NECESITATEA REGLEMENTĂRII SERVICIULUI PUBLIC DE SALUBRIZARE PRINTR-O LEGE SPECIALĂ

THE NEED TO REGULATE THE PUBLIC SANITATION SERVICE THROUGH A SPECIAL LAW

Liliana BELECCIU
doctor în drept, conferențiar universitar
ORCID ID: 0000-0003-4134-6983
Email: lilianabelecciu@yahoo.com
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI

Ștefan BELECCIU
doctor în drept, profesor universitar
Email: stefan31belecciu@gmail.com
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI

CZU: 349.6:[351.777.6:336.22] **DOI:** https://doi.org/10.59295/ssdoed2025.41

Rezumat: *Serviciul public de salubrizare asigură satisfacerea nevoilor locuitorilor întru asigurarea unui mediu salubru comunităţilor locale. Acest serviciu cuprinde totalitatea activităţilor de colectare, transportare, transferul, sortare, reciclare, valorificare şi depozitare a deşeurilor municipale, precum şi măturatul, spălatul şi stropitul căilor publice, curățarea zăpezii, lucrările de dezinsecție, dezinfecție, deratizare şi ecarisaj.*

În prezent serviciul public de salubrizare este reglementat de Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002, reprezentând legea generală pentru toate serviciile publice de gospodărie comunală, care se completează cu dispozițiile Legii nr. 209/2016 privind deşeurile.

Necesitatea reglementării serviciului public de salubrizare rezidă în: 1) complexitatea activităților componente ale serviciului(serviciul public de salubrizare acoperă mai multe activități, preponderent din domeniul de gestionare a deșeurilor, dar și întreținerea căilor publice, curățarea zăpezii, dezinsecția, dezinfecția și deratizarea); 2) competența autorităților administrației publice(autorităţile admi-

nistrației publice locale au competența exclusivă privind înființarea, organizarea și gestiunea serviciilor publice locale, însă, pentru serviciul public de salubrizare, competențele sunt partajate între autoritățile publice locale și centrale); 3) gestiunea serviciului public de salubrizare(în contextul politicii de regionalizare a activităților din domeniul gestionării deșeurilor solide, acestea vor fi asigurate de operatori regionali prin gestiune delegată; pentru celelalte poate fi aplicată gestiunea directă); 4) finanțarea serviciului de salubrizare(în funcție de modalitatea de plată stabilită și de natura activităților prestate, utilizatorii achită contravaloarea serviciului de salubrizare prin două sisteme: a) tarif, taxă pentru salubrizare și taxă specială; b) taxă pentru salubrizare).

Cuvinte cheie: *servicii publice, autorități publice locale, salubrizare, managementul deșeurilor, tarif, taxă.*

Abstract: *The public sanitation service ensures the satisfaction of residents' needs and provides a healthy environment for local communities. This service includes all activities related to the collection, transportation, transfer, sorting, recycling, recovery, and disposal of municipal waste, as well as sweeping, washing, and watering of public roads, snow cleaning, disinfection, derivatization, and pest control.*

Currently, the public sanitation service is regulated by the Public Utility Services Law no. 1402/2002, which is the general law for all public utility services, complemented by the provisions of Law no. 209/2016 on waste management.

The need for regulation of the public sanitation service arises from:

1) the complexity of the activities that make up the service (the public sanitation service covers several activities, mainly in the field of waste management, but also public road maintenance, snow cleaning, disinfection, and deratization);

2) the competence of public administration authorities (local public administration authorities have exclusive competence in the establishment, organization, and management of local public services, but for the public sanitation service, the competences are shared between local and central public authorities);

3) the management of the public sanitation service (in the context of the policy of regionalizing activities in solid waste management, these will be ensured by regional operators through delegated management; for others, direct management may apply);

4) the financing of the sanitation service (depending on the payment method established and the nature of the services provided, users pay for the sanitation service through two systems: a) tariff, sanitation fee, and special fee; b) sanitation tax).

Keywords: *public services, local public authorities, sanitation, waste management, tariff, tax.*

În luna februarie 2024, Ministerul Mediului anunța consultarea publică a proiectului de hotărâre cu privire la aprobarea proiectului de Lege privind serviciul public de salubrizare[24].

În completare este specificat că „proiectul de hotărâre stabilește cadrul juridic și instituțional unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, finanţarea şi controlul funcţionării serviciului public de salubrizare a localităţilor, inclusiv administrarea și exploatarea infrastructurii tehnico-edilitare aferente acestui serviciu.

