

ADMINISTRAREA PROPRIETĂȚII PUBLICE ÎN MUN. CHIȘINĂU

Ecaterina BALTAGA, doctor
Universitatea Agrară de Stat din Moldova
cucos77@gmail.com

Rezumat: *Administrarea proprietății publice este un proces durabil, ce susține autoritățile publice locale în adoptarea deciziilor cu privire la investițiile în dezvoltarea proprietăților publice, reieșind din nivelul de importanță al activelor și cât de corespunzătoare sunt activele publice pentru asigurarea prestării calitative a serviciilor publice. Conform conceptului legal actual, unităților administrativ-teritoriale, ca și oricăror alte persoane juridice, le este recunoscut dreptul de proprietate asupra unui ansamblu de bunuri. Ce ține de bunurile proprietate municipală or. Chișinău ele prezintă o importanță deosebită pentru satisfacerea interesului public general – fiindu-le aplicabil un regim juridic de drept public, astfel fiind inalienabile, imprescriptibile, insesizabile.*

Abstract: *Public property management is a sustainable process that supports local public authorities in making decisions regarding investments in the development of the public property, based on the level of importance of assets and how suitable are these public assets for ensuring the quality of public services. According to the current legal concept, the administrative-territorial units, like any other legal entity, have the right of ownership over a set of goods. The municipally owned goods of Chisinau city are of particular importance for the satisfaction of the general public interest. These goods are under a legal public law regime that makes them inalienable, imprescriptible, and imperceptible.*

Cuvinte cheie: *autoritate publică, investiții, dezvoltare, interes public, inventariere.*

Articolul 127 din cadru normelor constituționale stipulează expres că proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

Sub aspect administrativ Republica Moldova este organizată în unități administrativ-teritoriale: raioane, orașe și sate. Necesitatea organizării teritoriului sub aspect administrativ este incontestabilă, realizarea oricărui interes general al societății fiind îndeplinit anume prin intermediul structurilor colectivităților special organizate și al persoanelor desemnate în cadrul lor, menite să dirijeze comunitatea și să influențeze colectivitatea în ansamblu pentru un comportament prescris să realizeze interesele publice [1].

Satul, comuna, orașul, municipiul, raionul, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, care exercită acest drept în numele colectivității din teritoriul unității administrativ-teritoriale, conform art. 4 alin. (1) a Legeii nr. 523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale sunt subiecți ai dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

Noțiunea de ”municipiu” introdusă de Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994, viza noțiunea, care substituia pe cea de „oraș de subordonare republicană”. Astfel, municipiul este un oraș cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică și administrativă a republicii [2].

Legea nr. 764 din 27.12.2001 stabilește prin dispoziția art. 8 că, ”statutul de municipiu se atribuie orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol”.

Chișinăului i s-a atribuit un statut special potrivit prevederilor Legii nr. 431-XIII din 19.04.1995. Pe lângă teritoriul urban propriu-zis al municipiului, în componența celor cinci sectoare a Chișinăului au fost incluse, de asemenea, „unități administrativ-teritoriale” - sate (comune) și orașe din suburbii.

Iar, prin Hotărârea Guvernului nr. 535 din 25.09.91 a fost legiferat sistemul de administrație municipală al capitalei.

În pofida unor îmbunătățiri aduse prin adoptarea Codului Civil și Legea nr. 123 din 18.03.2003 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.

Legea cu privire la proprietate nr. 459 din 22.01.91 este primul act legislativ care a supus reglementării anumite aspecte legate de proprietatea municipală.

În acest sens, sunt incluse unele prevederi care menționează proprietatea municipală ca o formă a proprietății (art.3); sunt stabilite anumite categorii de bunuri care pot fi în proprietatea municipală (art. 32); și, se stabilite unele modalități de apariție a proprietății municipale (art.36).

