

SPECIFICUL OBIECTULUI CONTRACTULUI DE LOCAȚIUNE A ÎNCĂPERILOR NELOCUIBILE PROPRIETATE A CONSILIULUI MUNICIPAL CHIȘINĂU

SPECIFICITY OF THE OBJECT OF THE LEASE AGREEMENT OF THE NON-RENTABLE ROOMS PROPERTY OF THE CHISINAU MUNICIPAL COUNCIL

Radu POPA, doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

Abstract: According to art. 1251 of the Civil Code of the Republic of Moldova, by means of the lease agreement, one party commits to give the other party an individually determined asset for temporary use or temporary use and possession, and this obliges him to pay rent. This work represents interference between public and private law that brings to the foreground-present theme - the real estate owned by the administrative-territorial unit and their management. We set out to bring a more in-depth feature of real estate property with non-rentable status, which is the object of the lease of non-rentable rooms owned by the Chisinau Municipal Council. The general conclusion of the study is that, in the segment discussed, Chisinau Municipal Council is not a good owner, because it is not able to properly manage its assets, and this leads to economic, but also social losses.

Keywords: *lease, public authority, landlord, tenant, real estate, heritage, auction.*

Odată cu proclamarea independenței, Republica Moldova și-a deschis porțile către o lume nouă. În acest sens, pentru a face față noilor necesități, statul nostru a dat undă verde proprietății private și economiei de piață, acolo unde proprietatea de stat și cea privată sînt într-o concurență liberă. [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] Potrivit art.457 din Codul civil, bunurile pot circula liber, cu excepția cazurilor cînd circulația lor este limitată sau interzisă prin lege.

Sfera obiectuală a dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale și modul de administrare al ei sunt determinate de legislația în vigoare, începînd cu art. 9 și 127 din Constituția Republicii Moldova, art. 500 din Codul Civil, art. 9 din Legea privind administrarea și deținatizarea proprietății publice,

art. 74-77 din Legea privind administrația publică locală, art. 1 din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile.

La prima vedere s-ar părea că există un cadru legislativ favorabil pentru constituirea și gestionarea bunurilor ce formează proprietatea municipală, în realitate, dar sînt o grămadă de provocări care fac dificilă stabilirea raporturilor de locațiune.

Conform prevederilor Legii nr. 523-XIV din 16.07.1999 [3] și a Regulamentului nr.11/55 din 23.12.2014 aprobat prin Decizia Consiliului municipal Chișinău – în continuare CMC [4], prin care se declară proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale toate bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul acestora pînă 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 unul foarte și foarte anevoios, iar acest lucru ar putea da apă la moară profitorilor. 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. Acest fapt 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 gestionare a imobilelor. Avem în vedere aici consilierii municipali, care fiind investiți prin votul cetățenilor, nu-și execută corespunzător obligațiile prevăzute de lege.

Potrivit art.1251 CC al RM, prin contractul de locațiune, o parte se obligă să dea celeilalte părți un bun determinat individual în folosință temporară sau în folosință și posesiune temporară, iar acesta 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.

Apare întrebarea, cum apar bunurile imobile în natură care sînt date în locațiune și cînd apare dreptul de proprietate asupra acestor bunuri? Potrivit art. 509 alin.(1) din Codul civil, dreptul de proprietate asupra unui bun nou, realizat de persoană pentru sine se dobîndește de către aceasta dacă legea sau contractul nu prevede altfel. Dreptul de proprietate se poate dobîndi, în condițiile legii, prin ocupațiune, act juridic, succesiune, accesiune, uzucapiune, precum și prin hotărîre judecătorească atunci cînd aceasta este translativă de proprietate ca efect al dobîndirii cu bună-credință. În cazurile prevăzute de lege, proprietatea se poate

