proprietate a terenurilor pentru anumite categorii de persoane (familii tinere) pentru construcția caselor de locuit sau unor organizații filantropice etc.

În al doilea rând, se stabilește că vânzarea (înstrăinarea) poate avea loc nu numai prin procedura licitației, dar și prin concurs. În al treilea rând, pe bună dreptate, legea specială admite existența și altor excepții de la regula înstrăinării terenurilor prin concurs sau licitație.

În sfârșit, trebuie de menționat și problema lipsei delimitării clare între autoritățile publice locale de nivelul I și a celor de nivelul II, deliberative sau executive care sunt competente în domeniul adoptării deciziilor privind înstrăinarea terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, precum și confuziile existente în acest sens.

Astfel, pe de o parte, deși Legea nr. 1308/1997, la capitolul competența APL, folosește în mod inconsecvent după caz termenele de autorități publice și primărie, totuși printr-o analiză sistemică și complexă, se poate concluziona că competența, în ceea ce privește înstrăinarea terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale (inclusiv celor aferente), aparține – autorităților publice locale ale unităților administrativ-teritoriale



de nivelul I (consiliului local și primarului).

Pe de altă parte, conform art. 13 al Legii nr. 123/2003, competența în ceea ce privește privatizarea (înstrăinarea) terenurilor aferente obiectivelor private, privatizate, care se privatizează sau construcțiilor nefinalizate, constituie o competență delegată a unităților administrativ-teritoriale de nivelul II (raioanelor).

Astfel, apare confuzia și contradicția în privința competenței diferitor nivele ale autorităților publice locale privind înstrăinarea terenurilor aferente.

În opinia noastră, problema în cazul dat este generată de faptul precum s-a menționat mai sus, că legislatorul la adoptarea actelor normative, până în prezent nu face distincție clară între proprietatea statului și cea a unităților administrativ-teritoriale (inclusiv între cea a raionului și satului, comunei, orașului, municipiului), precum și nu se acordă atenție asupra necesității delimitării în cazul dat a competenței autorităților publice de diferite nivele, în contextul principiilor autonomiei locale și descentralizării.

De aceea, în acest sens, actualmente este necesar, după efectuarea unei delimitări clare a patrimoniului UAT de cel al statului, a bunurilor domeniului public și privat, de a indica expres în legislație autoritățile publice locale după caz deliberative și executive, de nivelul I și cele de nivelul II, competente să realizeze anumite acte în cadrul procesului de înstrăinare a terenurilor.

În acest sens, autoritățile publice locale de nivelul I fiind responsabile de înstrăinarea bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, iar cele raionale – înstrăinarea bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul II. Plus la aceasta, atât către APL I, atât APL II, pot fi delegate atribuții ale statului în ceea ce privește înstrăinarea terenurilor (patrimoniului) proprietate a statului.

## CAPITOLUL 6.

### Constatări și recomandări

În baza celor menționate mai sus pot fi menționate următoarele constatări:

1. În Republica Moldova până în prezent lipsește o viziune și un concept clar privind asigurarea fundamentului material al autonomiei, bazat pe recunoașterea autonomiei decizionale depline și exclusive a autorităților publice locale în domeniul administrării patrimoniului unităților administrativ-teritoriale;
2. Cadrul legal special ce reglementează raporturile patrimoniale ale autorităților publice locale este învechit și confuz, fiind în contradicție cu sistemul de administrație publică locală și principiile actuale de funcționare a lui: principiile descentralizării și autonomiei locale;
3. Marea majoritate a actelor normative speciale nu sunt adaptate și corelate la prevederile Constituționale, Codul civil și ale Legii privind administrația publică locală la capitolul principiile autonomiei locale și aspectele patrimoniale ale activității administrației publice locale;
4. În prezent practic lipsește o delimitare clară a competenței decizionale între diferite nivele ale administrației publice după crite-

riul apartenenței bunurilor (autorități centrale, raionale sau locale);

5. Cadrul legal special conține mai multe limitări, contradicții și confuzii legale a competenței APL în domeniul înstrăinării (privatizării), concesiunii, expropriării, atribuirii, schimbării destinației terenurilor etc.;
6. În prezent lipsește o definiție și delimitare clară între diferite forme de atribuire a bunurilor proprietate municipală (terenuri, edificii etc.);

#### Recomandări:

În vederea asigurării autonomiei decizionale depline ale autorităților publice locale în domeniul administrării patrimoniului local și perfecționării cadrului legal respectiv, propunem următoarele:

#### 1) Recomandări pentru Guvern și Parlament :

1. Revizuirea actelor legislative și normative în vederea stabilirii clare și exprese a competenței decizionale depline și exclusive a autorităților publice locale în privința tuturor formelor de administrare a patrimoniului unităților administrativ-teritoriale respective;
2. Revizuirea și adaptarea cadrului legal care reglementează competența autorităților publice locale în

