

CZU: 347.453:352.07(478-21)

## NECESITATEA MODIFICĂRII ACTELOR LEGISLATIVE PRIVIND LOCAȚIUNEA ÎNCĂPERILOR NELOCUIBILE DE LA CONSILIUL MUNICIPAL CHIȘINĂU

*Radu POPA*

*Universitatea de Stat din Moldova*

Potrivit art.875 din Cod civil al Republicii Moldova, prin contractul de locațiune, o parte (locator) se obligă să dea celeilalte părți (locatar) un bun determinat individual în folosință temporară sau în folosință și posesiune temporară, iar aceasta se obligă să plătească chirie.

Rezultă că locatorul (proprietar sau altă persoană prevăzută de lege), după o înțelegere prealabilă, oferă un anumit bun în folosință sau în folosință și posesiune pentru o anumită perioadă de timp contra unei plăți.

Activitatea de închirieri pe piața imobiliară a Consiliului municipal Chișinău se desfășoară cu abateri. Consiliul municipal întâmpină dificultăți în administrarea patrimoniului său și deseori comite erori în procesul de încheiere a contractului de locațiune a încăperilor nelocuibile.

Cea mai mare și mai des întâlnită eroare pe care o comite Consiliul municipal este nerespectarea art.77 alin.(5) din Legea privind administrația publică locală, nr.436-XVI din 28.12.2006, care prevede licitația ca metodă de dare în locațiune a încăperilor.

O problemă acută ce ține de administrarea patrimoniului este folosirea încăperilor de către persoane străine. Deseori, negocierea dintre părți și inspectarea încăperilor la fața locului scot la iveală că încăperile sunt folosite de persoane străine.

Utilizarea încăperilor de către persoane neautorizate este condiționată și de procesul îndelungat și anevoios de dare în locațiune.

Așadar, Consiliul municipal Chișinău nu este un bun proprietar, iar activitatea acestuia pe piața de închirieri imobiliare lasă de dorit.

**Cuvinte-cheie:** locațiune, autoritate publică, locator, locatar, drepturi, obligații, patrimoniu, încăperi nelocuibile, cadastru, înregistrare, inventariere, gestionare eficientă, licitație.

### THE NEED TO AMEND THE LEGISLATIVE ACTS ON THE HIRING OF NON-RESIDENTIAL PREMISES FROM THE CHISINAU MUNICIPAL COUNCIL

According to art.875 of the Civil Code of the Republic of Moldova, through the rental contract, a party is committed to give to the other party an individually determined asset for temporary use or for use and for temporary possession, and s/he undertakes to pay rent.

It follows that, the tenant (the owner or other person prescribed by law) offers a certain good after a prior understanding in use or in use and possession for a certain period of time against a payment.

The rental activity on the real estate market of the Chisinau Municipal Council is carried with deviations. The municipal council encounters difficulties in managing his patrimony and often makes mistakes in the process of making a rental contract to the empty house (rooms, buildings).

The biggest and most common mistake made by the Municipal Council is the non-observance of art.77 par.(5) of the Law of local public administration, no.436-XVI of 28.12.2006, which provides the auction as a method of renting the rooms.

An acute problem for the patrimony administration is the usage rooms by foreigners. Often the negotiation between the parties and the inspection of the rooms on the spot reveals that the rooms are used by foreigners,

Another situation of using the rooms by unauthorized persons are due to the long and difficult process of renting rooms.

Therefore, the Chisinau Municipal Council is not a good owner, and its activity on the real estate market leaves no good.

**Keywords:** rent, wealth, public authority, cadaster, rights, obligations, efficient, management, auction, locator, owner, tenant.

### Introducere

Conform prevederilor legale [1], autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, asigurând, în condițiile legii, delimitarea și evidența separată a bunurilor din domeniul public și cel privat într-un registru al patrimoniului public, care este un sistem de colectare, păstrare și prelucrare a informației cu caracter juridic și financiar din domeniu [2].

Sfera obiectuală a proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale, modul de administrare al ei și înregistrarea acesteia sunt determinate de legislația în vigoare, în special de Constituția Republicii Moldova

(art.9 și art.127), de Codul civil (art.500), de Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice (art.9), de Legea privind administrația publică locală (art.74-77), de Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale (art.1) și de Legea cadastrului bunurilor imobile (art.28).

### Rezultate și discuții

La prima vedere s-ar părea că există un cadru legislativ favorabil pentru constituirea, gestionarea și înregistrarea proprietății municipale; în realitate, însă, lucrurile stau altfel.

