



HOTĂRÎRE
pentru controlul constituționalității articolului 108 din Legea
cooperăției de consum nr.1252-XIV din 28 septembrie 2000¹

nr. 9 din 12.04.2007

Monitorul Oficial nr.57-59/10 din 27.04.2007

* * *

¹ M.O., 2000, nr.154-156, art.1156

În numele Republicii Moldova,

Curtea Constituțională în componența:

Dumitru PULBERE	- președinte
Alina IANUCENCO	- judecător
Victor PUȘCAȘ	- judecător-raportor
Elena SAFALERU	- judecător
Valeria ȘTERBET	- judecător
Ion VASILATI	- judecător

cu participarea Victoriei Botnariuc, grefier, Grigore Negoită, jurist, reprezentantul autorului sesizării Valentina Buliga, Ion Mîțu, reprezentantul permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională, și Nicolae Eșanu, reprezentantul permanent al Guvernului la Curtea Constituțională, conducîndu-se după art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.a) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul pentru controlul constituționalității articolului 108 din Legea cooperăției de consum nr.1252-XIV din 28 septembrie 2000.

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputatului în Parlament Valentina Buliga, depusă la 11 ianuarie 2007, în conformitate cu art.24 și art.25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 alin.(1) lit.g) și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 23 ianuarie 2007 sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a dispus de punctele de vedere comunicate de Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvern, Ministerul Justiției, Procuratura Generală, Uniunea Centrală a Cooperăției de Consum "Moldcoop", Agenția Relații Funciare și Cadastru.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și argumentele expuse de participanții la ședință,

Curtea Constituțională

a constatat:

1. La 28 septembrie 2000 Parlamentul a adoptat Legea cooperăției de consum nr.1252-XIV (în continuare - Legea nr.1252-XIV).

Art.108 din lege reglementează:

(1) Terenurile transmise în folosință organizațiilor cooperatiste de consum și întreprinderilor lor cooperatiste își mențin acest regim juridic pe durata existenței acestora. Terenurile transmise sînt cumpărate și/sau privatizate în mod prioritar de către organizațiile cooperatiste de consum și întreprinderile lor cooperatiste, la cerere, în conformitate cu legislația.

(2) Terenurile aflate în folosința organizațiilor cooperatiste de consum și a întreprinderilor lor cooperatiste nu pot fi înstrăinate persoanelor fizice sau juridice fără acordul scris al organizațiilor cooperatiste de consum.

2. În opinia autorului sesizării, prevederile precitate încalcă normele constituționale referitoare la dreptul de proprietate. De asemenea, îngădesc dreptul unității administrativ-teritoriale de a gestiona și

administra terenurile respective, prin care fapt contravin nu numai normelor constituționale cu privire la proprietate, dar și celor referitoare la principiile organizării administrației publice locale. Pentru aceleași considerente autorul sesizării este de părere că prevederile contestate nu corespund art.3, art.4 alin.6, art.9 alin.1-3 din Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Astfel, sesizantul atacă art.108 din Legea nr.1252-XIV pentru necorespunderea lui cu dispozițiile art.6, art.8, art.9, art.46, art.109, art.112, art.126 și art.127 din Constituție.

3. Luînd în considerare argumentele autorului sesizării, explicațiile părților expuse în ședință, precum și materialele cauzei, Curtea va examina prevederile art.108 din Legea nr.1252-XIV sub două aspecte: corespunderea lor cu normele și principiile constituționale privind dreptul de proprietate și privind autonomia locală.

Raportînd prevederile contestate la normele și principiile referitoare la dreptul de proprietate, statuate de art.9, art.46, art.126 și art.127 din Constituție, Curtea Constituțională reține următoarele.

Dispoziția constituțională cuprinsă în alin.(1) art.9 divizează proprietatea în proprietate publică și proprietate privată. Alin.(3) art.127 din Constituție specifică subiecții proprietății publice. Potrivit acestui articol, proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Astfel, unitățile administrativ-teritoriale sînt titulare ale proprietății publice, aceasta reprezentînd patrimoniul comunităților locale. Subiect al dreptului de proprietate publică al unității administrativ-teritoriale este autoritatea administrației publice locale, care exercită acest drept în volum deplin, în interesele și în numele colectivității din teritoriul său, în baza legii.

Reglementarea regimului juridic general al proprietății, conform lit.i) alin.(3) art.72 din Constituție, este prerogativa Parlamentului și face resortul legii organice. Legea de bază, care reglementează raporturile de proprietate, inclusiv dreptul de proprietate al unităților administrativ-teritoriale, este Codul civil. Toate actele normative, alte legi organice, inclusiv prevederile contestate din Legea nr.1252-XIV, sînt corelate în mod obligatoriu cu dispozițiile Codului civil.