dobîndi prin efectul unui act administrativ. Prin lege se pot reglementa și alte moduri de dobîndire a dreptului de proprietate. Prin urmare, din norma enunțată mai sus reiese că, Consiliul municipal Chișinău, poate dobîndi dreptul său de proprietate asupra unui bun imobil la fel ca și orice persoană fizică sau juridică, dar cu specificul ce reiese din atributul de instituție publică reprezentativă. Teoretic, Consiliul municipal Chișinău poate dobîndi drept de proprietate asupra unui bun imobil prin oricare din modurile de dobîndire a dreptului de proprietate, enumerate mai sus. În practică, cel mai des, Consiliul municipal Chișinău a dobîndit drept de proprietate asupra bunurilor imobile în urma construirii, dar la moment, Consiliul municipal Chișinău nu construiește careva imobile din temelii cu scopul dării în locațiune și obținerii profitului de pe seama acestei activități. Practic, de la declararea independenței țării noastre, Consiliul municipal Chișinău n-a construit nici un metru pătrat care ulterior să fie dat în locațiune persoanelor fizice sau juridice. Cu părere de rău, tot ce a dat și dă în locațiune Consiliul municipal Chișinău a fost moștenit din perioada sovietică. Deseori, aceste bunuri nici nu sînt înregistrate conform procedurii în Registrul bunurilor imobile. Deseori, Consiliul municipal Chișinău a dobîndit drept de proprietate asupra bunurilor imobile în urma schimbului cu Guvernului Republicii Moldova ori schimbului cu persoanele fizice sau juridice. Nu cunoaștem vreun caz în care Consiliul municipal Chișinău să fi obținut drept de proprietate asupra vreunui bun imobil prin ocupațiune.

După cum bine se înțelege, bunurile care formează obiectul contractului discutat, sînt bunurile imobile. Potrivit art. 459 din Codul civil, bun imobil se consideră terenul înregistrat în registrul bunurilor imobile sub număr cadastral distinct. La categoria bunurilor imobile, în art.460 alin.(1) din Codul civil sînt atribuite lucrurile și lucrările atașate permanent de teren, precum clădirile, construcțiile subterane(chiar dacă se extind asupra altor terenuri), obiectele acvatice separate, plantațiile prinse de rădăcini, roada neculeasă. Potrivit art.510 alin.(2), în cazul bunurilor imobile, dreptul de proprietate se dobîndește la data înregistrării în registrul bunurilor imobile, cu excepțiile prevăzute de lege.

Unitățile administrative-teritoriale dispun de un patrimoniu distinct care include bunuri care fac parte din domeniul public și bunuri care fac parte din domeniul privat. Bunurile care aparțin statului sau unităților administrative-teritoriale fac parte din domeniul privat dacă, prin lege sau în modul stabilit de lege nu sînt trecute în domeniul public. Potrivit art. 75 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 din domeniul public al unității administrative-teritoriale fac parte bunurile determinate de lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sînt de uz sau de interes public local. Interesul public implică afectarea bunului la un serviciu public sau la orice activitate care satisface necesitățile colectivității, fără a presupune accesul nemijlocit al acesteia la utilizarea bunului

conform destinației. La categoria bunuri ale domeniului public de interes local pot fi raportate terenurile pe care sînt amplasate construcții de interes public local. Bunurile domeniului public de interes local sînt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile. Consiliul local poate decide, potrivit legii, transferarea bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul public de interes local al acesteia. Această posibilitate a permis factorilor de decizie din cadrul Consiliului municipal Chișinău să comită abuzuri folosind încăperile gestionate prin trecerea încăperilor de la o categorie la alta.

Potrivit art. 76 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale fac parte bunurile care, în modul stabilit de lege, nu sînt transferate în domeniul public de interes local sau raional, după caz. Din domeniul privat pot face parte și alte bunuri dobîndite, în condițiile legii, de unitatea administrativ-teritorială. Bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale sînt alienabile, prescriptibile și sesizabile, cu excepțiile stabilite expres prin lege.

Potrivit art.3 al Legii RM 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.

Darea în locațiune de către proprietar a bunurilor sale este un aspect normal, căci, după cum bine afirmă profesorul universitar, doctor, 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 o folosește.” [6] Afirmația respectivă are dreptul la viață, deoarece în momentul stabilirii raporturilor de locațiune, părțile obligatoriu individualizează obiectul contractului prin indicarea caracteristicilor imobilului, spre exemplu numărul cadastral, suprafața, etajul, destinația sau alte caracteristici pe care părțile le consideră necesare. Totodată, un bun imobil este considerat un bun neconsumabil. Se prezumă idea că substanța bunului nu se consumă. Sigur, există un oarecare grad de uzură al construcției odată cu trecerea timpului și nu în zadar, potrivit art.1253 din Codul civil, termenul locațiunii nu poate depăși 99 de ani, dar dacă raporturile contractual continuă în mod tacit după expirarea termenului locațiunii, acesta se consideră prelungit pe un termen nedeterminat. Evident că bunurile imobile date în locațiune sînt corporale. Totodată, statutul nelocuibil al încăperilor include spații în clădiri, în alte construcții, inclusiv în anexele blocurilor locative, nedestinate traiului permanent.

