

IMPORTANȚA ȘI ACTUALITATEA PROCEDURII DE DELIMITARE A PROPRIETĂȚII PUBLICE

Alexandru PALADI,
doctorand, Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

This article aims to study the procedure of Public land property delineation as a part of entire process of real estate cadastre establishment in the Republic of Moldova. There are approached some actual problems the process faces and the possible ways of their solution are discussed. This paper presents a part of the scientific research of phd thesis "Institutional and methodological development of technical-economical real estate expertise". That's why the main emphasis here is put on the technical and economical estimation as a category of economical activity for the solving of litigation cases in the procedure of public property delineation.

Keywords: public property, technical-economical expertise, public land, technical estimation, economical estimation.

Argumentarea actualității și importanței obiectului cercetat. Faptul că economia Republicii Moldova este o economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și proprietatea publică, care sunt antrenate în concurență liberă, obligă autoritățile administrației publice să asigure administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică în cel mai eficient mod. Acest fapt este stipulat de tendința de evitare a coliziilor și impactului la utilizarea bunurilor imobile de utilitate publică, precum și de protejarea fondurilor cu destinație publică pentru desfășurarea programelor de stat de susținere a necesităților sociale pentru învățământ, medicină, transport, securitate, recreație etc.

Un alt aspect important la estimarea nivelului de importanță a problemei date derivă în obiectivul de menținere a fondurilor silvice și acvatice, în concordanță cu obiectivele de dezvoltare durabilă la nivel național și internațional. Obiectivele de dezvoltare durabilă, altfel cunoscute ca Obiective Globale, reprezintă un apel universal la acțiunea populației umane pentru a pune capăt sărăciei, protejarea planetei și asigurarea faptului că toți oamenii se bucură de pace și prosperitate [8]. Acțiuni de protejare a terenurilor silvice și zonelor acvatice urmează să asigure funcționarea mecanismelor naturale ecologice de importanță vitală pentru existența oamenilor. Astfel, măsurile de evidență a fondurilor de importanță ecologică, menținerea, îmbunătățirea și protecția lor intră în sarcinile de bază ale statului.

O semnificație superioară pentru administrarea activelor imobile proprietatea statului derivă din atribuțiile statului în ocrotirea obiectelor cu valoare istorică, artistică sau științifică, care reprezintă mărturiile ale evoluției civilizațiilor de pe teritoriul republicii. Teritorii și landsafturi naturale, ansambluri și situri arheologice care cuprind valuri de pământ, așezări nefortificate și alte bunuri imobiliare la nivel de teren și construcții sunt recunoscute ca patrimoniul de stat și sunt ocrotite de Lege. Teritoriile istorice, ansamblurile monumentale și terenurile aferente acestora urmează a fi protejate de la „dezvoltarea modernă”. Lipsa datelor geospațiale a obiectelor istorice, precum și a legăturii directe între Registrul monumentelor Republicii Moldova și Registrul cadastral al bunurilor imobile uneori rezultă în dăunarea patrimoniului cultural național.

Definirea și aplicabilitatea procesului. Scopul principal al procedurii de delimitare este colectarea datelor geometrice și tehnico-economice pentru evidența și protecția bunurilor

imobile proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Obiectivul principal al activității date este asigurarea identificării terenurilor publice și înregistrarea acestora în Registrul bunurilor imobile.

Procedura de delimitare a proprietății publice se referă la toate bunurile imobile din domeniul public, precum și cel privat, cu drept de proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, aflate în posesia, folosința și administrarea Guvernului sau administrației publice teritoriale de nivelul unu sau doi. Condițiile de bază pentru aplicarea procedurii de delimitare sunt:

- lipsa înregistrării bunului imobil (teren) în Registrul bunurilor imobile sau drepturile patrimoniale asupra cărora n-au fost înscrise;
- terenurile înregistrate în registrul bunurilor imobile în alte temeuri decât cele rezultate din art. 28 al Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998.

