



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA
str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md, www.calm.md

Nr. 266 din 06 septembrie 2023

Ministerul Justiției al Republicii Moldova

secretariat@justice.gov.md

ion.glavan@justice.gov.md

copie:

Cancelaria de Stat

cancelaria@gov.md

Aviz

la proiectul hotărârii de Guvern privind aprobarea proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (sporirea celerității procedurilor de expropriere)

(număr unic 731/MJ/2023)

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat solicitarea Cancelariei de Stat Nr. 18-69-9229 din 29.08.2023 de a prezenta aviz asupra proiectului hotărârii de Guvern privind aprobarea proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (sporirea celerității procedurilor de expropriere) (număr unic 731/MJ/2023), [în continuare - proiectul de lege].

CALM a analizat prevederile proiectului de lege prin prisma respectării principiilor constituționale ale autonomiei locale, precum și intereselor autorităților administrației publice locale, corelate cu interesele cetățeanului.

2. Legislația aplicabilă

- Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14, pag.14;
- Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- Codul administrativ;
- Legea privind administrația publică locală nr.436/2006;
- Legea nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale;
- Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova;
- Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare;
- Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488/1999;
- Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice.

3. Constatări principale:

Proiectul de lege urmărește preponderent să asigure soluționarea unor blocaje și chestiuni neclare existente în procedura de expropriere pentru cauză de utilitate publică.

Prin proiectul de lege se propune și introducerea unei „inovații” în materie de expropriere, care însă constituie o tentativă de sfidare flagrantă a dreptului de proprietate a unităților administrativ-teritoriale consfințit de Constituția Republicii Moldova. „Inovația” constă în prevederea că:

„Bunurile din domeniul public al proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale, care sunt afectate de lucrările de utilitate publică de interes național trec în proprietatea publică a statului și în administrarea reprezentantului expropriatorului, în termen de 30 de zile de la înștiințarea unității administrativ-teritoriale, fără a fi necesară adoptarea unui act administrativ de confirmare din partea autorității administrației publice locale cu atribuții în domeniul administrării proprietății publice”.

Legea nr. 29/2018 prevede în procedura de delimitare a proprietății publice că părțile (statul și UAT), dacă nu convin asupra apartenenței bunurilor, inclusiv din domeniul public, disputele se soluționează de instanțele de judecată, iar prin această „inovație” se trec în proprietatea statului, doar cu o înștiințare! Amintim, că pentru motive de lipsă a soluționării disputelor prin instanțele de judecată, Legea nr. 981/2000 a fost declarată neconstituțională prin hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 21 aprilie 2005.

În acest mod, se poate ajunge până la absurd, când statul ar putea prelua sediul Primăriei, printr-o simplă înștiințare, or, conform prevederilor art. 11 alin. (2) lit. f) din Legea nr. 29/2018, domeniului public local aparțin și:

„clădirile în care își desfășoară activitatea autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, precum și instituțiile publice de interes local”.

Constituția Republicii Moldova, la Art. 46 alin. (2) statuează că:

„Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire”. Adică orice expropriere, potrivit Constituției, trebuie să se compenseze în prealabil cu o dreptă despăgubire.

La Art. 109, Constituția statuează, că:

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă”.

Art. 6 din Legea nr. 436/2006, prevede că:

„(2) Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

(3) Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare”.

Iar art. 7 din aceeași lege prevede că:

„În realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte”.

Având în vedere aceste principii fundamentale, CALM solicită revizuirea acestei „inovații” legislative, pentru revenirea în albia politicilor publice ale unei guvernări democratice.

O parte consistentă a proprietății UAT constituie anume bunurile domeniului public care sunt menite să satisfacă, prioritar, interesele comunităților locale. Lipsirea comunităților locale de aceste bunuri ar constitui o nedreptate față de locuitorii acestor comunități și o imixtiune a statului în autonomia locală, (ingerință) pe care o considerăm inadmisibilă într-o societate democratică.

În raport cu UAT, respectiv, APL, trebuie respectate regulile și garanțiile generale ale inviolabilității proprietății. În cazul bunurilor care aparțin domeniului public local și care sunt, în principiu, inalienabile potrivit legii, este evident necesară o abordare distinctă, care presupune inclusiv negocieri, expertize și proceduri speciale de trecere dintr-un domeniu în altul sau transfer al apartenenței, motiv din care, *infra* vom propune o alternativă posibilă în procedurile de expropriere în asemenea cazuri.