O caracteristică importantă în viziunea noastră este nevicierea bunului. Potrivit art.1254 alin.(1) din Codul civil, locatorul este obligat să predea locatarului bunul în starea corespunzătoare, conform destinației convenite prin contract.

Bunul dat de locator trebuie să fie liber de orice viciu material sau juridic. Potrivit art. 1255 din Codul civil, dacă bunul este afectat de un viciu, locatarul este eliberat de plata unei părți din chirie proporțional diminuării folosinței bunului. Dreptul de a plăti o chirie redusă încetează când viciul este remediat. Viciul nesemnificativ nu este luat în considerare. Susținem această prevedere legală. Spre exemplu, deseori în practică se întâmplă din cauza neglijenței ca în momentul stabilirii relațiilor contractuale de locațiune, bunul închiriat să fie ocupat de persoane străine.

Dacă un viciu care diminuează folosința bunului există în momentul încheierii contractului sau apare ulterior dintr-o cauză pentru care este răspunzător locatorul sau dacă acesta este în întârziere în privința obligației sale de a remedia bunul, locatarul poate cere, pe lângă pretențiile sale la o chirie redusă, despăgubiri pentru prejudiciul cauzat. În cazul întârzierii locatorului, locatarul poate remedia el însuși viciul, cerând restituirea cheltuielilor utile. În practică, deseori se face abuz de poziția dominantă a Consiliului municipal Chișinău și reparațiile capitale în imobilele închiriate sînt puse pe seama locatarului. Sigur că locatarul dispune de dreptul de a solicita compensarea acestor cheltuieli, dar tot din practică se atestă un proces anevoios unde de cele mai multe ori consilierii municipali resping astfel de solicitări, sau dacă accept, o fac selectiv. Nu ne vom referi la cauzele pentru care fac acest lucru din considerentul evitării polemicilor la nesfîrșit.

Dacă, la momentul încheierii contractului de locațiune, știa sau trebuia, în mod rezonabil, să știe despre viciul bunului și nu a formulat pretenții în legătură cu acest fapt, locatarul nu va beneficia de drepturile prevăzute mai sus.

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 art.1280 alin.(2) Cod civil, 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 acord 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 politicului, o să recomandăm doar aplicarea corectă a principiilor dreptului.

Art.1 alin.(6) din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr.523-XIV din 16.07.1999, 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 proprietatea privată.”

O bună parte din imobilele pe care Consiliul municipal Chișinău le dă în chirie sânt subsolurile sau demisolurile din blocurile locative. Majoritatea subsolurilor și a altor încăperi nelocative din blocurile de locuințe 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 tot municipiul pentru a elibera încăperile ocupate pe care ulterior să le expună la licitație. Art. 8 alin. (1) din 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*”.

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.

Luând în considerare acest lucru, considerăm că și aceste spații ar trebui excluse din lista obiectelor expuse la licitații.

Art. 77 alin. (3) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 stabilește următoarele: „*actele juridice de administrare și de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se încheie cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.*”.

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 (5), 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 completarea art. 77

alin. (3) din Legea privind administrația publică locală în felul următor: „**înstrăinarea, concesionarea, 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** (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 etc.) 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 situată 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 este indicat de a omite din art.4 alin.(4) din Legea ocrotirii sănătății nr.411 din 28.03.1995 sintagma „**privind parteneriatul public-privat**”.

Referințe bibliografice:

1. Constituția RM, publicată : 12-08-1994 în Monitorul Oficial Nr. 01; art.126 alin.(1);
2. Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr.121-XVI din 04.05.2007 Monitorul oficial al RM Nr. 90-93 din 29.06.2007;
3. Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr.523-XIV din 16.07.1999, Monitorul oficial al RM Nr. 124-125 din 11.11.1999;
4. Regulamentul gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație decît cea locativă – proprietate municipală aprobat prin Decizia CMC nr.11/55 din 23.12.2014;
5. Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr.523-XIV din 16.07.1999, Monitorul oficial al RM Nr. 124-125 din 11.11.1999;
6. Gheorghe Chibac, Sorin Brumă, Oxana Robu, Natalia Chibac, Drept civil. Contracte și succesiuni: Curs universitar, ediția a II-a, Î.S.F.E.P. “Topografia Centrală”, Chișinău, 2014, p.73;
7. Codul civil al Republicii Moldova nr.1107 din 06.06.2002, republicat în Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019;
8. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006;
9. Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17.06.2016.