O altă exigență constituțională, statuată de alin.(2) art.9, este interdicția folosirii proprietății în detrimentul drepturilor omului. Realizarea acestei exigențe presupune egalarea condițiilor juridice pentru exercitarea dreptului de proprietate publică al unităților administrativ-teritoriale cu condițiile juridice de exercitare a dreptului la orice formă de proprietate. Această dispoziție constituțională pune semnul egalității între toate formele de proprietate.

Art.108 din Legea nr.1252-XIV reglementează modul de exercitare a dreptului de proprietate publică, dar indirect are impact și asupra dreptului de proprietate privată, precum și asupra relației dintre aceste drepturi, deoarece prevede modul de transformare în proprietate privată, prin cumpărare și/sau privatizare, a terenurilor proprietate publică transmise în folosință organizațiilor cooperatiste de consum și întreprinderilor lor cooperatiste.

Pentru considerentele expuse, exercitarea dreptului de proprietate al unităților administrativ-teritoriale trebuie corelată cu principiile Codului civil și cu actele normative pertinente. Codul civil, în Cartea a treia, titlul III, capitolul I, secțiunea 4, reglementează dreptul de preemțiune în cazul înstrăinării proprietății. Dreptul de preemțiune este un drept accesoriu al dreptului de proprietate. De exercitarea dreptului de preemțiune depinde modul de exercitare a dreptului de proprietate.

Dreptul de preemțiune, în condițiile art.9 din Constituție, se aplică egal atît în cazul înstrăinării proprietății private, cît și în cazul înstrăinării proprietății publice. Curtea Constituțională apreciază că prevederile art.108 din Legea nr.1252-XIV nu depășesc regimul juridic al dreptului de preemțiune.

Asociațiile cooperatiste de consum, conform Legii nr.1252-XIV, sînt organizații guvernamentale și necomerciale, care desfășoară activitate economică. Pentru aceste considerente față de acești subiecți e aplicabil în egală măsură dreptul la concurența loială, statuat de alin.(3) art.9 din Constituție, și principiul concurenței libere între proprietatea publică și cea privată, garantat de alin.(1) art.126 din Constituție. Aplicarea necoerentă a dreptului de preemțiune ar afecta direct dreptul de proprietate al organizațiilor cooperatiste de consum, impunîndu-le o concurență neloială. Or, exercitarea dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile ale organizațiilor cooperatiste de consum este inseparabilă de dreptul de folosință asupra terenurilor aferente, care dă naștere dreptului de preemțiune asupra terenurilor pe care sînt amplasate bunurile imobile. În caz contrar, proprietatea organizațiilor cooperatiste de consum poate fi diminuată.

În argumentarea acestor concluzii Curtea Constituțională invocă dispozițiile alin.(5) art.46 din Constituție, conform cărora dreptul de proprietate obligă la asigurarea bunei vecinătăți și respectarea celorlalte sarcini, care, potrivit legii, revin proprietarului. Prevederile art.108 din Legea nr.1252-XIV respectă aceste exigențe constituționale. Ele reglementează nu numai dreptul prioritar al organizațiilor cooperatiste de consum de a procura sau privatiza terenurile transmise lor în folosință, dar și obligă

unitățile administrativ-teritoriale, ca proprietare ale terenurilor, să înștiințeze în scris organizațiile cooperatiste de consum, ca persoane ce dispun de dreptul de preemțiune, despre intenția de a înstrăina terenurile respective.

În baza enunțurilor expuse, Curtea Constituțională constată că art.108 din Legea nr.1252-XIV nu contravine dispozițiilor constituționale, ce garantează exercitarea dreptului de proprietate, cuprinse în art.9, art.46, art.126 și art.127 din Constituție.

4. Raportînd prevederile contestate la principiile autonomiei locale, Curtea Constituțională relevă următoarele.

Prevederile art.108 din Legea nr.1252-XIV necesită a fi corelate cu principiile de exercitare a dreptului de proprietate fără a avea un impact asupra principiilor de exercitare a autonomiei locale.

Din enunțurile expuse în punctul precedent al prezentei hotărîri rezultă că prevederile contestate sînt o continuare a celor privind dreptul de preemțiune din Codul civil.

Curtea Constituțională relevă că legislatorul, tratînd egal subiecții raporturilor de drept civil, prin art.108 al Legii nr.1252-XIV doar a detaliat dispozițiile Codului civil, aplicîndu-le la raporturi juridice concrete. În cazul în care prevederile contestate vor intra în contradicție cu Codul civil, ultimul are prioritate.