În prezent, serviciul public de salubrizare este reglementat de Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002, legea cadru pentru toate serviciile publice de gospodărie comunală. Aceasta este completată cu prevederi ale Legii nr. 209/2016 privind deşeurile.

Totuși, pentru o mai bună organizare și desfășurare a activităților care vizează asigurarea unui mediu salubru pentru locuitorii unităților administrativ-teritoriale, se impune adoptarea unei legi speciale, care să reprezinte cadrul juridic propriu(special) serviciului public de salubrizare a localităților.”

Se impune adoptarea unei legi speciale care să reglementeze serviciul public de salubrizare? Este subiectul pe care-l vom cerceta și vom încerca să răspundem în prezentul studiu.

După cum este cunoscut, serviciile publice de gospodărie comunală, fac parte din sfera serviciilor de interes general, fiind guvernate de un regim juridic special, de drept public, fiind supuse unor exigențe specific, numite “obligații de drept public”. [7, p. 27].

Începând cu anul 2001, serviciile publice de gospodărie comunală au fost supuse unei reforme de descentralizare administrativă, fiind scoase din competența autorităților administrației publice centrale și transmise autorităților administrației publice locale, pentru a fi organizate și gestionate cât mai aproape de utilizator. Această reformă a determinat un proces de revizuire a modului de organizare și funcționare a serviciilor publice, a formelor de gestiune, a entităților care pot să asigure furnizarea/prestarea acestora.

Noua reglementare a acestora servicii consacrată legislativ prin Legea nr. 1402/2002 serviciilor publice de gospodărie comunală, a avut drept scop asigurarea unor condiții optime pentru înființarea şi organizarea serviciilor publice de gospodărie comunală în unităţile administrativ-teritoriale, inclusiv monitorizarea şi controlul funcţionării lor. Această lege prevede principiile de organizare și funcționare a servicii-

[24] https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-publica-a-proiectului-de-hotarare-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-privind-serviciul-public-de-salubrizare/12020

lor publice, competențele Guvernului, autorităților administrației publice centrale și locale, formele de gestiune, drepturile și obligațiile operatorilor și utilizatorilor, achitarea contravalorii acestor servicii.

Serviciile publice de gospodărie comunală reprezintă un ansamblu de acţiuni şi activităţi prin care se asigură satisfacerea nevoilor de interes public al colectivităților locale cu privire la: alimentarea cu apă; canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale; salubrizarea localităților; transport public local; administrarea domeniului public și privat a unității administrative-teritoriale etc.

În art. 3 alin. (1) și (2) din Legea nr. 1402/2002 sunt enumerate exemplificativ serviciile publice pentru satisfacerea nevoilor uzuale ale populației, cu mențiunea că „în funcţie de necesităţi, prin decizii ale autorităţilor administraţiei publice locale, se pot înfiinţa diverse structuri de gospodărie comunală, având ca obiect alte activităţi decât cele prevăzute la alin.(1)".

Preocuparea Ministerului Mediului pentru asigurarea unui mediu sănătos pe teritoriul localităților, a determinat inițierea elaborării unui proiect de lege privind serviciul public de salubrizare, prin care să fie stabilit cadrul juridic de înfiinţare, organizare, gestionare, finanţare, monitorizare şi controlul funcţionării serviciului public de salubrizare a localităţilor, inclusiv administrarea și exploatarea infrastructurii tehnico-edilitare aferente acestui serviciu.

Temeiul juridic al acestui act normativ îl constituie art. 3 alin. (3) din Legea nr. 1402/2002, potrivit căruia serviciile publice de gospodărie comunală pot fi reglementate mai detaliat prin alte legi sau prin alte acte normative, după caz.

Prin urmare, serviciul public de salubrizare este reglementat prin Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002, ca lege specială, care dispune asupra celor mai importante referitoare la organizarea, funcționarea și gestiunea tuturor serviciilor publice de gospodărie comunală. Dar, prin viitoarea Lege privind serviciul public de salubrizare, acest serviciu va avea o reglementare specială, distinctă doar pentru activitățile care asigură un mediu salubru pe teritoriul localităților din Republica Moldova.

Necesitatea adoptării acestui cadru legal unitar pentru serviciul public de salubrizare rezidă în următoarele:

Complexitatea activităților care formează acest serviciu public

Serviciul de salubrizare, cum este definit în art. 2 din Legea nr. 1402/2002, cuprinde totalitatea activităţilor şi lucrărilor de colectare, transportare, sortare, prelucrare, tratare, valorificare, neutralizare (in-

cinerare) şi depozitare a deşeurilor menajere, precum şi măturatul, spălatul şi stropitul străzilor, înverzirea lor, lucrărilor de dezinfecție, deratizare şi ecarisaj.