Conform prevederilor Legii nr.523-XIV din 16.07.1999 [3] și ale Regulamentului nr.11/55 din 23.12.2014 aprobat prin Decizia Consiliului municipal Chișinău (în continuare – CMC) [4], se declară proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale toate bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul acestora până la intrarea în vigoare a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu excepția bunurilor ce se aflau în proprietatea statului și în proprietate privată. Cele notificate impun identificarea tuturor obiectelor imobile edificate în municipiu (inclusiv a celor cu statut fără stăpîn), divizarea lor după apartenență (de stat/locală/privată), precum și înregistrarea contabilă și cadastrală a bunurilor publice locale. Din practică, se atestă a fi un proces foarte anevoios, iar acest lucru ar putea da apă la moară profiturilor. Deși, în mod normal, ar trebui ca toate imobilele să fie documentate, înregistrate și luate la evidența organului cadastral, acest lucru pare departe de a fi realizat și chiar realizabil. Aceasta se explică prin faptul că piața imobilelor este în permanentă schimbare și, totodată, nu există voința în acest sens nici a proprietarilor, nici a altor persoane care au împuternicirea de a gestiona imobilele. Avem în vedere aici consilierii municipali, care, fiind investiți prin votul cetățenilor, nu-și execută obligațiile prevăzute de lege.

Neînregistrarea dreptului de proprietate ridică mari probleme. Potrivit art.875 CC RM, prin contractul de locațiune, o parte (locator) se obligă să dea celeilalte părți (locatar) un bun determinat individual în folosință temporară sau în folosință și posesiune temporară, iar aceasta se obligă să plătească chirie. Deci, pentru a putea valorifica și a obține beneficii pecuniare de pe urma locațiunii, trebuie să fie înregistrat dreptul de proprietate asupra imobilului. Or, un bun al cărui proprietar nu este cunoscut nu poate constitui obiect al contractului de locațiune în cazul nostru.

Potrivit art.26 alin.(4) din Legea cadastrului bunurilor imobile, nr.1543-XIII din 25.02.1998, în cazul înregistrării drepturilor asupra unui bun imobil care aparține Republicii Moldova sau unei unități administrativ-teritoriale a ei, în numele lor acționează autoritățile publice autorizate. În cazul bunurilor municipale ale Chișinăului, autoritatea competentă să reprezinte municipiul în fața organului cadastral este Direcția generală economie, reforme și relații patrimoniale, instituție finanțată de către CMC ce are în sarcină administrarea patrimoniului municipal, cu excepția terenurilor care sunt administrate prin intermediul Direcției funciare. În cazurile stipulate de Legea nr.1543, documentele necesare efectuării înscrierii în registrul bunurilor imobile le prezintă autoritățile administrației publice, instanțele de judecată sau executorii judecătorești. Consiliul municipal întâmpină dificultăți în administrarea patrimoniului său și deseori comite erori în procesul încheierii contractului de locațiune a încăperilor nelocuibile anume din cauza că nu poate demonstra dreptul de proprietate asupra imobilelor.

Potrivit art.3 din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, nr.523/99 [5], autoritățile publice locale pot exercita dreptul de proprietate și pot da în locațiune bunurile care se află pe teritoriul respectiv, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație. Cu toate că este o prevedere generală, care nu prevede mecanismul final de înregistrare și gestionare ulterioară a proprietății, considerăm că este binevenită această prevedere legală. Prin participarea la raporturile de locațiune, interesul Consiliului municipal este unul mai degrabă economic decât juridic, deoarece urmărește scopul acumulării surselor financiare necesare pentru acordarea serviciilor publice către populație. Anume acesta este scopul punerii în valoare a dreptului de proprietate asupra imobilelor, în general, și a încăperilor, în special. Deși este o activitate aducătoare de profit, putem afirma că activitatea CMC pe piața imobiliară nu este o activitate de antreprenariat. Cert este faptul că CMC, în calitate de proprietar al imobilelor, nu investește niciun leu în construcția de noi imobile, activitatea de închiriere axându-se pe încăperile deja existente moștenite de-a lungul timpului din perioada sovietică.

Darea în locațiune de către proprietar a bunurilor sale este un aspect normal, căci, după cum afirmă, just, profesorul universitar Gheorghe Chibac, „obiectele contractului de locațiune pot fi numai bunurile determinate individual și neconsumabile, deoarece folosința și posesia temporară presupune restituirea lor după încetarea contractului. Dreptul de proprietate asupra bunului folosit nu-i aparține persoanei care îl folosește” [6].