Totodată, menționăm, că nici Legea nr. 488/1999 și nici proiectul de lege nu operează cu norme privind evaluarea bunurilor supuse exproprierii prin raport de evaluare la preț de piață. În acest sens, este necesară introducerea unui compartiment nou în proiectul de lege, care va reglementa procedura și modul de evaluare a bunurilor supuse exproprierii prin raport de evaluare la preț de piață. Considerăm inadmisibil ca o entitate care are cel puțin afinități cu statul (Camera de Comerț și Industrie) să efectueze rapoarte de evaluare în procedura de expropriere de interes national, așa cum se realizează deja în practică, atestându-se că rapoartele de evaluare elaborate în acest mod sunt mai mult decât părtinitoare, de înțeleș în al cui interes. Aceste aspecte de conflicte de interese urmează a fi expres prevăzute și preîntâmpinate prin norme ce trebuie introduse în proiectul de lege.

4. Propuneri asupra proiectului de lege.

Se propun atenției următoarele observații, modificări și completări ale proiectului de lege:

4.1. Referitor la Art. I (pct.1. Articolul 4 va avea următorul cuprins: (2) Pentru lucrările de interes local, expropriator, în sensul prezentei legi, este unitatea administrativ-teritorială al cărei organ competent a declarat utilitatea publică, potrivit prevederilor art. 6. În cazul în care la declararea utilității publice potrivit art. 6 alin. (1) lit. c) și d) au existat divergențe, în urma cărora utilitatea publică a fost declarată de către Guvern sau, după caz, de către consiliul raional, expropriator este unitatea administrativ-teritorială pe al cărei teritoriu administrativ se află obiectul exproprierii. În toate cazurile, unitatea administrativ-teritorială este reprezentată în procedurile privind exproprierea de către **autoritatea corespunzătoare cu atribuții în domeniul administrării proprietății publice sau persoana special desemnată conform legii**” menționăm că „autoritatea corespunzătoare cu atribuții în domeniul administrării proprietății publice sau persoana special desemnată conform legii” este o sintagmă care nu asigură calitatea necesară normei de previzibilitate. În acest sens, propunem a se preciza cine este persoana și autoritatea respectivă (eventual, se propune: autoritatea executivă a administrației publice locale și subdiviziunea sau persoana împuternicită de către aceasta).

4.2.1. Referitor la Art. I (pct.4. Articolul 9 Alineatul (4) se abrogă) se impune substituirea textului „Alineatul (4) se abrogă” cu textul cu următorul cuprins:

„Alineatul (4) va avea următorul cuprins: „(4) În cazul exproprierii de locuință sau teren, proprietarului i se poate propune în proprietate o altă locuință sau un alt teren, cu achitarea diferenței de valoare, reieșind din rapoartele de evaluare la preț de piață a bunurilor supuse schimbului”. Menționăm, că pentru UAT această normă are o importanță deosebită, pe motiv că lipsa de resurse financiare în bugetele locale impune anume soluția plauzibilă a schimburilor de terenuri/bunuri. Actualemente există și proceduri de expropriere în desfășurare, în care UAT propune în schimb proprietarilor alte terenuri, pentru realizarea cauzei de utilitate publică de interes local – amenajarea spațiului de depozitare a deșeurilor din localitate.

4.2.2. Referitor la Art. I (pct.4. Articolul 9 Se completează cu alineatele (6)-(9) cu următorul cuprins: „(6) În termen de 45 de zile de la data primirii propunerii prevăzute la alin. (1), proprietarii bunurilor ce se propun a fi expropriate au obligația prezentării la sediul reprezentantului expropriatorului, în vederea depunerii documentelor care să ateste dreptul de proprietate pentru stabilirea unei drepte despăgubiri, precum și în vederea determinării tuturor persoanelor îndreptățite la acordarea despăgubirii) se propune substituirea cuvintelor „, în vederea depunerii” cu articolul posesiv „a”. În primul rând, considerăm că obligația prezentării personale la sediul reprezentantului expropriatorului constituie un abuz față de expropriat. Este suficient ca expropriatul să prezinte la sediu documentele justificative privind bunul și dreptul de proprietate asupra lui, în special, dacă se prioritizează (de către stat) comunicarea electronică. În plus, prezența la sediul expropriatorului presupune posibilitatea anumitor „înțelegeri dolosive”. Prin urmare, comunicarea în scris, inclusiv prin mijloace electronice este modalitatea care trebuie promovată și acceptată în procedura respectivă. Propunerea vizează și Articolul 12/2 alin. (3) din proiectul de lege.

