

# CONSOLIDAREA CADRULUI LEGAL PRIVIND DELIMITAREA PROPRIETĂȚII PUBLICE A STATULUI ȘI A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.1\(109\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.1(109).03)

CZU: 351.711

**Gheorghe GUȚU,**  
**doctor, lector universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

## REZUMAT

*În Republica Moldova la momentul actual lipsește un act legislativ unitar, complex și adecvat realităților juridice existente, care, luând în considerare tendințele, experiența și realizările științifico-practice actuale din domeniul raporturilor patrimoniale ale entităților publice, să reglementeze în mod detaliat, clar și adecvat, aspectele principale ale activității administrației publice în domeniul administrării bunurilor domeniului public și a bunurilor domeniului privat. În lipsa unor reglementări normative adecvate și unitare care să reglementeze detaliat regimul juridic al proprietății publice, autoritățile publice locale, în special, se confruntă cu probleme serioase în activitatea lor de administrare a bunurilor, fiind foarte vulnerabile în raporturile sale cu autoritățile centrale și organele de control. Mai mult, cadrul normativ confuz și contradictoriu generează condiții prielnice pentru încălcare sistematică a drepturilor și intereselor patrimoniale a colectivităților locale, precum și conflicte de competență între autoritățile publice de diferite nivele din domeniul administrării proprietății publice, în special ce țin de delimitarea proprietății pe titulari și pe categorii. În acest sens, sunt relevante mai multe hotărâri ale Curții Constituționale, care în repetate rânduri au anulat mai multe acte normative și legislative din domeniul dat și au atenționat autoritățile publice centrale privind necesitatea perfecționării cadrului legal respectiv și aducerii lui în conformitate cu principiile constituționale privind proprietatea, descentralizarea și autonomia locală.*

**Cuvinte-cheie:** proprietate publică, domeniu public, delimitare, inventariere, stat, unitate administrativ-teritorială.

Asigurarea dreptului de proprietate și folosirea eficientă a bunurilor proprietate publică a statului și a bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv delimitarea proprietății publice, a constituit, de-a lungul celor aproape 30 de ani de independență a Republicii Moldova, obiectul mai multor acte normative, inclusiv de politici, fără a se bucura, însă, de o calitate, claritate și stabilitate din punct de vedere al reglementărilor.

Delimitarea proprietății publice a con-

stituit drept obiect de reglementare a Legii nr. 981/2000 [1], lege care a fost declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr.12/2005 [2], a Legii nr. 91/2007 [3], Legii nr. 68/2012 [4], a Hotărârii Guvernului nr. 1528/2007 [5]. La zi, actul normativ care reglementează delimitarea proprietății publice este Legea nr. 29/2018 [6], Hotărârea Guvernului nr.63/2019 [7], Hotărârea Guvernului nr. 80/2019 [8] precum și Hotărârea Guvernului nr. 911/2016 [9].

Astfel, delimitarea reprezintă o totali-

tate de acțiuni îndreptate spre identificarea și formarea (constituirea) proprietății colectivităților locale și a proprietății statului. Importanța juridică a delimitării constă în faptul că după efectuarea tuturor acțiunilor prevăzute de lege, ea poate fi interpretată ca o modalitate de recunoaștere (și chiar de dobândire) a dreptului de proprietate asupra anumitor bunuri, al căror regim juridic este incert – nu se cunoaște dacă sunt proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. De exemplu, în cazul când se face delimitarea terenurilor proprietate publică, prin identificarea suprafețelor de terenuri proprietate dintr-o localitate și aprobarea lor ulterioară în modul stabilit de lege de către consiliul local și guvern, are loc, pe de o parte, acceptarea din partea consiliului local a identificării (delimitării) efectuate de comun acord cu reprezentanții autorităților centrale. Iar pe de altă parte, are loc recunoașterea din partea statului a dreptului de proprietate al colectivității locale asupra suprafețelor de teren în cauză. În consecință are loc clarificarea regimului juridic al terenurilor de pe teritoriul unității administrativ-teritoriale și apariția dreptului autorităților locale de a întocmi documentele ce confirmă dreptul de proprietate, precum și dreptul de a administra aceste bunuri, în virtutea competenței exclusive a acestora de administrare generală a domeniului public și privat al colectivității locale, independent ca și orice proprietar, în limitele stabilite de lege.