Locațiunea ia naștere urmare a adoptării deciziei în acest sens din partea organului colectiv care ia hotărârea cu votul majorității consilierilor prezenți. Nu există la moment o politică unitară în ce privește stabilirea și prelungirea raporturilor contractuale de locațiune a încăperilor cu statut nelocuibil.

Legea privind administrația publică locală, nr.436-XVI din 28.12.2006, prevede licitația ca metodă prin care trebuie să fie date în locațiune încăperile. Pe de altă parte, potrivit alin.(2) art.904 CC RM, la expirarea contractului de locațiune, locatarul are dreptul prioritar la încheierea contractului pe un nou termen, dacă:

- și-a onorat anterior obligațiile contractuale;
- bunul se dă în locațiune pe un nou termen;
- este de accord cu noile condiții contractuale stabilite de locator.

Astfel, în diferite cazuri se iau soluții diferite: fie că se purcede la organizarea unei noi licitații, fie că se prelungesc relațiile contractuale cu fostul locatar prin emiterea unei decizii a Consiliului municipal Chișinău. Această practică neunitară ridică semne de întrebare; însă, din dorința de a nu intra în polemicile politicii, vom recomanda doar aplicarea corectă a principiilor dreptului.

Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr.162 din 19.02.2004, referitoare la reglementarea procesului de inventariere a bunurilor imobile proprietate a unităților administrativ-teritoriale și a statului și la înregistrarea drepturilor de proprietate asupra acestor imobile. Pentru efectuarea tuturor acestor acțiuni, conform pct.1 din hotărâre, a fost stabilit un termen de 30 de zile, care pentru municipiul Chișinău este un termen ireal, luând în considerare numărul impunător de obiective și personalul limitat. Ar fi benevenită efectuarea masivă a inventarierii și delimitării bunurilor imobile municipale cu concursul unor instituții sau programe speciale, precum PNUD, așa cum s-a procedat la inventarierea și delimitarea terenurilor.

Cu toate acestea, întru executarea acestei hotărâri, subdiviziunile Consiliului municipal Chișinău au efectuat totuși inventarierea clădirilor – proprietate publică municipală. Astfel, prin decizia nr.16/44 din 23.12.2004, Consiliul municipal Chișinău a aprobat actele de inventariere a bunurilor imobile proprietate a Consiliului municipal și a statului la situația din 01.01.2004. Procesul de inventariere este un proces continuu și se desfășoară și în prezent.

Cu toate că Primăria și Consiliul municipal Chișinău și-au onorat obligațiunile prevăzute în hotărârea sus-menționată, Oficiul Cadastral Teritorial Chișinău și Agenția Relații Funciare și Cadastru au înregistrat selectiv patrimoniul municipal. În consecință, proprietatea municipală, există *de facto*, dar nu este înregistrată *de jure*, creându-se o situație neclară și chiar șubredă în ce privește viitorul acestor imobile.

La art.1 alin.(6) din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, nr.523-XIV din 16.07.1999, se prevede că „se declară proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale toate bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul lor până la intrarea în vigoare a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu excepția bunurilor ce se aflau în proprietatea statului și în proprietate privată.”

Legea cadastrului bunurilor imobile, nr.1543 din 25.02.1998, prevede (la art.28) documentele în baza cărora se efectuează înregistrarea dreptului asupra bunului imobil, printre care se înscriu *actele administrative emise de autoritățile publice abilitate în modul stabilit de legislație, în vigoare la data adoptării lor*.

Bazându-se pe prevederile sus-menționate, Consiliul municipal Chișinău a comandat de la Arhiva Națională copiiile autentificate de pe deciziile Comitetului Executiv și de pe hotărârile de naționalizare ale Sovietului Miniștrilor. Acest lucru s-a făcut, deoarece majoritatea imobilelor aflate în proprietatea municipiului Chișinău și gestionate de Consiliul municipal Chișinău există încă din perioada sovietică.

Având la bază decizia Consiliului municipal Chișinău de declarare a dreptului de proprietate municipală asupra unui șir de obiective municipale, a fost depusă o cerere de înregistrare a drepturilor asupra acestor obiective, pe care Întreprinderea de Stat „Cadastru” nu a acceptat-o, dar pe care nici nu a motivat-o.