Însă, în această formulă, proprietatea statului și cea municipală formează un tot întreg și nu este delimitată. 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/municipal - contrar principiilor autonomiei locale. În opinia noastră, proprietatea municipală trebuie să fi e 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 [3].

Dezvoltarea conceptului de proprietate municipală este continuat de Legea nr.310 din 07.12.1994 privind administrația publică locală, care pentru prima dată încearcă definirea noțiunii de patrimoniu municipal (art. 66): ”(...) orașelor (municipiilor), (...) 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”.

”Patrimoniul satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), raioanelor se poate constitui prin: a) transfer de bunuri în cazul creării de unitate administrativ-teritorială sau schimbării limitelor ei teritoriale; b) transfer de bunuri ale statului în proprietate unităților administrativ-teritoriale, conform hotărârii Guvernului; c) activitatea economică și comercială a autorităților administrației publice locale; d) alte acte juridice, căi și modalități legale” (art. 67 alin. (2)).

Dar Legea nr. 310/1994, în același timp, „uită” să menționeze și bunurile domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale în calitate de parte componentă și indispensabilă a patrimoniului municipal.

Ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale de către Republica Moldova duce la apariția unor garanții juridice pentru protecția autonomiei locale în Republica Moldova. Chiar dacă Carta nu conține prevederi exprese privind reglementarea raporturilor patrimoniale ale colectivităților locale și dreptul autorităților locale în ceea ce privește dispunerea de bunuri proprietate ale unităților administrativ-teritoriale, Memorandumul Explicativ al Camerei Autorităților Locale al Congresului Puterilor Locale și Regionale adoptat la 20-22 mai 2003, constată că dreptul de proprietate municipală este protejat de către Carta Europeană a Autonomiei Locale în mod implicit [4].

În scopul reglementării complexe și adecvate a diferitor aspecte legate de administrarea proprietății municipale de către autoritățile publice locale se adoptă Legea nr.523 din 16.07.1999 privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, care prevede în acest sens: întregirea conținutului conceptului privind patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, prin introducerea în circuitul juridic, alături de noțiunea de domeniu public, și a noțiunii de domeniu privat (art. 1); stabilirea unei liste a obiectelor ce pot fi în proprietatea unităților administrativ-teritoriale (art. 3); stabilirea

regulilor conform cărora bunurile pot fi transmise în/din proprietatea unităților administrativ-teritoriale în/din proprietatea statului sau altor unități administrativ-teritoriale (...) (art. 8); instituirea unor garanții în privința apărării dreptului de proprietate publică locală (art. 10) etc.

Legea nr. 123 din 18.03.2003 privind administrația publică locală reglementează prin conținutul art. 81 că: ”Constituie patrimoniu al unităților administrativ-teritoriale bunurile care aparțin domeniului public și domeniului privat al acestora. Bunurile care fac parte din domeniul public sînt inalienabile, imprescriptibile și inesesizabile”. Legea stabilește criteriile de plasare a bunurilor în domeniul public local (art. 82).

Legea nr. 436 din 28.12.2006 divizează autorități administrației publice locale de nivelul întâi în sate (comune), orașe (municipii). Astfel, dreptul de proprietate publică în unitățile administrativ-teritoriale este exercitat prin intermediul consiliilor satelor, comunelor, orașelor, municipiilor.

Din domeniul public (...) fac parte bunurile determinate de lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sînt de uz sau de interes public local. La categoria bunurilor domeniului public (...) pot fi raportate terenurile pe care sînt amplasate construcții de interes public local, porțiunile de subsol, drumurile, străzile, piețele, obiectivele acvatic separate, parcurile publice, clădirile, monumentele, muzeele, pădurile, zonele de protecție și zonele sanitare, precum și alte obiective care, conform legii, nu aparțin domeniului public al statului (art. 75).

