



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 523/1999 cu privire
la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale
(nr. 240 din 16.06.2022)

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

I. Obiecții de ordin general

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

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

3. Potrivit notei informative, prin proiectul de lege se propun modificări la Legea nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale în sensul dobândirii dreptului de proprietate a unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole.

4. După conținutul său normativ, inițiativa legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 72 din Constituție.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative

1. Privitor la denumirea art. 8¹, care specifică „dobândirea dreptului de proprietate publică...”, menționăm, că dreptul de proprietate nu se divizează în „drept de proprietate publică” și „drept de proprietate privată”, ci bunuri care aparțin subiecților de drept (statului, unităților administrativ-teritoriale, persoanelor fizice/juridice). În acest sens, în corespundere cu art. 471 din Codul civil, sugerăm ca în denumirea art. 8¹ să fie exclus cuvântul „publică”.

Totodată, din denumirea articolului nu rezultă cu certitudine, dacă aceste bunuri vor avea un regim al domeniului public sau al domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale.

2. La alin. (1). Privitor la formularea „prin derogare de la alte prevederi legale” menționăm, că nu este specificat, de la care legi se derogă. În conformitate cu art. 5 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, normele juridice derogatorii sunt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sunt aplicabile unei situații determinate. De aceea, în textul proiectului de lege, urmează a se indica în mod expres, prevederile legale de la care se fac derogările instituite prin proiect.

3. Sub aspect conceptual, prin introducerea art. 8¹ în Legea nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, se propun a fi instituite următoarele prevederi:

1) dobândirea dreptului de proprietate a unității administrativ-teritoriale asupra bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, neînregistrate în registrele de publicitate;

2) dobândirea dreptului de proprietate a unității administrativ-teritoriale asupra bunurilor abandonate indicate la alin. (1), precum și a bunurilor aflate în posesia unității administrativ-teritoriale (de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și sediile administrației publice), care constituie obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate;

3) dobândirea dreptului de proprietate a unității administrativ-teritoriale a bunurilor indicate la alin. (1) aflate în posesia persoanelor în condițiile constatării uzucapiunii.

1) Privitor la prima ipoteză juridică, menționăm, că în corespundere cu art. 509 alin. (2) din Codul civil, nr. 1107/2002, dreptul de proprietate se poate dobândi, în condițiile legii, prin ocupațiune, act juridic, succesiune, accesiune, uzucapiune, precum și prin hotărâre judecătorească atunci când aceasta este translativă de proprietate ca efect al dobândirii cu bună-credință, iar potrivit alin. (4) al acestui articol, prin lege se pot reglementa și alte moduri de dobândire a dreptului de proprietate.

Atribuirea în natură de cote-părți valorice, precum și mecanismul juridic de privatizare a întreprinderilor agricole a fost prevăzut în Legea nr. 392/1999 restructurării întreprinderilor agricole în procesul de privatizare, (în continuare, Legea nr. 392/1999).

În corespundere cu art. 5 alin. (1) și art. 6 alin. (1) din Legea nr. 392/1999, participanților la privatizare li s-au atribuit în natură cote-părți valorice, cu eliberarea titlurilor care confirmă dreptul de proprietate. Titularii acestor bunuri, fiind posesori în baza titlurilor emise se bucură de o protecție juridică prin norma stipulată la art. 482 alineatele (1) și (2) din Codul civil. Norma acestui articol dispune, că, posesiunea se dobândește prin *exercitarea voită a stăpânirii de fapt a bunului, iar posesor al dreptului se consideră persoana care a început să-l exercite ca un titular.*

În acord cu norma citată, posesorul va dobândi posesiunea asupra bunului doar atunci când se află în stăpânirea lui. Prin efectul acestei norme, posesorul bunului se bucură de protecție juridică, indiferent de faptul, dacă aceste bunuri au fost sau nu înregistrate în Registrul bunurilor imobile.

Cât privește încetarea posesiei, art. 489 din Codul civil dispune, în mod expres, că posesia încetează prin:

- a) înstrăinarea bunului;
- b) abandonarea bunului mobil sau înregistrarea în registrul bunurilor imobile a declarației de renunțare la dreptul de proprietate asupra bunului imobil;
- c) pieirea bunului;
- d) depozitare de către un terț, dacă posesorul rămâne lipsit de posesia bunului mai mult de 1 an;
- e) imposibilitate de a exercita posesia, intermitența fiind anormală în raport cu natura bunului.

Reieșind din conținutul acestui articol, neînregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului imobil în Registrul bunurilor imobile nu constituie temei de încetare a posesiei, precum și nu lipsește proprietarul de dreptul de a poseda bunul aflat în posesia acestuia. De aceea, propunerea de trecere în proprietatea unităților administrativ-teritoriale a bunurilor aflate în posesia persoanelor fără a fi înregistrate în Registrul bunurilor imobile este în dezacord cu institutul posesiei, reglementat de prevederile Codului civil.