În scopul depășirii problemei privind înregistrarea proprietății municipale de către Oficiul Cadastral Teritorial Chișinău, propunem:

- completarea art.28 alin.(1) lit.a) din Legea cadastrului bunurilor imobile, nr.1543 din 25.02.1998 în felul următor: „*actele administrative emise de autoritățile publice abilitate în modul stabilit de legislație (hotărârile de Guvern, hotărârile de naționalizare, deciziile consiliului local, actele de dare în exploatare, deciziile de aprobare a actelor de dare în exploatare)*”, în continuare după text;
- efectuarea inventarierii și delimitării masive a bunurilor imobile cu concursul instituțiilor de asistență și al programelor în acest sens, precum PNUD.

O altă problemă stringentă pentru municipiu este darea în locațiune a încăperilor nelocative prin intermediul licitațiilor publice și situația încăperilor care nu pot fi expuse la licitație.

O bună parte din imobilele pe care Consiliul municipal Chișinău le dă în chirie o formează subsolurile sau demisubsolurile din blocurile locative. Majoritatea subsolurilor și a altor încăperi nelocative din blocurile locative din municipiul Chișinău sunt ocupate de locatari, iar la licitație pot fi expuse doar încăperi libere. În astfel de situație, Consiliul municipal Chișinău ar trebui să inițieze acțiuni de judecată cu populația întregului municipiu pentru a elibera încăperile ocupate, pe care ulterior să le expună la licitație. Legea privatizării fondului de locuințe, nr.1324 din 10.03.1993, prevede că „*proprietarii de locuință privatizată sunt coposesorii instalațiilor și comunicațiilor ingineresti, ai locurilor de uz comun ale imobilului și ai terenurilor de pe lângă el*” (art.8. alin.(1)).

Pornind de la aceste prevederi, considerăm oportun de a propune excluderea încăperilor respective din bunurile imobile pasibile de licitație.

În continuare ne vom referi la spațiile din incinta instituțiilor de învățământ care se dau în chirie. În majoritatea cazurilor acestea se dau în locațiune pe ore și doar în anumite zile a săptămânii, pentru a nu afecta procesul educațional. În același timp, pe durata lucrărilor de reparație, instituțiile de învățământ se transferă, în baza deciziilor CMC, în alte instituții de învățământ din apropiere. În toate cazurile, deciziile respective ale Consiliului municipal Chișinău sunt contestate de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat ca fiind ilegale, ceea ce nu corespunde adevărului.

Ținând cont de acest lucru, considerăm că și aceste spații ar trebui excluse din lista obiectelor expuse la licitații.

Legea privind administrația publică locală, nr.436 din 28.12.2006, stabilește următoarele: „*Înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege*” (art.77 alin.(5)).

Prin urmare, legiuitorul a instituit excepții de la regula generală privind transmiterea în locațiune a bunurilor imobile. În acest context, aducem exemple de excepții prevăzute de art.77 alin.(5) din legea menționată *supra*, și anume: prevederile art.24 alin.(4) din Legea culturii, nr.413 din 27.05.1999; art.8 alin.(2) din Legea cu privire la asociațiile obștești, nr.837 din 17.05.1996; art.65 alin.(3) din Legea cu privire la avocatură, nr.1260 din 19.07.2002; art.21 din Legea privind meșteșugurile artistice populare, nr.135 din 20.03.2003; art.146 alin.(5) din Codul educației al Republicii Moldova; art.8 alin.(1) din Legea privatizării fondului de locuințe, nr.1324 din 10.03.1993 etc.

Pentru depășirea situației create privind categoriile încăperilor care pot fi date în locațiune cu evitarea procedurii de licitare, propunem modificarea art.77 alin.(5) din Legea privind administrația publică locală după cum urmează: „***Înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres în: Legea culturii, nr.413 din 27.05.1999, Legea cu privire la asociațiile obștești, nr.837 din 17.05.1996, Legea cu privire la avocatură, nr.1260 din 19.07.2002, Legea privind meșteșugurile artistice populare, nr.135 din 20.03.2003, Codul educației al Republicii Moldova, Legea privatizării fondului de locuințe, nr.1324 din 10.03.1993, și bunurile care fac parte din domeniul public al unității administrativ-teritoriale.***

Menționăm, totodată, că în conformitate cu avizul Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova nr.418 din 15.09.2010, închirierea încăperii nelocative situate în incinta instituției medico-sanitare publice cu o suprafață nesemnificativă pentru acordarea asistenței medicale sau pentru alt scop permis de legislația în vigoare nu prezintă obiect al parteneriatului public privat, de aceea considerăm că din art.4 alin.(4) din Legea ocrotirii sănătății, nr.411 din 28.03.1995, urmează a fi exclusă sintagma „***privind parteneriatul public-privat***”.