Pentru ca bunul să facă parte din domeniul public al municipiului, el trebuie să îndeplinească anumite condiții, și anume:

- a) bunurile care aparțin domeniului public trebuie să fie de uz sau de interes public;
- b) bunurile, aparținând domeniului public au o importanță socială deosebită, fiind valori destinate uzului general;
- c) bunurile din domeniului public sunt supuse unui regim juridic de drept public;
- d) bunurile, aparținând domeniului public sunt fie proprietatea persoanelor juridice de drept public, fie în paza sau protecția acestora.

Observăm, că sfera proprietății publice a colectivităților locale o formează atât bunurile mobile cât și bunurile imobile, care vin să satisfacă interesele populației din cadrul unei sau alte colectivități locale. Prin urmare, conceptul proprietății publice a colectivității locale este reflectat în legislație oferind o posibilitate reală titularului acestuia de a edifica raporturi patrimoniale clare și eficiente în legătură cu gestionarea și dispunerea de resurse materiale locale, în conformitate cu principiile autonomiei locale.

Din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, potrivit prevederilor art.76 al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, fac parte bunurile care, în modul stabilit de lege, nu sunt transferate în domeniul public de interes local sau raional, după caz. Din domeniul privat pot face parte și alte bunuri dobândite, în condițiile legii, de unitatea administrativ-teritorială.

Legea Nr. 246 din 22-11-2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală stabilește prin dispoziția art. 3 alin. (1) că ”bunurile întreprinderii de stat/municipale se constituie din bunurile domeniului privat al statului/unității administrativ-teritoriale/unității teritoriale autonome Găgăuzia depuse ca aport în capitalul social al întreprinderii și bunurile obținute ca rezultat al activității desfășurate și aparțin acesteia cu drept de proprietate.

Modul de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra bunurilor întreprinderii de stat/municipale se stabilește de legislație.

Întreprinderea de stat/municipală este obligată să utilizeze rațional și eficient bunurile de care dispune și să asigure integritatea lor.

Transmiterea, comercializarea, darea în locațiune/arendă sau comodat și casarea bunurilor întreprinderii de stat/municipale se efectuează în modul stabilit de Guvern.

Legea Nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău stabilește prin conținutul art. 6. Competențele consiliului municipal, în domeniul administrării patrimoniului și a finanțelor publice municipale.

Interpretând prevederile constituționale (art. 127), ale Legii privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și ale Legii privind administrația publică locală și altor acte legislative în vigoare, în proprietatea municipală pot fi următoarele categorii de bunuri:

- terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public local; clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul local și Primăria, precum și instituțiile publice de interes local – bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile etc.;

- piețele publice, rețelele stradale, parcurile publice;

- monumentele de interes public local;

- terenurile ocupate de păduri, lacuri, zone de protecție și zone sanitare de interes local;

- bunurile întreprinderilor și instituțiilor locale bugetare cu caracter social-cultural: de învățământ, de ocrotire a sănătății și de cultură (inclusiv informația tehnico-științifică, tehnologică și de altă natură);

- bunurile întreprinderilor municipale, precum și cota stabilită din capitalul statutar al întreprinderilor cu formă de proprietate mixtă și comună, aparținând subiectelor activității de întreprinzător din sfera industriei, agriculturii, construcțiilor, transporturilor, achizițiilor, comerțului, deservirii comunale și sociale și din alte domenii;

- bunurile autorităților publice locale și ale administrațiilor unităților administrativ-teritoriale, terenurile destinate satisfacerii necesităților unităților administrativ-teritoriale;

- mijloacele bugetului local și cota stabilită din fondurile extrabugetare, valorile mobiliare;

- fondul locativ (cu excepția celui particular, cooperatist, al asociațiilor obștești și al căminelor);

- obiectele din infrastructura tehnică și alte obiecte care se află pe teritoriul respectiv, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație;

- alte bunuri necesare pentru dezvoltarea economică și socială a unității administrativ-teritoriale și pentru realizarea de către autoritățile administrației publice locale a sarcinilor ce le revin în conformitate cu legislația privind administrația publică locală.