Consecvent, relevăm, că pentru bunurile care nu au fost transmise în contul cotelor-părți valorice și au rămas în proprietatea unităților administrativ-teritoriale, considerăm că mecanismul propus în proiect de trecere a acestora în proprietatea unităților administrativ-teritoriale poate fi aplicat pentru asemenea categorii de bunuri. Altfel spus, dacă un bun care a aparținut fostelor întreprinderi agricole (de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și sediile administrației publice) și nu a fost transmis nici unei persoane fizice/juridice, precum și unității administrativ-teritoriale, atunci soluția propusă în proiectul de lege este binevenită.

Totodată, reieșind din conținutul alineatelor (1), (3) și (4) ale art. 8¹, se deduce, că proiectul de lege include nu doar aceste bunuri, ci toate bunurile care au fost transmise persoanelor fizice/juridice, care actualmente încă nu au fost înregistrate în Registrul bunurilor imobile. Pentru această categorie de bunuri, (pentru bunurile care în prezent au posesori), mecanismul propus în proiectul de lege nu poate fi acceptat, fiindcă în conformitate cu prevederile posesiei reglementate la art. 482 alineatele (1) și (2) din Codul civil, posesiunea se dobândește prin exercitarea voită a stăpânirii de fapt a bunului, iar posesor al dreptului se consideră persoana care a început să-l exercite ca un titular.

În acest sens, remarcăm că art. 509 alin. (2) din Codul civil prevede uzucapiunea ca modalitate de dobândire a dreptului de proprietate. Însă, pentru a se putea dobândi uzucapiunea, potrivit art. 332 alin. (1) din Codul civil în vigoare până la 01.03.2019 (conform Legii nr. 133/2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte normative) este necesar a fi întrunite cumulativ următoarele condiții:

- 1) posesorul să fie de bună - credință;

2) trebuie să treacă un termen, acesta fiind 15 ani asupra unui bun imobil până la 01.03.2019;

3) posesia să fie utilă (fostul art. 335, actualul, 532 din Codul civil).

Potrivit acestor reglementări, se desprinde concluzia, că persoanele cărora li s-au transmis în posesie bunuri imobile ca rezultat al privatizării, în corespundere cu Legea nr. 392/1999 și posedă până în prezent aceste bunuri, uzucapiunea lor este imposibilă, pe motiv că în cazul dat, temei de dobândire a bunurilor a constituit privatizarea și nu uzucapiunea.

Respectiv, în situația în care vor fi în prezența bunurilor imobile dobândite în temeiul privatizării și acest fapt va fi dovedit chiar și în cadrul unei proceduri judecătorești, bunurile transmise nu vor putea fi uzucapate, astfel încât propunerea prevăzută la alin. (4) lit. a) și b) contravine esenței și naturii juridice a uzucapiunii.

Considerăm, că persoana care posedă actualmente un bun, dar care nu este înregistrat în Registrul bunurilor imobile și se va adresa în instanța de judecată solicitând constatarea uzucapiunii, invocând faptul că aceste bunuri au fost privatizate, dar neînregistrate, instanța de judecată va respinge asemenea acțiuni, din considerentul, că, după cum am explicat anterior, asemenea categorii de bunuri nu pot fi uzucapate, ci ele pot fi înregistrate exclusiv în baza actelor de privatizare. Lipsa actelor de privatizare nu servește drept temei pentru dobândirea dreptului de proprietate prin uzucapiune, fiindcă există o procedură specială de restabilire a acestora conform art. 282 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2009.

2) Cu referire la trecerea în proprietatea unităților administrativ-teritoriale a **bunurilor abandonate** și a bunurilor aflate în posesia unității administrativ-teritoriale (de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și sediile administrației publice), pentru a determina regimul juridic al bunurilor abandonate, vom apela la reglementările Codului civil consacrate modurilor de dobândire a dreptului de proprietate, printre care se enumeră și ocupațiunea.

Astfel, potrivit art. 515 alin. (1) și (2) din Codul civil, posesorul unui bun mobil fără stăpân devine proprietarul acestuia, prin ocupațiune, de la data intrării în posesiune în condițiile legii. Se consideră fără stăpân bunurile mobile al căror proprietar a renunțat expres la dreptul de proprietate, bunurile abandonate, precum și bunurile care, prin natura lor, nu au proprietar.

În sensul acestei norme, prin bunuri abandonate se înțelege bunurile părăsite de proprietar, fără înștiințarea unor persoane terțe. **Prin ocupațiune pot fi dobândite doar bunuri mobile. Bunurile imobile nu pot fi dobândite prin ocupațiune, ci prin uzucapiune.** Pentru a fi în prezența ocupațiunii, trebuie ca bunul să nu aparțină nimănui.