Cu alte cuvinte, delimitarea proprietății pe titulari, ține de organizarea administrativ-teritorială a statului, care nu reprezintă altceva decât delimitarea teritoriului statului în unități administrativ-teritoriale care au sarcina de a administra un grup de cetățeni (populația), trăind pe o anumită parte din teritoriul național sau ceea ce doctrina franceză numește decupaj administrativ al teritoriului.

Organizarea teritoriului unui stat în unități administrativ-teritoriale se face în scopul unei administrări mai bune a intereselor locuitorilor săi, astfel, unitățile administrativ-teritoriale dispun de personalitate juridică de drept public, au capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu. Patrimoniul reprezintă, așa cum se definește la art. 453 din Codul civil al Republicii Moldova, totalitatea drepturilor și obligațiilor patrimoniale (care pot fi evaluate în bani), privite ca o sumă de valori active și pasive legate între ele, aparținând unor persoane fizice și juridice determinate. Astfel, patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, cât și al statului este compus din două categorii de bunuri: bunuri proprietate publică, acestea constituind domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale, guvernat de un regim juridic de drept public, și bunuri proprietate privată, care constituie domeniul privat al acestora, guvernat de un regim juridic de drept privat, dacă prin lege nu se prevede altfel. Statutul de titulare ale dreptului de proprietate asupra bunurilor publice și private îl atrage pe cel de titulare ale drepturilor și obligațiilor reieșite din contractele încheiate pentru administrarea, concesiunea, arenda sau locațiunea, comodatul bunurilor din domeniul public sau privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale.

Autonomia autorităților descentralizate pretinde, în primul rând, ca aceste organizațiuni să aibă un patrimoniu. Problema aceasta se pune atât la descentralizarea teritorială, cât și la descentralizarea pe servicii. Statul, când voiește să organizeze o administrație descentralizată, este obligat să afecteze acelei administrațiuni un patrimoniu propriu [10].

În consecință, statul trebuie să-i recunoască administrației descentralizate personalitatea juridică, ea fiind titulara unui patrimoniu. Afectarea patrimoniului este o condiție esențială pentru garantarea au-

tonomiei autorităților descentralizate. Fără acest patrimoniu și, în consecință, fără de venituri proprii, autoritățile descentralizate ar depinde de autoritățile statului și n-ar mai putea să gireze serviciile publice în mod autonom [10].

După cum este cunoscut, exercițiul efectiv al autonomiei locale este de neimaginat în absența unor resurse și instrumente financiare, patrimoniale, amintite în paragraful precedent, care susțin și asigură executarea deciziilor și proiectelor de dezvoltare locală. Aceasta presupune că, colectivitățile locale trebuie să aibă la dispoziție, în proprietate sau în regim de administrare autonomă bunuri materiale (mobile și imobile), precum și mijloace financiare suficiente, pe care să le administreze potrivit intereselor colectivității. În caz contrar, în lipsa fundamentului material și al libertății de a-l gestiona, pe de o parte, împiedică o dezvoltare economică stabilă și consecventă a colectivităților locale, iar, pe de altă parte, transformă principiile constituționale, în baza cărora trebuie organizată administrația publică locală, în principii teoretice și declarative, fără relevanță pe planul acțiunilor practice [10, p. 79].

Necesitatea efectuării delimitărilor rezultă din faptul că, conform legislației în vigoare, titularul dreptului de proprietate asupra domeniului public sau privat, obține dreptul de a adopta decizii privind administrarea patrimoniului respectiv, precum și de a acumula toate veniturile pe care le pot aduce bunurile respective, ceea ce este foarte important pentru autoritățile publice locale în condițiile ac-

tuale de insuficiență și lipsă de resurse bugetare pentru realizarea atribuțiilor legale și a necesităților colectivităților locale.

Odată cu adoptarea cadrului legal din domeniul administrației publice locale și al descentralizării,<sup>1</sup> s-a constatat că în Republica Moldova există mai multe repere legislative în baza cărora se pot stabili criteriile și procedura de delimitare a patrimoniului statului de cel al unității administrativ-teritoriale, criterii care trebuie să stea la baza delimitării patrimoniului colectivităților publice și să permită stabilirea unor reguli clare care trebuie să guverneze raporturile patrimoniale între autoritățile publice locale, cele centrale și alți subiecți de drept.<sup>2</sup> De asemenea, în condițiile insuficienței de realizări doctrinare autohtone, considerăm că o importanță deosebită prezintă practica juridică a Curții Constituționale a Republicii Moldova, care, în domeniul autonomiei locale și al raporturilor patrimoniale între autoritățile publice locale și cele centrale, inclusiv la capitolul criterii de delimitare, a oferit mai multe soluții juridice de ordin fundamental și principal [11].