Procedura de delimitare a terenurilor proprietate publică include:

- 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.

În conformitate cu legislația actuală, procedura de delimitare a proprietății publice poate fi aplicată în mod masiv, pe unitatea/unități administrativ-teritorială/le în cadrul unor programe de stat, precum și în afara acestora, la inițiativa unității administrativ-teritoriale, precum și în mod selectiv pentru un teren [5, art. 21, (5)]. Din procedura expusă de cadrul legislativ este evidentă o tendință clară de abordare în masă a lucrărilor de delimitare a proprietății publice. Pregătirea listelor pe toate obiectele presupune sistematizarea datelor în ansamblu și sinteza acestora cu datele obiectelor deja înregistrate în cadastru.

Experiența națională. Scurt istoric. În conformitate cu condițiile Legii nr. 91 din 05.04.2007, lucrările de delimitare a proprietății publice la nivel de teren se executau prin intermediul întreprinderilor de stat al căror fondator era Agenția Relații Funciare și Cadastru (ARFC). După practica națională stabilită în domeniul delimitării proprietății publice, executorul principal al activității date a fost Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului (IPOT) [2].

În lipsa susținerii bugetare adecvate bazei tehnico-materiale potențiale, ideea de acoperire a spațiului republican cu lucrările de delimitare în mod masiv a eșuat și lucrările se mărgineau, în mare parte, la nivel selectiv, la solicitarea titularilor de drept asupra obiectelor [1].

Principalul neajuns al abordării selective la formarea obiectelor în baza geospațială este neglijarea normelor și condițiilor pentru funcționarea obiectelor adiacente precum și a zonelor teritoriale [6]. Astfel, la proiectarea bunurilor în mod selectiv (ca regulă, proprietatea privată) nu se iau în vedere necesitățile obiectelor publice. Efectul „de puzzle” provenit de la crearea bunurilor în mod individual, cauzează ruptura obiectelor publice de la infrastructura edilitară, îngustarea drumurilor, supraîncărcarea trecerilor și arterelor urbane. Un alt punct slab al abordării selective prezintă topologia măsurărilor. Diferite surse de informație și metode de măsurare, cu variația gradului de precizie cauzează un ansamblu de erori, care necesită resurse semnificative pentru identificare și corectare.

Pot fi pronunțate câteva puncte istorice, de reper la dezvoltarea cadrului informațional privind bunurile proprietate publică sau a cadastrului pe acest segment de bunuri imobile. Ca sistem de bază de evidență a terenurilor, din timpurile sovietice a fost moștenit „cadastrul general” funciar. Cum a fost menționat mai sus, Cadastrul funciar, aprobat prin Legea nr. 1247 din 22.12.1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrul

finciar de stat și monitoring-ul finciar nu conține datele de identificare a bunurilor și nu pot fi contrapuse cu cadastrul imobiliar.

În urma implementării Legii nr. 981-XIV din 11 mai 2000 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, ARFC a demarat proiectul de identificare și delimitare a terenurilor proprietate publică, rezultatele fiind transmise la oficiile cadastrale teritoriale pentru plasarea în baza de date grafice și înregistrarea ulterioară. Însă, la sesizarea deputatului în Parlament Lidia Guțu, depusă la 1 noiembrie 2004, legea a fost abrogată prin decizia Curții Constituționale (HCC12/21.04.05, MO67-68/06.05.05 art. 10).

În rezultatul lucrărilor menționate mai sus, cadastrul imobiliar a obținut un segment de date despre terenurile proprietate publică a statului, care până în prezent nu sunt oficializate și nu au un suport legal. Astfel, nu pot fi reglementate lucrările cadastrale în regiunile marcate ca proprietate publică sau sectoarele aferente acestora.