În această viziune a Curții Constituționale, prevederile art.108 din Legea nr.1252-XIV nu reprezintă o ingerință a Parlamentului în activitatea autorităților administrației publice locale, nu îngrădesc dreptul consiliilor locale și al primarilor de a activa, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome. Prin urmare, sînt conforme cu principiul autonomiei locale, statuat de art.109 și art.112 din Constituție.

5. Prevederile art.108 din Legea nr.1252-XIV nu încalcă nici obligațiile Republicii Moldova asumate prin art.3, alin.6 art.4 și alin.1-3 art.9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale. Ele nu restrîng dreptul autorităților administrației publice locale de a rezolva și a gira o parte importantă din treburile publice în baza competențelor legale, aceste competențe fiind depline și întregi, precum nici nu le restrîng dreptul de a-și adapta acțiunile la condițiile locale, nu afectează colectivitățile locale.

Fiind în concordanță cu dispozițiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, prevederile art.108 din Legea nr.1252-XIV respectă exigențele impuse de art.8 și, implicit, de art.4 din Legea Supremă.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.62 și art.68 din Codul jurisdicției constituționale,

Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se declară drept constituționale prevederile art.108 din Legea cooperăției de consum nr.1252-XIV din 28 septembrie 2000.

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

PREȘEDINTELE

CURȚII CONSTITUȚIONALE

Dumitru PULBERE

Chișinău, 12 aprilie 2007.

Nr.9.

OPINIE SEPARATĂ

*expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire
la Curtea Constituțională și art.67 din Codul jurisdicției constituționale*

În calitate de judecător-raportor am argumentat constituționalitatea alin.(1) din art.108 al Legii cooperăției de consum nr.1252-XIV din 28 septembrie 2000. Deși restrîng dreptul de proprietate al statului și al unităților administrativ-teritoriale asupra terenurilor transmise în folosință organizațiilor cooperatiste de consum, prevederile acestui alineat, în baza dreptului de preemțiune, sînt proporționale cu situația care le-a determinat - menținerea viabilității asociațiilor cooperăției de consum - și nu aduc atingere existenței dreptului de proprietate al statului sau al unităților administrativ-teritoriale asupra terenurilor respective.

Curtea Constituțională a susținut această poziție, însă, în opinia mea, n-a fost consecventă atunci cînd a recunoscut constituționale prevederile alin.(2) din art.108 al Legii nr.1252-XIV atît în raport cu doctrina privind exercitarea dreptului de proprietate, cît și în raport cu propria jurisprudență.

Terenurile transmise în folosință organizațiilor cooperatiste de consum constituie proprietate publică sau proprietate publică privată și aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale. Delimitarea terenurilor s-a efectuat în baza Legii nr.981-XIV din 11.05.2000 “Privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor”¹ (ulterior abrogată²), Legii nr.523-XIV din 16.07.1999 “Cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale”³, Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIII din 25.02.1998⁴, Hotărîrii Guvernului nr.1030 din 12.10.1998 “Despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile”⁵ și altor acte ramurale, precum și a Instrucțiunii Agenției Relații Funciare și Cadastru din 22.06.2005 “Cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor” ș.a. Conform legislației, din domeniul public fac parte terenurile aferente fondului silvic, terenurile aferente construcțiilor, terenurile ocupate de drumuri, terenurile destinate protecției naturii, terenurile cu valoare istorico-culturală, terenurile destinate necesităților de apărare etc. Din domeniul public privat fac parte terenurile aferente întreprinderilor de stat, terenurile neprivatizate, terenurile fondului de rezervă etc.

¹ M.O., 2000, nr.94-97, art.672.

² Legea nr.252-XVI din 21.10.2005 “Cu privire la abrogarea și modificarea unor acte legislative”, M.O., 2005, nr.151-153, art.724.

³ M.O., 1999, nr.124-125, art.611.

⁴ M.O., 1998, nr.44-46, art.318.

⁵ M.O., 1998, nr.96, art.996.

Proprietatea publică poate fi de interes național și de interes local.

Exercitarea dreptului de posesie, de folosință și de dispoziție asupra terenurilor proprietate publică și proprietate publică privată este de competența Guvernului sau a autorităților administrației publice locale. Terenurile din domeniul public sînt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile, nu pot fi supuse executării silite și nu pot fi dobîndite de alte persoane prin uzucapiune. Ele pot fi date doar în administrare, în concesiune, în arendă sau în locațiune, în condițiile legii.

Alineatul (1) din art.108 al Legii nr.1252-XIV reglementează raporturile juridice dintre proprietar - statul sau unitățile administrativ-teritoriale - și organizațiile cooperatiste de consum și întreprinderile lor cooperatiste asupra terenurilor transmise anterior acestora în folosință.

