



Nr. 250 din 21 august 2023

Agenția Relații Funciare și Cadastru

[info@arfc.gov.md](mailto:info@arfc.gov.md)

[lilian.mindov@arfc.gov.md](mailto:lilian.mindov@arfc.gov.md)

Copie:

Cancelaria de Stat

[cancelaria@gov.md](mailto:cancelaria@gov.md)

### AVIZ

*la proiectul hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii privind delimitarea proprietății publice nr.29/2018*

**(număr unic 683/ARFC/2023)**

#### **1. Considerații generale**

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Cancelariei de Stat nr. 18-69-8608 din 15.08.2023 de avizare a proiectului hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii privind delimitarea proprietății publice nr.29/2018 (număr unic 683/ARFC/2023), [în continuare – proiectul de lege].

CALM a analizat prevederile proiectului de lege prin prisma legislației în vigoare și a blocajelor actuale în procesul de delimitare a proprietății publice, precum și a intereselor autorităților administrației publice locale, corelate cu interesele cetățeanului.

#### **2. Legislația aplicabilă**

- Constituția Republicii Moldova;
- Codul funciar din 1991;
- Legea privind administrația publică locală nr.436/2006;
- Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă;
- Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice;
- Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice;
- Legea nr. 1543/ 1998 cadastrului bunurilor imobile;
- Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului;
- Legea nr. 440/1995 cu privire la zonele și fâșiile de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă;
- Hotărârea Guvernului nr. 63/2019 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică;
- Hotărârea Guvernului nr. 80/2019 privind aprobarea Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, pentru anii 2019-2023;

- Hotărârea Guvernului nr. 1030/1998 despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile.

### **3. Constatări principale:**

Proiectul de lege conține unele modificări la modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică în scopul impulsivării procesului, însă nu **soluționează problema de fond a delimitării proprietății publice**, și anume, **MODIFICAREA CONCEPTULUI DE DELIMITARE, pentru ÎNLĂTURAREA BLOCAJELOR actuale și facilitarea procesului.**

Prin hotărârea de Guvern nr. 90/2023 a fost aprobat Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023 și s-a stabilit că Ministerele și alte autorități administrative centrale responsabile vor întreprinde măsurile necesare pentru executarea integrală și în termenele stabilite a Planului de acțiuni.

La inițiativa CALM, în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, la compartimentul (nr. 1) „Guvernare eficientă, incluzivă și transparentă”, a fost aprobată acțiunea (pct. 1.50) „Impulsivarea procesului de delimitare, înregistrare și evaluare masivă a bunurilor imobile proprietate privată și proprietate publică”. Acțiunea preconizată conține 4 subacțiuni, inclusiv:

ii) Modificarea Legii nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice (facilitarea procesului de delimitare a proprietății publice) cu indicatorul de produs: proiectul de lege aprobat de Guvern și prezentat Parlamentului; termen de realizare: trimestrul II; autorități și instituții responsabile: Agenția Relații Funciare și Cadastru (ARFC), APP; referință la temeiul realizării: Recomandarea 436 (2019) al Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (CALRCE) și Foaia de Parcurs din 15 martie 2021, semnată de Republica Moldova și CALRCE (pct. 48-50);

În această materie, Foaia de Parcurs din 15 martie 2021 a relevat:

„Cresterea capacității fiscale a autorităților locale (5.c) RECOMANDAREA 436 (2019) invită autoritățile moldovene să:

e. crească puterea fiscală a autorităților locale, dându-le dreptul de a stabili impozite locale cu o rată determinată și **clarificând delimitarea terenurilor municipale, pentru a permite re-evaluarea lor în scopul impozitării.** Acțiune recomandată: **Sprijinirea cu toate mijloacele economice și tehnice posibile proiectul de delimitare a terenurilor municipale și de evaluare sau re-evaluare a proprietăților din țară”.**

Realizarea acțiunilor propuse în Planul de acțiuni pentru anul 2023 și în Foaia de Parcurs va asigura venituri suplimentare la bugetele locale, inclusiv de pe urma evaluării și impozitării bunurilor înregistrate, punerii în valoare a bunurilor prin administrarea acestora conform legislației în vigoare și nu în ultimul rând, o certitudine sporită raporturilor patrimoniale. Actualmente, **majoritatea absolută a unităților administrativ-teritoriale și autorităților administrației publice locale se confruntă cu numeroase probleme, devenite sistemice, din motivul nedelimitării proprietății publice și a imposibilității punerii în valoare a bunurilor unităților administrativ-teritoriale.**

Menționăm, că din cauza conceptului actual de delimitare, când „toți” coordonează cu „toți” toate bunurile supuse delimitării (ceea ce nu este posibil de realizat în practică), nu a fost posibilă nici atingerea unui progres sesizabil al Proiectului de înregistrare și evaluare funciară, care se află deja în al patrulea an de realizare.