Pornind de la această prevedere, art. 2 alin. (4) din proiectul de lege privind serviciul public de salubrizare detaliază activitățile componente ale acestui serviciu public de gospodărie comunală.

Astfel, serviciul de salubrizare cuprinde următoarele activităţi:

colectarea separată și transportul separat al deșeurilor municipale;

transferul deşeurilor municipale în staţii de transfer;

sortarea deşeurilor de hârtie, metal, plastic şi sticlă colectate separat din deşeurile municipale în staţii de sortare;

colectarea separată a biodeșeurilor, sortarea și tratarea acestora în stații de compostare;

organizarea prelucrării, neutralizării și valorificării materiale şi energetice a deşeurilor municipale;

eliminarea, prin depozitare, a reziduurilor provenite din valorificarea deşeurilor, precum şi a deşeurilor care nu pot fi valorificate la depozitele de deşeuri nepericuloase;

măturatul, spălatul, stropirea şi întreţinerea căilor publice, inclusiv colectarea şi transportul deşeurilor provenite din coşurile stradale la depozitele de deşeuri sau la instalaţiile de tratare;

curăţarea zăpezii de pe căile publice şi menţinerea în funcţiune a acestora pe timp de polei sau de îngheţ;

dezinsecţia, dezinfecţia şi deratizarea la obiectivele din domeniul public şi domeniul privat al unităţii administrativ-teritoriale.

După cum se poate observa, serviciul public de salubrizare acoperă mai multe activități, prin care se urmărește satisfacerea nevoilor comunităţilor locale întru asigurarea unui mediu salubru locuitorilor.

Preponderent sunt activitățile de gestionare a deșeurilor, însă salubrizarea implică și întreținerea căilor publice, curățarea zăpezii, dezinsecția, dezinfecția și deratizarea. Trebuie de menționat că aceste activități sunt, mai mult sau mai puțin, interdependente. Din aceste considerente autoritățile administrației publice locale pot organiza doar acele activități care reprezintă o necesitate pentru localitate. Respectiv, toate aceste activități pot fi gestionate de un singur operator sau pot fi gestionate de mai mulți operatori.

Fiecare dintre activitățile enumerate impune o detaliere a modului de desfășurare, a modalităților de colectare, transportare și depozitare a diferitelor tipuri de deșeuri, a formei de gestiune optimă pentru fiecare gen de activitate, a modului de achitare a contravalorii acestora etc. Men-

ționăm că în domeniul gestionării deșeurilor, prevederile proiectului de lege se completează cu dispoziții Legii nr. 209/2016 privind deşeurile.

Competența autorităților publice

Conform art. 14. alin. (1) al Legii nr. 1402/2002 autorităţile administraţiei publice locale au competenţa exclusivă privind înfiinţarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea şi controlul funcţionării serviciilor publice de gospodărie comunală, precum şi crearea, administrarea şi exploatarea bunurilor proprietate publică din infrastructura edilitară a unităţilor administrativ-teritoriale respective.

Cu referință la sistemul de management integrat al deșeurilor, art. 4 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, restrânge competențele autorităților administrației publice locale de nivelul întâi la colectarea, asigurarea etapizată a condițiilor pentru colectare separată și transportarea deșeurilor, inclusiv salubrizarea şi întreţinerea terenurilor pentru depozitarea acestora.

Respectiv, deși organizarea și funcționarea serviciului de salubrizare este competența autorităților administrației publice locale, activitățile de transfer a deșeurilor, sortarea/reciclarea acestora, valorificarea și depozitarea deșeurilor sunt în competența Statului, prin intermediul autorităților centrale de specialitate.

În acest caz, doar o lege specială poate să reglementeze, cu privire la un serviciu public de interes local, atribuții partajate pentru autoritățile administrației publice locale și centrale.

Prin urmare, Ministerul Mediului va fi responsabil de înființarea, organizarea, gestionarea şi coordonarea activităților de gestionare a deșeurilor la nivel regional, prin crearea sistemelor de management integrat al deşeurilor, precum şi a activităţilor specifice realizate prin intermediul acestora.