Cât privește calcularea cuantumului chiriei anuale a bunurilor imobile proprietate publică, efectuată în conformitate cu Legea bugetului de stat pe anul respectiv, trebuie să menționăm că aici nu sunt prevăzute facilități la plata chiriei pentru:

- locatarii din blocuri cu multe niveluri, care închiriază debarale la subsol pentru necesități gospodărești ce nu pot fi închiriate la același preț ca și depozitele agenților economici;
- persoanele socialmente vulnerabile, invalizii, veteranii, pensionarii etc.;

- oamenii de creație care nu fac parte din Uniunile/Asociațiile de creație (ale pictorilor, sculpturilor, arhitecților și meșterilor populari);
- întreprinderile de stat și municipale aflate la autogestiune.

Pentru depășirea problemei date și în scopul apărării drepturilor acestor categorii de persoane, propunem ca în Legea bugetului de stat pentru anii viitori să fie introduse următoarele cote ale coeficientului de piață:

- *pentru spații și garaje închiriate de către organizațiile de veterani și invalizi, organizațiile participanților la acțiunile militare din Transnistria și Afganistan, la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl, pensionari, veterani și invalizi – 0,05;*
- *pentru încăperile transmise în locațiune locatarilor blocurilor cu multe niveluri, în calitate de spații pentru păstrarea lucrurilor de uz gospodăresc – 0,1 pentru o suprafață de până la 20 m<sup>2</sup>;*
- *pentru încăperile transmise în locațiune întreprinderilor de stat și municipale aflate la autogestiune – 0,3.*

Toți oamenii de creație urmează a fi egalați în drepturi, de aceea considerăm oportună excluderea clasificărilor oamenilor de creație din legea respectivă.

Legalizarea unor asemenea facilități pentru persoanele mai dezavantajate social ar da un imbold creșterii echității sociale, deoarece aceste categorii sociale sunt mai vulnerabile din punct de vedere economic și nu pot fi puse pe același cântar cu celelalte persoane, mai ales juridice. Totodată, este discriminatoriu faptul că anumite categorii de oameni de creație dispun de facilități, iar altele nu. Spre exemplu, sculptorii în calitate de oameni de creație beneficiază de un coeficient de piață mult mai mic decât scriitorii. Considerăm oportună acordarea acestor facilități pentru categoriile de locatari indicate mai sus. Aparent, scopul stabilirii raporturilor de locațiune ar fi obținerea beneficiilor pecuniare și creșterea bugetului municipal. Totuși, să nu uităm de interesul public suprem pentru care trebuie să lucreze aleșii poporului – interesul general de a trăi mai bine prin asigurarea serviciilor sociale mai eficiente, calitative și mai diversificate. Ne punem întrebarea: oare cei care sunt mai vulnerabili social nu merită un stimul pentru asigurarea minimumului necesar? Considerăm că da. Prin urmare, susținem argumentul enunțat mai sus.

În ce privește acordarea facilităților la chirie prin aplicarea unui coeficient mai mic pentru instituțiile finanțate de la bugetul de stat și instituțiile municipale aflate la autogestiune, ne întemeiem argumentul prin faptul că aceste instituții se află în serviciul public, al cetățenilor. Cu toate acestea, mai binevenit ar fi ca aceste raporturi să fie gratuite și, prin urmare, să se încheie contracte de comodat, dar nu de locațiune.

Nu putem trece cu vederea neajunsurile legislative indicate mai sus, care împiedică activitatea Consiliului municipal Chișinău pe piața imobiliară. După cum observăm, este necesară modificarea cadrului legal în sensul facilitării stabilirii, modificării și încetării raporturilor juridice de locațiune acolo unde în calitate de locator apar autoritățile publice locale.

#### Referințe:

1. Legea privind descentralizarea administrative, nr.435-XVI din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr.29-31.
2. Legea privind administrarea și deținatizarea proprietății publice, nr.121-XVI din 04.05.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr.90-93.
3. Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, nr.523-XIV din 16.07.1999. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1999, nr.124-125.
4. Regulamentul gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație decât cea locativă – proprietate municipală aprobat prin Decizia CMC nr.11/55 din 23.12.2014.
5. Legea cadastrului bunurilor imobile, nr.1543-XIII din 25.02.1998. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1998, nr.44-46.
6. CHIBAC, Gh., BRUMĂ, S., ROBU, O., CHIBAC, N. *Drept civil. Contracte și succesiuni*: Curs universitar. Ediția a II-a. Chișinău: Tipografia Centrală, 2014.

#### Date despre autor:

**Radu POPA**, doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova.

**E-mail:** radu.popa89@gmail.com

Prezentat la 29.11.2018