- domeniul administrării patrimoniului local, în vederea nominalizării după caz, a autorităților publice locale deliberative și executive, de nivelul I sau II, în conformitate cu tipul de proprietate (al statului, raionului sau satului, orașului etc.) și în dependență de categoria de bunuri administrate (domeniul public sau domeniul privat). În acest sens este necesar, de a stabili explicit în legislație a regulii competențelor depline și exclusive ale APL în domeniul gestionării proprietății municipale;
3. Adaptarea Legii privatizării, la conceptul actual de autonomie locală și al proprietății UAT în conformitate cu prevederile Codului Civil și ale Legii APL. De asemenea ea trebuie să conțină reglementări clare conform cărora competența decizională în tot ceea ce privește privatizarea proprietății unităților administrativ-teritoriale, aparține în exclusivitate autorităților locale deliberative, iar Departamentul privatizării este organul abilitat să efectueze privatizarea numai în numele Guvernului și numai în privința patrimoniului ce aparține statului.
  4. Legea nr. 1308/1997 cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului este necesar să fie racordată la prevederile actuale ale Codului Civil, Legii privind administrația publică locală, Legii privind privatizarea și Legii finanțelor publice locale. În special, trebuie de specificat următoarele:
    - pot fi înstrăinate doar terenurile domeniului privat al statului și unităților administrativ-teritoriale;
    - în urma vânzării terenurilor-proprietate privată

municipală, toate mijloacele obținute se transferă în bugetul local.

- autorizația Guvernului este necesară numai în cazul vânzării-cumpărării terenurilor - proprietate de stat, însă nu și în cazul vânzării-cumpărării terenurilor - proprietate a unităților administrativ-teritoriale
5. Este necesar pentru cadrul legal de specialitate din Republica Moldova să facă distincție clară între darea în folosință (termen general) și formele juridice prin care se perfectează (realizează) darea în folosință a obiectivelor acvatice și resurselor naturale: arendă, concesiune, locațiune etc. În acest sens, Codul Apelor și alte acte normative este necesar să prevadă expres obligația tuturor utilizatorilor (agenți economici) ai obiectelor acvatice și altor resurse naturale să încheie contracte de arendă (locațiune, concesiune etc.) cu autoritățile publice locale.
  6. Este necesar ca Legea cu privire la concesiune să facă delimitare clară între obiectele și serviciile proprietate publică de stat și cele proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale. De asemenea, ea trebuie să prevadă clar competența decizională deplină și exclusivă a autorităților publice locale în cadrul procesului de dare în concesiune a obiectelor și serviciilor de interes public local.
  7. Este necesar adoptarea unei Legi noi privind proprietatea statului și a unităților administrativ-teritoriale care luând în considerație prevederile Constituției, Codului Civil și Legii privind administrația publică locală, să reglementeze regimul juridic al diferitor categorii de bunuri propri-

etate a statului și unităților administrativ-teritoriale (domeniul public și privat național și local), să stabilească criteriile și procedura de delimitare a proprietății statului de cea a UAT, precum și criteriile de delimitare a bunurilor domeniului public și privat național și local; să stabilească explicit și exhaustiv modalitățile și procedurile de dobândire, folosire și încetare a proprietății statului și unităților administrativ-teritoriale; să stabilească clar noțiunea și natura juridică a dreptului de administrare; să stabilească competența autorităților publice centrale sau locale, după caz etc.

## 2) Recomandări pentru autoritățile publice locale

1. Efectuarea unei inventarieri detaliate a patrimoniului unităților administrativ-teritoriale respective;
2. Înregistrarea în modul corespunzător a drepturilor de proprietate asupra tuturor bunurilor de interes local și dobândirea titlurilor respective. În registre și documentele confirmative trebuie să fie indicat expres calitatea de proprietar al satului, comunei, orașului sau municipiului asupra bunurilor respective. Aceasta va permite excluderea conflictelor de competență între diferite nivele de autorități publice în baza criteriului apartenenței bunurilor și a dreptului proprietarului de a decide soarta lor, precum și de a beneficia de veniturile produse de aceste bunuri;
3. Efectuarea unei distincții clare între bunurile ce se află la balanța autorităților publice locale și bunurile care sunt în proprietatea lor. Aflarea la balanță încă nu înseamnă și dreptul de proprietate;

4. În conformitate cu principiile constituționale ale descentralizării și prevederile Legii privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale (art. 8), precum și în temeiul unor argumentări (studii) economico-sociale, de a înainta demersurile către Guvern în privința transmiterii tuturor bunurilor de interes local în proprietatea unităților administrativ-teritoriale pe teritoriul cărora ele se află. Refuzul Guvernului în acest sens, poate și trebuie să fie contestat în instanța de judecată;
5. Prin intermediul asociațiilor sale reprezentative înaintarea unor demersuri privind modificarea legislației din domeniul dat și adaptării ei la sistemul actual privind administrația publică locală și principiile autonomiei locale. Participarea activă la lucrul comisiilor și grupurilor formate în acest scop.
6. Asigurarea expertizei și avizării juridice prealabile, după caz, a deciziilor și dispozițiilor adoptate în domeniul administrării patrimoniului local, precum și în alte domenii;
7. În cazul conflictelor, confuziilor și contradicțiilor legale, adoptarea deciziilor și dispozițiilor în baza spiritului și principiilor actelor normative cu o forță juridică superioară în vigoare pentru Republica Moldova din domeniul autonomiei locale: Constituția și Carta Europeană a Autonomiei Locale:

## NOTE ȘI REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

- a 1. Legea nr. 310/07.12.94 privind administrația publică locală - **abrogat** //Monitorul Oficial 3-4/43, 14.01.1995; Legea nr. 186/06.11.98 privind administrația publică locală - **abrogat** //Monitorul Oficial 14-15/60, 12.02.1999; Legea nr. 123/18.03.2003 privind administrația publică locală //Monitorul Oficial 49/211, 19.03.2003;
- b 2. Legea nr. 635/10.07.91 cu privire la bazele autoadministrării locale - abrogat //Monitor 6.1, 1991
- c 3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94 //Monitorul Oficial 1, 12.08.1994
- d 4. Legea nr. 310/07.12.94 privind administrația publică locală - abrogat //Monitorul Oficial 3-4/43, 14.01.1995
- e 5. Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 "Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”; Hotărârea Curții Constituționale Nr. 2 din 30.07.2002 Aviz asupra inițiativei de revizuire a Constituției; Hotărârea Curții constituționale Nr. 17 din 05.08.2003 pentru controlul constituționalității punctelor 4, 6 și 10 din Hotărârea Guvernului nr. 1202 din 8 noiembrie 2001 "Cu privire la unele măsuri pentru reglementarea utilizării bazinelor acvatice" etc.
- f 6. Municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government , Explanatory memorandum, Strasbourg, 20-22 May 2003, p. 6-7;
- g 7. Pentru comparație a se vedea, art. 79-84 din Legea României nr. 69/1991 Cu privire la administrația publică locală. Pentru definirea completă și adecvată a condițiilor social-economice actuale a noțiunilor de patrimoniu al unității administrativ-teritoriale, a domeniului public și celui privat, precum și a regimurilor juridice aplicabile lor a se vedea, Octav Cozmâncă, Mircea Preda, op. cit., p. 200-220.
- h 8. Codul Funciar, cu modificările ulterioare, Legea nr.828-XII din 25.12.91, republicat în Monitorul Oficial nr. 107 din 04.09.2001; Legea cu privire la arenda în agricultură Nr.198-XV din 15.05.2003, publicat în Monitorul Oficial nr. 163-166/650 din 01.08.2003; Legea cadastrului bunurilor imobile, Nr.1543-XIII din 25.02.98, Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 44-46/318 din 21.05.1998; Legea privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrul funciar de stat și monitoringul funciar, Nr.1247-XII din 22.12.92, Monitor nr. 12/366 din 30.12.1992; Hotărârea Guvernului privind im-

plementarea Legii cu privire la arenda în agricultură Nr. 72 din 30.01.2004, Monitorul Oficial al R. Moldova nr.26-29/213 din 13.02.2004; Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308-XIII din 25.07.97, Monitorul Oficial al R. Moldova nr.57-58/515 din 04.09.1997; Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente, Nr.562 din 23.10.96 (cu completările și modificările ulterioare), Monitorul Oficial al R. Moldova nr.75-76/610 din 21.11.1996; Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului cu privire la atribuirea terenurilor Nr. 246 din 03.05.96 (cu modificările ulterioare) Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 35-37/268 din 11.06.1996.

- i 9. În acest sens, în calitate de exemplu pozitiv, cu anumite rezerve, pot fi aduse prevederile pct. 2 al Regulamentului cu privire la atribuirea terenurilor, care stabilește că „ Atribuirea terenurilor prevede transmiterea terenurilor în proprietatea publică în proprietatea, posesiunea și folosința per-

soanelor fizice și juridice, inclusiv transmiterea acestora în arenda”.

- j 10. De exemplu art. 8-10 ale Codului Funciar
- k 11. A se vedea pentru detalii privind evoluția și esența principiilor autonomiei locale și descentralizării Victor Popa, Drept Public, Chișinău 1998, p.385-438
- l 15. Monitorul Oficial 59-62/384, 14.04.2006
- m 16. Legea Nr.1308-XIII din 25.07.97 privind prețul normativ și modul de vânzarea cumpărarea a terenurilor (Monitorul Oficial al R. Moldova nr.57-58/515 din 04.09.1997; Regulamentul cu privire la vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente aprobat prin H.G. nr. 562/1996(Monitorul Oficial al R. Moldova nr.75-76/610 din 21.11.1996). Hotărârea Guvernului nr. 192/20.02.98 cu privire la vânzarea-cumpărarea terenurilor //Monitorul Oficial 30-33/225, 09.04.1998