Prin terenuri proprietate publică se înțeleg terenurile cu drept de proprietate al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, dreptul de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra cărora ține de competența Guvernului sau a autorităților administrației publice locale. Altfel spus, administrarea generală a terenurilor proprietate a statului ține de competența Guvernului, așa cum rezultă și din Legea cu privire la Guvern, iar administrarea generală a terenurilor proprietate a

<sup>1</sup> Ne referim aici la anul 2006, când s-au adoptat actuala Lege privind administrația publică locală și Legea descentralizării administrative.

<sup>2</sup> Amintim că, conform Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor din 2000 (actualmente abrogată), autorităților publice locale le era îngăduit accesul la justiție. Astfel, conform art.2 alin.3 al Legii respective, dacă reprezentanții statului și ai unităților administrativ-teritoriale nu convin asupra hotarelor, în cazul în care terenurile proprietate publică a statului se mărginesc cu terenurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, acestea (hotarele) sunt determinate de Guvern la propunerea ANCRFG (actuala ARFC). Această reglementare, considerăm că, constituia o limitare a dreptului autorităților publice locale de a-și apăra interesele patrimoniale ale unităților administrativ-teritoriale în cadrul raporturilor cu alte autorități publice, pe cale de judecată.

unităților administrativ-teritoriale aparține autorităților administrației publice locale, așa cum rezultă din Legea administrației publice locale, precum și din alte acte normative.

Proprietatea publică asupra terenurilor poate fi de interes național, regim de drept în care proprietatea aparține statului, adică proprietatea publică a statului, și de interes local, regim de drept în care proprietatea aparține satului (comunei), orașului (municipiului), raionului, unității administrativ-teritoriale autonome Găgăuzia, adică proprietatea publică a colectivităților locale. Din domeniul public al statului, al raionului, al UTA Găgăuzia, al orașului (municipiului), al satului (comunei), după cum sunt de interes național sau local, fac parte terenurile determinate de lege, precum și terenurile care, prin natura lor, sunt de uz sau de interes public.

Și acest text de lege ne sugerează că, din punct de vedere al criteriilor legale de încadrare a terenurilor în domeniul public, acestea sunt: uzul public, interesul public și voința legiuitorului, criterii pe care le-am analizat mai sus.

Pentru ca criteriul uzului public să fie aplicabil, este necesar ca terenul să fie destinat totalității utilizatorilor, și nu doar unei părți rezervate dintre aceștia. Astfel, terenurile, indiferent de categoria din care fac parte (agricole, fondului silvic, fondului apelor, din intravilanul sau extravilanul localităților ș. a.) sunt de uz public, dacă prin natura lor sunt de folosință generală. Terenurile de interes public sunt acele terenuri destinate pentru a fi folosite sau exploatate în cadrul unui serviciu public, pentru realizarea unor activități care interesează întreaga colectivitate, fără ca beneficiarii să aibă acces la folosința lor concretă și nemijlocită, ci la serviciul public care le exploatează. Din această categorie fac parte: terenurile ocupate de drumurile naționale, de căile ferate și de zonele lor de protecție, terenurile ocupate

de conductele naționale și internaționale de transport al gazelor, terenurile aferente obiectivelor de menire social-culturală proprietate publică a colectivității locale ș.a. Cât ține de voința legiuitorului reținem că, întrucât regimul general al proprietății este reglementat prin lege organică, și raporturile de drept în domeniul proprietății funciare, regimul juridic special al căreia este parte componentă a regimului juridic general al proprietății, sunt reglementate tot prin lege organică. Astfel, prin lege organică, legiuitorul stabilește categoriile de terenuri care formează obiectul proprietății publice fie al statului, fie al colectivităților locale.

Referitor la scopul delimitării bunurilor proprietate a statului și bunuri proprietate a colectivităților locale, inclusiv a bunurilor ce țin de domeniul public sau cel privat, acesta îmbracă o formă dublă, după cum acestea sunt de interes național sau local și anume:

- protecția și folosirea eficientă a bunurilor proprietate publică a statului în interesul cetățenilor și al Republicii Moldova;
- protecția și folosirea eficientă a bunurilor proprietate publică a colectivităților locale în interesul cetățenilor și al colectivităților locale.