Prin Legea nr. 318/2022 pentru modificarea unor acte normative (în vigoare din 26 noiembrie 2022) au fost operate modificări și completări în unele acte legislative privind construcțiile hidrotehnice și bazinele acvatic. Art. VII lit. c) din Legea nr. 318/2022 a stabilit că Guvernul, în termen de 4 luni de la data intrării în vigoare a legii, va aproba lista iazurilor și lacurilor de acumulare de importanță națională, clasificate astfel de cadrul normativ sau după natura lor. Congresul Autorităților Locale din Moldova a salutat conceptul aprobat prin Legea nr. 318/2022, potrivit căruia, statul într-un termen restrâns, își va separa și aproba bunurile proprietate publică (în speță: bazinele acvatic de importanță națională, inclusiv terenurile aferente). Același concept propunem să fie aplicat și implementat în Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice față de toate categoriile / tipurile de bunuri proprietate publică a statului. Ca alternativă conceptului aprobat prin Legea nr. 318/2022, poate fi promovat conceptul prin care statul și unitățile administrativ-teritoriale (autoritățile publice locale) **își delimitează bunurile sale, fără a „coordona obligatoriu” fiecare bun în parte și, la etapa recepției lucrărilor la organele cadastrale teritoriale, bunurile care se vor suprapune (ale statului cu ale unităților administrativ-teritoriale) vor fi plasate într-o listă separată care va urma procedura de consultare și soluționare inițială pe cale amiabilă a eventualelor dispute prin intermediul reprezentanților părților.** Iar din cele rămase care nu se vor soluționa pe care amiabilă se vor fi supune soluționării în instanța de judecată.

Prin Ordinul ARFC nr. 34/2023 a fost instituit Grupul de lucru privind elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice, în scopul facilitării procesului de delimitare a proprietății publice (acțiunea nr. 1.50 *ii*) din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.90/2023), din componența căruia face parte inclusiv reprezentantul CALM (Igor Cristal).

**Doar o modificare radicală și consecventă a mecanismului de delimitare, în sensul celor menționate, va asigura eliminarea discrepanțelor legale care vădit și disproporționat admit preluarea bunurilor unităților administrativ-teritoriale ori plasarea acestora în dimensiuni litigioase, precum și va asigura o finalitate așteptată într-o perspectivă utilă (înregistrarea, evaluarea și impunerea fiscală a tuturor bunurilor).**

#### **4. Propuneri la proiectul de lege.**

Se propun următoarele modificări și completări ale proiectului de lege:

**4.1.** Introducerea unor puncte noi în Art. I, care vor avea următoarele cuprinse:

**4.1.1.** „Se modifică art. 7 și se expune cu următorul cuprins:

„**Articolul 7.** Bunurile imobile proprietate publică a statului

Proprietatea statului se constituie din totalitatea bunurilor imobile proprietate publică de interes național și cele care se află în administrarea/gestiunea ori folosința autorităților administrației publice centrale, a instituțiilor bugetare/publice cu autogestiune ale statului, a întreprinderilor de stat, a societăților comerciale cu capital integral de stat, precum și din bunurile atribuite acestora sau dobândite prin acte translativ de proprietate”.

**4.1.2.** „Se modifică art. 8 și se expune cu următorul cuprins:

„**Articolul 8.** Bunurile imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale

Proprietatea unităților administrativ-teritoriale se constituie din totalitatea bunurilor imobile proprietate publică, amplasate pe teritoriul administrativ al acestora, cu excepția celor stabilite la art. 7, la art. 11 alin. (4) și art. 12 alin. (4)”.

