



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 208a/2018

privind controlul constituționalității pct. 39 alin. (2) din Regulamentul cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25 octombrie 2016

CHIȘINĂU

14 ianuarie 2019

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,
dnei Raisa APOLSCHII,
dlui Aurel BĂIEȘU,
dlui Corneliu GURIN,
dlui Artur REȘETNICOV,
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dnei grefier Dina Musteața,

Având în vedere sesizarea depusă pe 20 decembrie 2018,
Înregistrată la aceeași dată,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 14 ianuarie 2019 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. Pe 20 decembrie 2018, ca urmare a Deciziei nr. 6/34 din 4 octombrie 2018, Consiliul municipal Chișinău i-a adresat Curții Constituționale o sesizare pentru controlul constituționalității prevederilor pct. 39 alin. (2) din Regulamentul cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25 octombrie 2016.

A. Motivele sesizării

2. Motivele sesizării, astfel cum au fost expuse de autor, pot fi rezumate după cum urmează.

3. Pe 25 octombrie 2016, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 1170 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri.

4. Punctul 39 al Regulamentului stabilește că schimbul terenurilor proprietate publică din domeniul privat al statului pe terenurile proprietate privată se efectuează pentru o cauză de utilitate publică, declarată în condițiile Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică.

B. Legislația pertinentă

5. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 109

Principiile de bază ale administrării publice locale

„(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.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

Articolul 127 Proprietatea

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

(3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

(4) Bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.”

6. Prevederile relevante ale Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25 octombrie 2016, sunt următoarele:

„39. Schimbul terenurilor din domeniul public al statului, precum și al terenurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale pe terenuri proprietate privată al unei persoane fizice sau juridice sunt interzise.

Schimbul terenurilor proprietate publică din domeniul privat al statului și al unității administrativ-teritoriale pe terenurile proprietate privată se efectuează prin hotărâre de Guvern, respectiv prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, Adunării Populare a Găgăuziei pentru cauză de utilitate publică, declarată în condițiile Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488-XIV din 8 iulie 1999.”

7. Prevederile relevante ale Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 8 iulie 1999 sunt următoarele:

Articolul 5 Utilitatea publică

„(1) Se consideră de utilitate publică lucrările privind:

- a) prospecțiunile și explorările geologice;
- b) extracția și prelucrarea substanțelor minerale utile;
- c) instalațiile pentru producerea de energie electrică;
- d) căile de comunicații și clădirile aferente lor, trasarea, alinierea și lărgirea străzilor;
- e) sistemele de telecomunicații, de termoficare și de canalizare, de alimentare cu energie electrică, cu apă și cu gaze;
- f) instalațiile pentru protecția mediului;
- g) indiguirile și regularizările de râurii, lacurile de acumulări pentru surse de apă și atenuarea viiturilor;

h) stațiile hidrometeorologice, seismice și sistemele de avertizare și de prevenire a fenomenelor naturale periculoase și de avertizare a populației;

i) combaterea eroziunii de adâncime, sistemele de irigare și desecare;

j) terenurile necesare construcției de locuințe din fondul de stat, edificiilor de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială și altor obiective sociale care fac parte din proprietatea publică, precum și construcției de sedii pentru administrația publică, pentru autoritățile judecătorești, ambasadale, consulatele, reprezentanțele țărilor străine și organismelor internaționale;

k) terenurile pentru organizarea grădinilor publice și cimitirelor, pentru acumularea și înmormântarea deșeurilor;

l) reconstrucția centrelor urbane, zonelor locative și industriale, a ansamblurilor arhitectonice existente, conform planurilor urbanistice ale localității aprobate, în condițiile legii, de consiliul local;

m) salvarea, protejarea și punerea în valoare a monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice, precum și a parcurilor naționale, rezervațiilor naturale și a monumentelor naturii;

n) prevenirea dezastrelor naturale: cutremure, inundații, alunecări și prăbușiri de terenuri, alte fenomene naturale periculoase;

o) apărarea țării, ordinea publică și securitatea națională;

p) salvarea și protejarea valorilor cultural-artistice și istorice de o importanță excepțională pentru sentimentele naționale ale poporului, precum și a celor care atestă statalitatea țării;

q) salvarea, protejarea și asigurarea reproducerii speciilor de plante, de animale, tuturor reprezentanților naturii vii, aflate pe cale de dispariție.

(2) Utilitatea publică se declară pentru lucrări de interes național sau de interes local.

(3) Sunt de utilitate publică de interes național lucrările care răspund obiectivelor și interesului întregii societăți sau ale majorității ei.

(4) Sunt de utilitate publică de interes local lucrările care răspund obiectivelor și interesului unei localități, ale unui grup de localități din cadrul unei unități administrativ-teritoriale.”

Articolul 6 Declararea utilității publice

„(1) Utilitatea publică se declară:

a) pentru lucrările de interes național - de către Parlament;

b) pentru lucrările de interes local al unității administrativ-teritoriale - de către consiliul ei;

c) pentru lucrările de interes comun al mai multor raioane și/sau municipii - de către consiliile lor, iar în caz de divergențe - de către Guvern;

d) pentru lucrările de interes comun al mai multor orașe și/sau sate din teritoriul unui raion - de către consiliile acestor orașe și/sau sate, iar în caz de divergențe - de către consiliul raional.