4.3. La Art. I (pct.6. Articolul 12/2 (4) Decizia de expropriere se emite și își produce efectele în condițiile prezentei legi, inclusiv în situația în care bunurile sunt supuse unor măsuri asiguratorii de către organele de urmărire penală/executare silită sau dacă aceste bunuri sunt grevate de drepturi reale de garanție, inclusiv gaj și ipotecă) după cuvintele „măsuri asiguratorii de către” este necesară completarea cu cuvintele „instanțele de judecată,”. Cel mai des în practică, măsuri asiguratorii aplică anume instanțele de judecată. Propunerea vizează și celelalte articole și alineate corespunzătoare din proiectul de lege.

4.4. La Art. I (pct. 12 Articolul 18 va avea următorul cuprins: (2) În cazul renunțării la continuarea lucrărilor pentru cauză de utilitate publică, aceasta se realizează prin adoptarea unui act de renunțare la lucrările pentru cauză de utilitate publică și de abrogare a actului anterior prin care a fost declarată utilitatea publică de interes național și de interes local) în sintagma „utilitatea publică de interes național și de interes local” conjuncția „și” urmează a fi substituită prin conjuncția disjunctivă „sau” (interesul nu poate fi concomitent național și local).

4.5. La Art. I (pct. 15. Se completează cu articolul 211 , cu următorul cuprins: „Articolul 211 . Transferul către stat de bunuri proprietate publică ce aparțin unei unități administrativ-teritoriale (2) Bunurile din domeniul public al proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale, care sunt afectate de lucrările de utilitate publică de interes național trec în proprietatea publică a statului și în administrarea reprezentantului expropriatorului, în termen de 30 de zile de la înștiințarea unității

administrativ-teritoriale, fără a fi necesară adoptarea unui act administrativ de confirmare din partea autorității administrației publice locale cu atribuții în domeniul administrării proprietății publice. (3) În cazul bunurilor din domeniul privat al proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale, transferul dreptului de proprietate operează în condițiile procedurii de expropriere reglementate de prezenta lege, după consemnarea sumelor datorate cu titlu de despăgubiri) este necesară excluderea alineatului (3) și expunerea alineatului (2) cu următorul cuprins:

„(2) Bunurile din domeniul public al proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale, care sunt afectate de lucrările de utilitate publică de interes național pot trece în proprietatea publică a statului și în administrarea reprezentantului expropriatorului, cu compensarea prețului din înregistrarea contabilă a bunurilor sau la decizia consiliului local, cu titlu gratuit. Această regulă este valabilă și pentru trecerea bunurilor din domeniul public al statului în proprietatea unității administrativ-teritoriale, pentru lucrările de utilitate publică de interes local”.

Formularea actuală din proiectul de lege constituie o tentativă de sfidare flagrantă a dreptului de proprietate a unităților administrativ-teritoriale consfințit de Constituția Republicii Moldova ce nedreptățește locuitorii acestor comunități și este, de asemenea, o imixtiune a statului în autonomia locală, (ingerință) pe care o considerăm inadmisibilă într-o societate democratică.

4.6. Este necesară și se propune introducerea unui nou compartiment în proiectul de lege, care va reglementa procedura și modul de evaluare a bunurilor supuse exproprierii prin raport de evaluare la preț de piață, inclusiv măsuri de înlăturare a conflictelor de interese în procedura evaluării, posibilitatea legală a întocmirii rapoartelor de evaluare și de către expropriați care să poată fi luate în considerație inclusiv de către instanțele de judecată.

Având în vedere că încalcă flagrant statuările constituționale, inclusiv dreptul de proprietate și principiul autonomiei locale, CALM NU SUSTINE aprobarea versiunii actuale a proiectului de lege.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex. Igor Cristal, expert CALM
igor.cristal@calm.md