În argumentarea hotărîrii sale Curtea n-a luat în considerare faptul că art.108 din Legea nr.1252-XIV prin alin.(1) nu acordă organizațiilor cooperatiste de consum dreptul de proprietate asupra terenurilor transmise lor în folosință, iar prin alin.(2) creează premise pentru abuzuri, deoarece, conform acestui alineat, statul sau unitățile administrativ-teritoriale - proprietari ai terenurilor date în folosință organizațiilor cooperatiste de consum - nu-și pot exercita dreptul inalienabil asupra bunurilor lor imobile “fără acordul scris al organizației cooperatiste de consum”.

În Hotărîrea din 25.01.1996⁶ Curtea Constituțională a apreciat dreptul de proprietate, inclusiv dreptul de proprietate privată asupra pămîntului, ca un drept inerent naturii umane, un mijloc de atingere a valorilor umane recunoscute, un drept economic prin excelență, indisolubil legat de structura economică a societății.

⁶ Hotărîrea Curții Constituționale din 25.01.1996 “Privind controlul constituționalității unor prevederi ale Codului funciar”, M.O., 1996, nr.10, art.110.

În aceeași hotărîre Curtea a subliniat că prin proprietate se înțelege dreptul de proprietate al persoanelor fizice și juridice, al statului sau unităților administrativ-teritoriale asupra unor bunuri mobile sau imobile, exercitînd asupra lor atributele dreptului de proprietate (de posesie, de folosință și de dispoziție) în mod exclusiv și perpetuu, prin putere și interes propriu, în condițiile legii.

În Hotărîrea din 02.10.1996⁷ Curtea Constituțională a relevat cu consecvență că prin proprietate privată asupra pămîntului se înțelege dreptul proprietarilor asupra unor terenuri prin exercitarea nestingherită a atributelor dreptului de proprietate (de posesie, de folosință și de dispoziție), explicînd că prin dreptul de dispoziție asupra proprietății private, inclusiv asupra pămîntului, este necesar de a se înțelege posibilitatea general-recunoscută și garantată a proprietarului de a săvîrși nestingherit orice acțiune îndreptată spre hotărîrea sorții juridice a obiectului prin diferite acțiuni care au consecințe juridice, de vînzare-cumpărare, donație, schimb etc.

⁷ Hotărîrea Curții Constituționale din 02.10.1996 “Cu privire la constituționalitatea unor prevederi ale Legii nr.369-XIII din 10 februarie 1995, Legii nr.745-XIII din 23 februarie 1996 și Hotărîrii nr.460-

XII din 23 ianuarie 1991 privind realizarea dreptului de dispoziție asupra pământului”, M.O., 1996, nr.67-68, art.22.

Întrucât dreptul de preemțiune, invocat de Curte în fundamentarea hotărârii sale, este un drept accesoriu, el nu poate prevala asupra dreptului de proprietate și nu-l poate îngrădi. La înstrăinarea bunului, proprietarul, în baza dreptului de preemțiune, prin lege, poate fi obligat doar să acorde prioritate unor persoane, care anterior au avut dreptul de posesie asupra lui sau au contribuit prin îmbunătățirea valorii bunului.

Deoarece înstrăinarea terenului nu se poate realiza fără acordul scris al organizației cooperatiste de consum, prevederile alin.(2) al art.108 din Legea nr.1252-XIV aduc atingere exercitării și, implicit, existenței dreptului de proprietate. Or, în cazul refuzului organizației cooperatiste de consum de a semna acordul de înstrăinare, proprietarul - statul sau unitatea administrativ-teritorială - nu-și mai poate exercita dreptul de proprietate asupra terenului.

Prin condiționarea înstrăinării terenului de acordul scris al organizației cooperatiste de consum alineatul (2) din art.108 al legii indirect indică potențialul cumpărător și astfel limitează dreptul proprietarului de a decide soarta bunului deținut, intrând în contradicție cu art.46 alin.(1) din Constituție.

Consider că Parlamentul prin alin.(2) din art.108 al Legii nr.1252-XIV, de fapt, a ignorat dreptul de proprietate publică al statului și al unităților administrativ-teritoriale, la prosperarea cărora este obligat să contribuie ca organ reprezentativ suprem al poporului. Mai mult ca atât, a subordonat exercitarea dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale voinței conducătorilor unor structuri private cu statut incert (or, organizația cooperatistă de consum este o organizație neguvernamentală și necomercială, care desfășoară activitate economică⁸).

⁸ Art.4 alin.(1) din Legea cooperăției de consum.

Consider că alin.(2) din art.108 al Legii nr.1252-XIV nu corespunde principiilor constituționale ce garantează exercitarea liberă a dreptului de proprietate, statuate de art.9, art.46, art.54, art.126 și art.127 din Constituție, și pentru motivele expuse trebuia să fie declarat neconstituțional.

JUDECĂTOR AL CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

12 aprilie 2007.