(2) Inițiativa privind declararea utilității publice revine autorităților publice și se realizează nemijlocit prin înaintarea propunerilor respective organelor de resort, în modul prevăzut de legislație.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

8. Autorul sesizării consideră că prevederile conținute în pct. 39 alin. (2) din Regulament încalcă principiul autonomiei locale și principiul descentralizării serviciilor publice pe care se bazează administrația publică locală în unitățile administrativ-teritoriale. Prin urmare, acesta consideră că autoritățile publice locale sunt limitate de către Guvern în competențele lor de administrare a bunurilor domeniului privat al satului, comunei, orașului și municipiului.

9. De asemenea, autorul menționează că articolul 127 alineatele (2) și (3) din Constituție prevede că proprietatea publică aparține unităților administrativ-teritoriale și că statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății. Prin urmare, restrângerea dreptului proprietarului de a vinde bunul său constituie o imixtiune în dreptul de proprietate, garantat de articolul 127 din Constituție.

10. Potrivit autorului sesizării, dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 109, 112 alineatele (2) și (3) și 127 alin. (2) și (3) din Constituție.

B. Aprecierea Curții

11. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

12. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Guvernului ține de competența Curții Constituționale.

13. Curtea observă faptul că articolele 25 lit. j) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. j) din Codul jurisdicției constituționale le conferă consiliilor unităților administrativ-teritoriale dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

14. Curtea reține că obiectul sesizării privind controlul de constituționalitate îl constituie dispozițiile punctului 39 alin. (2) din Regulamentul cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25 octombrie 2016.

15. Deși în invocarea dispozițiilor constituționale consiliile unităților administrativ-teritoriale sunt limitate de prevederile articolului 25 lit. j) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 38 alin. (1) lit. j) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea observă că acestea pot invoca încălcarea oricărui articol din Constituție care are legătură cu principiile menționate de articolul 109 din Constituție.

16. Curtea menționează că, potrivit dispozițiilor constituționale, Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții. Hotărârile Guvernului sunt acte emise

în vederea executării legilor și, prin urmare, trebuie să nu contravină acestora. Așadar, normele cuprinse în actele Guvernului nu pot avea un caracter primar, ele fiind acte complementare, care dezvoltă și concretizează dispozițiile legii.

17. În contextul celor menționate, Curtea observă că baza legală a aprobării Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri au constituit-o articolele 8, 9, 10, 15 și 71 din Codul funciar nr. 828 din 25 decembrie 1991, articolele 11, 12 și 14 din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, articolele 6, 8 și 9 din Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice și articolul 6 din Legea nr.91 din 5 aprilie 2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor.

18. De asemenea, Curtea observă că raporturile referitoare la administrarea și deetatzarea proprietății publice sunt reglementate de legislația civilă, funciară și de alte acte normative. Articolul 10 alin. (1) al Legii nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice prevede că „bunurile domeniului public fac obiectul exclusiv al proprietății publice. Circuitul civil al acestor bunuri este interzis, cu excepția cazurilor prevăzute de lege”, iar alin. (7) al aceluiași articol prevede că „bunurile domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale pot circula liber, cu excepția unor categorii de bunuri al căror circuit civil este limitat expres prin lege”. Prin urmare, schimbul terenurilor proprietate publică din domeniul privat al statului și al unității administrativ-teritoriale pe terenurile proprietate privată se poate efectua pentru cauză de utilitate publică, declarată în condițiile Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică.

19. Curtea observă că autorul solicită indirect controlul constituționalității articolului 5 din Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică, care prevede în mod detaliat lucrările de utilitate publică de interes național sau de interes local și care înglobează o multitudine de proiecte pe care le pot avea în vedere consiliile unităților administrativ-teritoriale, cum ar fi căile de comunicații și clădirile aferente lor, trasarea, alinierea și lărgirea străzilor, reconstrucția centrelor urbane, sisteme de telecomunicații, de termoficare și de canalizare, de alimentare cu energie electrică, cu apă și cu gaze, terenurile necesare construcției din fondul de stat, edificiilor de învățământ, sănătate, sport etc. Aceste obiective definesc câmpul de aplicare al noțiunii de utilitate publică. Definirea acestui câmp de aplicare ține de puterea discreționară a Parlamentului. Consiliile locale nu pot eluda aceste prevederi legale dispunând de terenurile proprietate publică în alte interese decât utilitatea publică.

20. De asemenea, consiliile locale, potrivit articolului 6 al Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică și în conformitate cu principiile autonomiei locale, declară ele însele utilitatea publică pentru lucrările de interes local al unităților administrativ-teritoriale.

21. În baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolului 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea depusă de către Consiliul municipal Chișinău pentru controlul constituționalității prevederilor pct. 39 alin. (2) din Regulamentul cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25 octombrie 2016.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Mihai POALELUNGI

Chișinău, 14 ianuarie 2019

DCC nr. 1

Dosarul 208a/2018