Delimitarea bunurilor proprietate publică se efectuează prin acțiuni de identificare și formare a terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a colectivităților locale, inclusiv clasificate pe domenii: public și privat. Prin formare a terenurilor vom înțelege un complex de lucrări executate în vederea apariției unui nou bun imobil, ca obiect de drept independent, prin separare, divizare, comasare sau combinare a unor bunuri imobile înscrise în Registrul bunurilor imobile [12]. Lucrările de delimitare a terenurilor proprietate publică pot fi efectuate în mod masiv în cadrul Programei de Stat, cât și în mod selectiv, pentru un tip de bunuri imobile sau un teren – la cererea autorităților publice.

Ca efect al delimitării, terenurile domeniului public și privat sunt administrate și valorificate de către titularii acestora, urmărind satisfacerea interesului public național sau local, după caz. Altfel spus, terenurile domeniului public, indiferent de titularul acestora, intră în circuitul administrativ.

Cât privește Programul de delimitare a terenurilor proprietate publică, adoptat prin Hotărârea de Guvern nr. 1528/2007, acțiunile de delimitare urmau să se încheie în anul 2009, prin înscrierea în Registrul bunurilor imobile a terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a colectivităților locale, precum și terenurile domeniului privat al acestora.

Conform Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Decentralizare pentru anii 2012-2015 [13], în vederea eliminării dificultăților apărute în procesul de gestionare a proprietății publice, a fost elaborat proiectul Legii privind delimitarea proprietății publice, în scopul îmbunătățirii cadrului legislativ în acest domeniu. Condițiile care au impus elaborarea respectivului proiect de lege, constau în faptul că Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor (nr. 981/2000), deși fiind o lege specială, scopul căreia era reglementarea delimitării terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, s-a dovedit a fi depășită de timp și ineficientă din mai multe puncte de vedere, inclusiv și din cauza că reglementează un segment îngust al întregului proces de delimitare a proprietății publice, adică doar terenurile, or, conținutul domeniului entităților publice este mult mai vast. Astfel, la 19 martie 2018, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice.

Procesul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică include următoarele etape: a) inventarierea; b) delimitarea

în funcție de apartenență; c) delimitarea pe domenii; d) înregistrarea bunurilor imobile în funcție de apartenență și pe domenii în registrul bunurilor imobile.

Din punct de vedere al administrării procesului de delimitare a proprietății publice, competențele sunt partajate pe mai multe paliere administrative. Pe de o parte, avem Guvernul Republicii Moldova, care exercită funcția de proprietar al bunurilor proprietate publică a statului, precum și promovează politica unitară a statului în domeniul delimitării proprietății publice. Pe de altă parte, există Ministerul Economiei și Infrastructurii, care asigură realizarea politicii statului în domeniul delimitării proprietății publice, precum și procesul de delimitare a proprietății publice de stat din administrarea sa, inclusiv inventarierea acestora. Un rol important în administrarea procesului de delimitare a proprietății publice revine și Agenției Relații Funciare și Cadastru, care asigură realizarea politicii statului în domeniul delimitării terenurilor proprietate publică, cât și elaborează și înaintează Guvernului spre aprobare Programul de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică. Cât privește Agenția Servicii Publice, aceasta nu execută lucrări de delimitare, dar asigură recepționarea dosarului lucrării de delimitare și înregistrare a bunului imobil și drepturilor asupra lui, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare.

Un rol distinct în administrarea procesului de delimitare a proprietății publice revine și autorităților administrației publice locale care asigură realizarea politicii statului privind delimitarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale în funcție de apartenență și pe domenii precum și înregistrarea, în modul stabilit, a bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale.