Până în prezent, procedura de delimitare se executa urmărind Legea nr. 91 din 05.04.2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor și prevederile Instrucțiunii cu privire la efectuarea lucrărilor cadastrale ce țin de delimitarea terenurilor proprietate publică, aprobată prin ordinul nr. 91 din 14.08.2015 al Agenției Relații Funciare și Cadastru. Recent, în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 821 din 18.10.2017, este aprobat proiectul de lege, care va abroga actele normative menționate. Prevederile actului legislativ nou, procedura de delimitare va ține nu numai de bunuri la nivel de teren, dar și de construcțiile și încăperile izolate proprietate publică. Conform condițiilor tranzitorii, Guvernul urmează să prezinte Parlamentului Programul de stat pentru anii 2018-2022 de delimitare a proprietății publice [5, art. 23, (1)].

Identificarea problemei de cercetare. Deși bunurile imobile din domeniul public sunt determinate în legislație după modul de folosință, obiectele din natură nu sunt identificate sau delimitate și, respectiv, nu sunt plasate în sistemul geografic al cadastrului imobiliar pentru înregistrarea lor. O explicație a unei asemenea situații ar fi că în Republica Moldova, unde deja există un nivel mai înalt de libertate economică, nu sunt suficient de dezvoltate instituțiile necesare unui sistem de piață, după cum ar fi un sistem de administrare publică a proprietății statului și un cadru legislativ eficient pentru respectarea drepturilor și responsabilităților la administrarea fondurilor date [3, p. 77]. Datorită lipsei de informație necesară, dezvoltarea viguroasă a activității antreprenoriale în Republica Moldova, în multe cazuri, se reflectă negativ asupra bunurilor de utilitate publică.

Dependența de alocațiile din bugetul de stat pentru asigurarea menținerii sectorului public, factorul coruperii și influența forțelor politice derivă în evenimente negative cu care se confruntă societatea în protejarea bunurilor proprietate publică. Acapararea ilicită a terenurilor fondurilor silvice, drumurilor locale și naționale, zonelor verzi, astuparea izvoarelor și desecarea bazinelor acvatice, modificarea reliefului terenurilor aferente râurilor și alte acțiuni ilicite se datorează în mare parte lipsei de evidență clară a terenurilor publice și cadrului legislativ de reglementare a procedurilor.

O altă mențiune privind procesul dat ține de metoda de identificare a hotarelor terenurilor în baza ortofotoplanului sau schemelor executate în afara sistemului național de coordonate care se consideră de nivelul cel mai scăzut și necalitativ. Astfel, transpunerea acestor hotare în teren, de facto se transformă în stabilirea acestor hotare în natură. În aceasta ordine de idei, hotarele se vor deosebi semnificativ de „schemele” cu hotare identificate la etapa inițială. Punctul critic al procesului dat este lipsa de norme privind devierea admisibilă pentru hotarele identificate și cele stabilite. Este evident, că procedura cu o precizie joasă în fond va avea, ca consecințe, un șir de cazuri controversate și situații litigioase. Cadrul legal nou, precum și cel vechi, nu prevede expres o procedură de soluționare a acestor situații decât în linii generale în

mod amiabil sau la instanța de judecată. Altfel, cazurile controversate urmează a fi examinate ținându-se cont de cadastrul funciar anual, care nu este actual și nu are legătura cu sistemul național geospațial [5, art. 21, (4)]. Pentru aceste situații este indispensabilă o procedură de expertiză tehnico-economică în vederea constatării specialistului privind examinarea cazului.

O altă problemă cu caracter stringent există în situațiile de impact de interese în cadrul delimitării proprietății publice. Conform legii, în cazul respingerii de către una sau mai multe părți participante în comisia de lucru, litigiul se examinează în instanța de judecată, însă actualmente nu sunt elaborate mecanisme de expertizare a diferitelor variante controversate. Mai mult, este o lacună în referință la materialele care pot fi luate ca bază și prioritatea lor reciprocă pentru soluționarea conflictelor.