În contextul reglementărilor expres prevăzute la art. 515 din Codul civil, relevăm, că bunurile imobile enumerate la art. 8¹ alin. (3) din proiect și care nu au fost supuse înregistrării în registrele de publicitate, nu pot constitui obiectul ocupațiunii, pe motiv ca aceste bunuri se atribuie la categoria de bunuri imobile, iar aceste bunuri nu pot fi considerate ca bunuri abandonate, fiindcă, pe de o parte, bunuri abandonate pot fi considerate doar bunurile mobile, iar pe de altă parte, se cunoaște cine este proprietarul acestora.

Concomitent, relevăm, că potrivit art. 2 din Legea nr. 392/1999, la noțiunea de „obiect de menire publică” au fost atribuite obiectele social-culturale, comunale, administrative sau de altă utilitate publică aparținând întreprinderii cu titlu de proprietate. În temeiul art. 15 alin. (1) lit. a) și alin. (6) din această Lege, comisia de privatizare urma să asigure transmiterea obiectelor de menire publică în proprietatea autorității administrației publice locale, a unităților de exploatare locale, în modul stabilit de Guvern, iar autoritățile respective erau obligate să primească cu act de la întreprindere patrimoniul respectiv în termen de 10 zile de la data primirii avizului despre predarea lui. În plus, prin norma stipulată la art. 27 lit. a) din Legea nr. 392/1999, Guvernul a fost însărcinat să aprobe modul de trecere a obiectelor de menire publică în proprietatea autorităților administrației publice locale, a unităților de exploatare locale.

Astfel, neîndeplinirea de către Guvern a sarcinilor privitoare la transmiterea obiectelor de menire publică în proprietatea autorității administrației publice locale nu poate constitui temei pentru lipsirea persoanelor de dreptul de a poseda bunurile respective.

În plus, menționăm, că potrivit art. 27 lit. d) din Legea nr. 392/1999, Guvernul a fost împuternicit să ia măsuri pentru asigurarea înregistrării imobilelor și mijloacelor de transport, atribuite în natură participanților la privatizare.

Prin urmare, sugerăm instituirea unor norme în cadrul proiectului de lege care ar facilita înregistrarea dreptului de proprietate asupra cotelor-părți valorice în situația în care comisiile de privatizare nu au perfectat actele ce confirmă atribuirea în natură a cotelor-părți valorice, precum și ar abilita Guvernul cu sarcina de a elabora mecanismul de înregistrare a bunurilor în cazul în care există mai mulți posesori asupra unui bun imobil.

Drept rezumat, am putea afirma, că soluția cuprinsă în proiectul de lege se poate referi doar la bunurile (de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și sediile administrației publice) care nu au fost transmise persoanelor fizice/juridice, bunuri care, în corespundere cu art.15 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 392/1999, urmau a fi transmise în proprietatea autorităților administrației publice locale. Astfel, în situația în care, actualmente aceste bunuri sunt în posesia unității administrativ-teritoriale, proiectul de lege ar putea soluționa problema în sensul înregistrării lor în Registrul bunurilor imobile, constituind în sine (legea) ca temei de dobândire a dreptului de proprietate asupra lor.

Celelalte bunuri care au fost supuse procedurii de privatizare și care sunt în posesia persoanelor fizice/juridice, nu vor putea trece în proprietatea unității administrativ-teritoriale în baza acestui proiect de lege, pe motiv, că soluția propusă prin proiect ar contraveni prevederilor art. 46 alin. (3) din Constituție, care prevede că averea dobândită licit nu poate fi confiscată.

În corespundere cu art. 1 din Legea cu privire la privatizare nr. 627/1991, privatizarea a constituit un mod licit de dobândire a dreptului de proprietate asupra bunurilor, astfel încât dacă se va pune în aplicare mecanismul prevăzut la alineatele (1), (3) și (4) ale art. 8¹ din proiect, persoanele care astăzi sunt posesori ai bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi

agricole nu vor putea dobândi dreptul de proprietate prin uzucapiune din motivele invocate anterior, respectiv, trecerea acestor bunuri în proprietatea unităților administrativ-teritoriale va constitui o confiscare a bunurilor respective, fapt ce este strict interzis de prevederile art. 46 alin. (3) din Constituție.

Cu titlu de referință, pertinente sunt constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 21/2011 privind interpretarea articolului 46 alin. (3) din Constituție, unde Curtea reține că prezumția caracterului licit al dobândirii averii, prevăzută de alineatul (3) al articolului 46 din Constituție, constituie o garanție constituțională a dreptului de proprietate privată, fiind în deplină concordanță cu alineatul (1) din același articol, potrivit căruia:

"Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate."



Ion Creangă
Șef Direcție generală

Ex. I. Băieșu
Tel:551