Astfel, odată fiind delimitate, atât pe titulari cât și din punct de vedere al regi-

mului juridic aplicabil, bunurile domeniului colectivităților locale sunt supuse înregistrării de stat. Fiind un drept real, dreptul de proprietate conferă titularului acestuia posibilitatea reală de a întrebuița bunul conform naturii sau destinației sale, de a-l folosi și dispune de el în mod exclusiv și perpetuu, în cadrul și cu respectarea legii, ordinii de drept și bunelor moravuri, acesta își găsește reglementare juridică atât în normele constituționale, cât și în cele organice. Întrucât dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile este supus înregistrării de stat, actul normativ de bază privind înregistrarea acestora (sector de teren, cotă de teren, construcții etc.) proprietate a entităților publice, este Legea nr.1543/1998 [14]. Drept temei pentru înregistrarea bunurilor imobile proprietate publică și a dreptului de proprietate asupra acestora în registrul bunurilor imobile servesc: a) hotărârea de Guvern, prin care au fost aprobate listele de bunuri imobile proprietate publică a statului, coordonate cu autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri/ale unității teritoriale autonome Găgăuzia pe al căror teritoriu administrativ sunt amplasate aceste bunuri; b) decizia autorității deliberative a administrației publice locale, prin care au fost aprobate listele de bunuri imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, coordonate cu autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea/ale unității teritoriale autonome Găgăuzia și cu autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale sau, în lipsa lor, cu Agenția Proprietății Publice; c) decizia autorității deliberative a administrației publice locale/hotărârea Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, prin care au fost aprobate listele de bunuri imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea/a unității teritoriale autonome Găgăuzia, coordonate cu autoritățile administrației publice locale de nivelul

întâi și cu autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale sau, în lipsa lor, cu Agenția Proprietății Publice.

Și nu în ultimul rând, am vrea să punctăm aici și principiul stabilității normelor juridice. Or, Comisia de la Veneția a stabilit în Lista de verificare privind statul de drept, aprobată la 11-12 martie 2016, că unul dintre elementele fundamentale ale statului de drept îl constituie asigurarea stabilității legislației, care, la rândul său, se întemeiază pe certitudinea și predictibilitatea dreptului.

Și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa, a statuat că stabilitatea cadrului normativ constituie o expresie a principiului securității juridice, iar modificarea frecventă a actelor normative este de natură să creeze dificultăți subiecților cărora li se adresează, sub aspectul adaptării la procedurile noi instituite. Or, într-un stat de drept, respectarea principiilor precum legalitatea, securitatea juridică sau prezizibilitatea normelor juridice trebuie să fie de domeniul normalității. Atunci când însă normalul se transformă în anormal, vorbim deja de o stare de insecuritate juridică, care generează lipsa de încredere a cetățeanului în autoritățile publice ale statului și în normele pe care acestea le edictează. Modificarea permanentă a normelor juridice sau crearea de norme juridice cu un sens obscur este o sursă sigură de dezechilibru social și, ca atare, de neîncredere din partea particularilor.

Fără a avea pretenția tratării exhaustive a acestui subiect, ne-am dorit, totuși, să reliefăm cele mai importante etape prin care a trecut Republica Moldova din punct de vedere al reglementărilor în domeniul delimitării proprietății publice, or, așa cum sugerează și titlul acestui studiu, prin adoptarea Legii nr. 29/2018 și a normelor conexe acesteia, s-a consolidat și cadrul normativ în acest domeniu, moment care bucură deopotrivă atât teoreticienii,



cât și autoritățile publice. Or, scopul delimitării proprietății entităților publice, enunțat și de legiuitor în Legea privind delimitarea proprietății publice, constă în asigurarea dreptului de proprietate și folosirea eficien-

ță a bunurilor proprietate publică a statului, a bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea, inclusiv a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94-97 din 03.08.2000 (abrogată).
2. Hotărârea Curții Constituționale nr.12 din 21.04.2005 pentru controlul constituționalității unor dispoziții legale și normative privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor.
3. Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-73 din 25.05.2007 (abrogată).
4. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
5. Hotărârea Guvernului despre aprobarea Programului de delimitare a terenurilor proprietate publică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8-10 din 15.01.2008.
6. Legea privind delimitarea proprietății publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142-148 din 05.04.2018.
7. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 76-85 din 01.03.2019.
8. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, pentru anii 2019–2023, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 76-85 din 01.03.2019.
9. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
10. Tarangul E. D., Tratat de drept administrativ, Cernăuți, Tipografia Glasul Bucovinei, 1944, p. 78.
11. Rotaru M., Dreptul colectivităților locale la administrarea domeniului public, Teză de doctor în drept, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Chișinău, 2014, p.106
12. Legea privind formarea bunurilor imobile, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 233-236 din 17.12.2004.
13. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
14. Legea privind cadastrul bunurilor imobile, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.

**Prezentat:** 2 martie 2021.

**E-mail:** gutu23law@gmail.com