Proiectele de investiții aferente sistemului de management integrat al deșeurilor vor fi realizate de Instituția Publică Oficiul Național de Implementare a Proiectelor în domeniul Mediului. Iar Agenția Proprietății Publice va fi responsabilă de administrarea patrimoniului și infrastructurii tehnico-edilitare aferente gestiunii sistemelor de management integrat al deșeurilor, construite de Instituția publică.

Gestiunea serviciului public de salubrizare

Potrivit art. 17 alin. (1) și (2) din Legea nr. 1402/2002 gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală se organizează şi se realizează prin gestiune directă sau gestiune delegată. Alegerea formei de gestionare a serviciilor publice de gospodărie comunală se efectuează prin decizia autorităţii administraţiei publice locale.

Dispozițiile art. 18 și 19 din Legea nr. 1402/2002, privind gestiunea directă și gestiunea delegată sunt contradictorii și confuze, precum și depășite raportat la realitatea practică a domeniului.

În contextul politicii de regionalizare a activităților din domeniul gestionării deșeurilor solide, se preconizează înființarea unor operatori regionali la nivelul fiecărei regiuni de management al deşeurilor municipale[25]. În acest caz, autoritățile administrației publice locale vor delega gestiunea activităților componente ale sistemului de management integrat al deșeurilor acestor operatori, care-și vor asuma întreaga responsabilitate.

Activitățile serviciului de salubrizare, cum ar fi măturatul, spălatul, stropirea şi întreţinerea căilor publice, inclusiv colectarea şi transportul deşeurilor provenite din coşurile stradale la depozitele de deşeuri sau la instalaţiile de tratare, precum și curăţarea zăpezii de pe căile publice şi menţinerea în funcţiune a acestora pe timp de polei sau de îngheţ pot fi asigurate prin gestiune directă.

Gestiunea directă este forma de gestiune în care autorităţile administraţiei publice locale îşi asumă nemijlocit toate sarcinile şi responsabilităţile privind prestarea serviciului de salubrizare, respectiv administrarea și exploatarea sistemelor de salubrizare.

Gestiunea directă se realizează prin structuri ale autorităților administrației publice locale, care pot fi:

compartimente de specialitate, fără personalitate juridică, organizate în cadrul aparatului propriu al autorității deliberative sau executive al unității administrativ-teritoriale;

entități specializate, cu personalitate juridică, organizate în subordinea consiliului local al unității administrativ-teritoriale, având patrimoniu propriu, gestiune economică proprie și autonomie financiară și funcțională(spre exemplu întreprinderi municipale, societăți comerciale).

În prezent, activitățile de colectare și transportare a deșeurilor sunt prestate, cel mai des, de întreprinderea municipală sau de primărie. Întreținerea căilor publice și curățarea zăpezii este organizată de primărie

[25] Aceste regiuni, statuate expres în art. 11 alin. (2) din Legea nr. 209/2016 sunt următoarele:
"a) Regiunea 1 – Cahul, Cantemir, Taraclia, Ceadâr-Lunga, Vulcănești și Comrat;
b) Regiunea 2 – Leova, Cimişlia, Basarabeasca;
c) Regiunea 3 – Căuşeni, Ştefan Vodă;
d) Regiunea 4 – mun. Chişinău, Străşeni, Ialoveni, Hânceşti, Criuleni, Cocieri, Anenii Noi;
e) Regiunea 5 – Ungheni, Nisporeni, Călăraşi;
f) Regiunea 6 – Şoldăneşti, Rezina, Teleneşti, Orhei;
g) Regiunea 7 – mun. Bălţi, Drochia, Râşcani, Glodeni, Floreşti, Făleşti, Sângerei, Soroca;
h) Regiunea 8 – Briceni, Ocniţa, Edineţ, Donduşeni."

și achitată din bugetul local. Acest mod de gestiune îi nemulțumește atât pe locuitori, deoarece spațiile publice nu sunt curate, amenajate corespunzător, cât și pe autoritățile administrației publice locale care nu au bani în buget pentru salubrizarea localităților.

Finanțarea serviciului public de salubrizare

În prezent, starea de curățenie a localităților din Republica Moldova este nesatisfăcătoare și nu se ridică la nivelul standardelor europene. În unele cazuri aceasta se datorează ineficienţei măsurilor luate de autoritățile publice locale, dar și neglijenţei şi nepăsării populaţiei. Este la ordinea zilei mentalitatea potrivit căreia spaţiul public este locul unde se poate arunca orice şi oricând: gunoiul aruncat la colţ de stradă, în spaţiile neamenajate sau chiar pe spaţiile verzi.