Una dintre carențele principale ale sistemului de management al patrimoniului municipal ține inventarierea și evidența bunurilor de proprietate publică ale municipiului.

Etapele obligatorii ale procesului de inventariere sunt: instituirea comisiei de inventariere; determinarea existenței bunurilor proprietate publică, identificarea lor, descrierea situației privind modificările suprafețelor utilizate/ transmise în locațiune/ libere/ ocupate abuziv, precum și alte date privind bunurile imobile gestionate; întocmirea actelor de inventariere.

În municipiul Chișinău structurarea fondului funciar după formele de proprietate, include după Direcția management financiar:

- Terenuri proprietate publică a or. Chișinău – 8135 ha sau 66,1% din suprafață. Cea mai mare parte a terenurilor sunt cele destinate pentru construcții și curți, precum și terenurile destinate spațiilor verzi care dețin 93,8 % din total (8,1 mii ha);

- Terenuri proprietate publică a statului – 2556 ha sau 20,8% din suprafața totală (inclusiv terenuri ale fondului silvic, fondului apelor, ocupate de drumuri naționale și regionale, terenuri destinate protecției naturii, pentru construcții, precum și terenuri destinate industriei și infrastructurii edilitare);

- Terenuri proprietate privată – 1609 ha, ce constituie 13,1% din totalul de terenuri, fiind ocupate preponderent de construcții.

Regulamentului cu privire la inventarierea clădirilor, construcțiilor și încăperilor izolate, proprietate publică a mun. Chișinău reglementează procesul de inventariere a următoarelor categorii

de bunuri imobile: clădiri, construcții și încăperi izolate, proprietate publică a municipiului Chișinău, ce se află în gestiunea subdiviziunilor Consiliului municipal Chișinău (CMC) – instituții publice, întreprinderi municipale, societățile comerciale în care CMC deține cota-parte.

Ce ține de perfecționarea procesului de inventariere a proprietății publice a mun. Chișinău conducătorul entității municipale (direcție, pretură, instituție publică etc.) în mod obligatoriu va prezenta anual Direcției generale economie, comerț și turism a Consiliului municipal Chișinău (DGECT), până la 31 martie, darea de seamă privind bunurile imobile (clădiri, construcții și încăperi izolate) deținute în gestiune la situația din 1 ianuarie a anului respectiv.

Însă, nu toată informația este disponibilă pentru a avea o imagine comprehensivă asupra patrimoniului mun. Chișinău, iar deseori apar diferențe mari în rapoartele direcțiilor.

În plus, terenurile și bunurile imobile (edificii, clădiri, etc.) – proprietate municipală nu sunt luate la evidență și nu sunt incluse în evidența contabilă primară. La moment, evidența acestora este dusă în registre separate, cărora nu i se atribuie calitativul de documente de strictă evidență, acestea nefiind cusute, sigilate și eliberate de un organ superior de control. Fapt ce lasă teren pentru corupere.

La ora actuală, municipiul Chișinău nu deține un inventar centralizat al proprietăților municipalității. Lipsa datelor privind regimul de proprietate este o problemă gravă, acest lucru având în mod constant repercusiuni asupra înstrăinării ilegale a bunurilor imobile și terenurilor – proprietate municipală.

Rezultatele verificărilor asupra regularității și legalității gestionării patrimoniului public efectuat de Curtea de Conturi denotă prezența mai multor nereguli în activitatea APL.

Referințe bibliografice:

1. Arsene A. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Volumul I, Chișinău: CEP USM, 2005, 502 p.
2. Cornea S. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2018. 628 p.
3. Furdui V. Probleme și conflicte juridice actuale din domeniul administrației publice locale. Chișinău: TISH, 2004. 60 p.
4. Furdui V. Statutul actual al proprietății unităților administrativ-teritoriale (aspecte teoretice și practice). Chișinău: TISH, 2003. 42 p.