Tot în contextul dat urmează a fi pronunțat caracter corupt al sectorului dat. Intensitatea fenomenului corupției este percepută în corelație directă cu echilibrul politic din state și cu situația economică tranzitorie. [3, pag. 81]

Trasarea scopului și obiectivelor cercetării. Problemele abordate în prezentul articol devin tot mai stringente în cadrul dezvoltării relațiilor pe piața imobiliară, sunt de caracter urgent și urmează a fi percepute la nivel național. Lipsa de informație despre obiectele proprietate publică precum și impactul cauzat acesteia, generează o situație de conflict social.

O perspectivă de îmbunătățire a situației reiese din obiectivele Proiectului Băncii Mondiale, destinat îmbunătățirii calității administrării funciare și a sistemului de evaluare imobiliară cu scopul impozitării. Caietul de sarcini propus comisiei pentru avizare include tehnologii și norme pentru procesul de delimitare a proprietății publice cu scopul înregistrării terenurilor publice în Registrul Bunurilor Imobile [7].

Concomitent cu organizarea lucrărilor de delimitare a proprietății publice, este necesar de fortificat cadrul normativ în vederea soluționării cazurilor de litigiu. O deosebită importanță întrebarea reia în cazurile de suprapunere a proprietăților publice cu sectorul privat, care, la rândul, său are o dinamică de dezvoltare perpetuă și suferă schimbări continue.

Crearea și dezvoltarea ramurii de expertiză tehnico-economică a bunurilor imobile va reglementa cerințele pieței actuale în vederea soluționării problemelor stringente, inclusiv care țin de executarea lucrărilor de delimitare a proprietății publice. În aceeași ordine de idei este necesară dezvoltarea infrastructurii instituționale pentru executarea expertizei și expunerea specialistului privind cazurile controversate. Repartizarea sarcinilor și responsabilităților între entitățile antrenate în proces de executare, monitorizare și control al expertizei tehnico-economice urmează să elucideze raporturile între interesele publice și cele private pe piața imobiliară.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. IPOT Raport privind rezultatele activității pentru anul 2016. Chișinău, 2017. [accesat la: 01.03.2018].p. 20. Disponibil online pe <http://ipot.md/ro/Rapoarte.html>
2. Victoria Gatcan. Delimitarea terenurilor proprietate publică. Ce prevede legislația. Chișinău, 2015. [accesat la: 01.03.2018]. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/2016/09/19/delimitarea-terenurilor-proprietate-publica-ce-prevede-legislatia/>
3. Iurie Chițcan. Corupția ca fenomen social și mecanisme anticorupție. Teză de doctor USM, Chișinău, 2015. [accesat la: 01 martie 2018], p. 77-81. Disponibil: http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24368/iurie_gatcan_thesis.pdf
4. Vasile-Marcel Grigore. Contribuții la perfecționarea sistemului informațional pentru înregistrarea sistematică a proprietăților imobiliare. Teza de doctor. UTCB București, 2015 [accesat la: 21 martie 2018], p.10, Disponibil: http://sd.utcb.ro/_upload/content/docs/1012_grigore_v__vasile-marcel-rezumat_ro.pdf

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea proiectului de lege privind delimitarea proprietății publice nr. 821 din 18.10.2017 (în vigoare din 20.10.2017) În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 364-370, art. 925 din 20.10.2017.

6. Ghidul expertului tehnic judiciar din domeniul topografiei, cadastrului și geodeziei, p. 121. Centrul de perfecționare PIFCA, Timișoara, 2014, [accesat 21 martie 2018], Disponibil: http://portal.just.ro/59/Documents/Informatii%20de%20interes%20public/Brosuri_Ghiduri/Ghidul%20expertului%20tehnic%20judiciar%20din%20domeniul%20topografiei,%20cadastrului%20si%20geodeziei.pdf

7. Banca Mondială. Proiecte internaționale. Pagina online. Disponibil: <http://projects.worldbank.org/P161238?lang=en>

8. UNDP. Obiectivele de dezvoltarea durabilă. Pagina online. Disponibil: <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/sustainable-development-goals.html>