Dar și acolo unde serviciul public de salubrizare este organizat, achitarea contravalorii acestuia este cel mai anormal și problematic subiect. Este foarte greu să convingi locuitorii că prestarea acestui serviciu public implică anumite cheltuieli, care trebuie suportate de aceștia. Fără dispoziției legale exprese, privind obligativitatea încheierii contractului de prestare a serviciului public de salubrizare, respectiv achitarea contravalorii acestuia, nu poate fi obținută finanțarea acestuia.

Sistemul de finanțare identificat este specific doar serviciului public de salubrizare, prevederi care pot face obiectul doar a unei legi speciale.

Astfel, în funcţie de modalitatea de plată stabilită și de natura activităților prestate, atât în cazul gestiunii directe, cât şi în cazul gestiunii delegate, utilizatorii achită contravaloarea serviciului de salubrizare prin:

tarif, taxă pentru salubrizare și taxă specială:

tariful[26] se achită în cazul prestațiilor de care beneficiază individual, în temeiul contractului de prestare a serviciului de salubrizare al cărui obiect cuprinde activitățile prevăzute la art. 2 alin. (4) lit. a) – f) din proiectul de lege privind serviciul public de salubrizare;

taxa pentru salubrizare[27], în cazul prestațiilor efectuate în beneficiul întregii comunități locale, pe căile publice și/sau pe spațiile din domeniul public și privat al unității administrativ-teritoriale, constituite din activitățile prevăzute la art. 2 alin. (4) lit. g) – i) din proiectul de lege privind serviciul public de salubrizare;

[26] Tariful se fundamentează conform Metodologiei privind calcularea tarifelor la unele servicii publice de gestionare a deșeurilor municipale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 881/2022.

[27] A se vedea Codul fiscal al Republicii Moldova.

taxă specială[28], pentru utilizatorii care beneficiază individual de prestațiile enumerate la art. 2 alin. (4) lit. a) – f) din proiectul de lege privind serviciul public de salubrizare, dar nu au contract de prestare a serviciului de salubrizare.

taxa pentru salubrizare, în cazul prestațiilor efectuate în beneficiul întregii comunități locale, acoperind toate activitățile prevăzute la art. 2 alin. (4) din proiectul de lege privind serviciul public de salubrizare.

În cazul utilizatorilor care nu au contract de prestare a serviciului de salubrizare cu operatorul, autorităţile administraţiei publice locale pot să instituie o taxă specială, respectiv să deconteze lunar operatorilor, direct din bugetul local, contravaloarea prestaţiei efectuate acestor utilizatori.

Autoritățile administrației publice locale vor opta pentru unul din cele două sisteme, în funcție de contextul local al fiecărei unități administrative-teritoriale, modul de organizare a serviciului, a formei de gestiune prin care se prestează acest serviciu, etc.

În concluzie, serviciile de salubritate ocupă un loc tot mai important în atingerea unor ținte cum ar fi "oraș curat", "localitate salubră", fiind necesare să protejeze sănătatea umană şi mediul înconjurător, prin colectarea deşeurilor urbane, prin menținerea igienei pe drumurile publice, în zonele verzi etc.

Serviciul public de salubrizare este reglementat de Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002, care este confuză și contradictorie. În același timp, nu putem angaja răspunderea autorităților administrației publice locale, în lipsa unor prevederi legale exprese în acest sens.

Autoritățile administrației publice locale vor putea realiza aceste sarcini doar în prezența unui cadru legal unitar care să reglementeze înființarea, organizarea, funcționarea și gestiunea serviciului public de salubrizare, drepturile și obligațiile utilizatorilor în asigurarea unui mediu sănătos pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale.

Referințe:

1. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002/ publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17 din 07.02.2003.
2. Legea nr. 209/2016 privind deşeurile/ republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 260-263 din 20.06.2024.
3. Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă/ publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.

[28] A se vedea Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003.

4. Legea nr. 1163/1997 /Codul fiscal al Republicii Moldova/ publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62 din 18.09.1997.
5. Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003/ publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 384-395 din 12.10.2018.
6. Hotărârea Guvernului nr. 881/2022 pentru aprobarea Metodologiei privind calcularea tarifelor la unele servicii publice de gestionare a deșeurilor municipal/ publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 5-8 din 13.01.2023.
7. Oliviu Puie, Serviciile de utilitate publică, București, Editura Universul Juridic, 2012.
8. https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-publica-a-proiectului-de-hotarare-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-privind-serviciul-public-de-salubrizare/12020