**În redacția actuală, articolele 7 și 8 din Legea nr. 29/2018, intră în contradicție cu:**

*i)* Articolul 76 din Constituția Republicii Moldova (intrarea în vigoare a legii), care statuează că „Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia”. **Art. 7 din Legea nr. 29/2018 reglementează cu noi prevederi legale raporturile patrimoniale constituite anterior sub imperiul altor norme legale, unele din care mai sunt în vigoare și intră în coliziune (legi care operează sau au operat în perioada 11.11.1999 – 04.05.2018).**

*ii)* Articolul 46 din Constituția Republicii Moldova (dreptul la proprietate privată și protecția acesteia), care statuează că „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire. Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă”. **Sub efectele cadrului legal în vigoare în perioada 11.11.1999 – 04.05.2018, - unitățile administrativ-teritoriale au dobândit drepturile asupra mai multor bunuri (terenuri, construcții, încăperi), care în prezent sunt plasate în dimensiune litigioasă, cu posibilitatea legală de a fi contestată dobândirea proprietății (de exemplu, în 1999, bunul imobil se afla în gestiunea unei întreprinderi de stat, iar ulterior a fost privatizat, iar terenul aferent a fost transmis de către APL în locațiune proprietarului bunului conform prevederilor art. 10/1 din Legea nr. 1308/1997).**

*iii)* Art. 1 alin. (3) din Legea nr. 29/2018, care prevede că „Prezenta lege se aplică raporturilor dintre autoritățile administrației publice centrale și locale în procesul delimitării în funcție de apartenență a bunurilor imobile proprietate publică și nu afectează dreptul de proprietate dobândit în baza actelor prevăzute la art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998”. **În perioada 11.11.1999 – 04.05.2018 nu a existat un vacuum legislativ în domeniu, însă chiar și în pofida prevederilor menționate ale art. 1 alin. (3), drepturile asupra bunurilor înregistrate și puse în valoare de către autoritățile administrației publice locale în baza actelor prevăzute la art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, deja sunt puse la îndoială de către registratorii organelor cadastrale teritoriale, care cu orice ocazie oferită, trimit reprezentanții APL „la o nouă delimitare conform Legii nr. 29/2018” pentru a efectua operațiuni juridice cu aceste bunuri (de ex. formarea bunurilor imobile, adjudecarea prin licitație).**

*iv)* Art. 1 alin. (6) din Legea nr. 523/1999, care **instituise prezumția legală:** „Se declară proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale toate bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul lor 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. Aceste bunuri pot fi transmise unităților administrativ-teritoriale în proprietate publică în condițiile prezentei legi”.

*v)* Art. 14 și art. 15 din Legea nr. 523/1999, care prevăd că „Inventarierea proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale se va efectua de către structuri abilitate de Guvern în decurs de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi”, respectiv, „delimitarea proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale se va face pînă la 1 ianuarie 2000”.

vi) Art. 42 din Codul funciar, care **institue prezumția legală că terenurile din intravilanul localităților aparțin unităților administrativ-teritoriale**: „terenurile din intravilan se află în administrarea autorităților administrației publice locale, iar din municipii - în proprietate municipală”.

**4.2.** Introducerea unor puncte noi în Art. I, prin care va promova conceptul prin care statul și unitățile administrativ-teritoriale (autoritățile publice locale) **își delimitează bunurile sale, fără a „coordona obligatoriu” fiecare bun în parte și, la etapa recepției lucrărilor la organele cadastrale teritoriale, bunurile care se vor suprapune (ale statului cu ale unităților administrativ-teritoriale) vor fi plasate într-o listă separată care va urma procedura de consultare și soluționare inițială pe cale amiabilă a eventualelor dispute prin intermediul reprezentanților părților**. Iar din cele rămase care nu se vor soluționa pe care amiabilă se vor fi supune soluționării în instanța de judecată.

**4.3.** Referitor la Art. I – pct. 1 (*La articolul 7, după cuvintele „cu capital integral de stat” se completează cu textul „sau parțial, dar nu mai puțin de 50%”*) și pct. 3 (*La articolul 10, alin. (2), lit. b), după cuvintele „cu capital integral de stat” se completează cu textul „sau parțial, dar nu mai puțin de 50%”*) CALM consideră că aceste modificări propuse de autor în proiectul de lege, se înscriu pe „linia de promovare” de către APP a preluării maxime a bunurilor din activul patrimonial al unităților administrativ-teritoriale, aceste modificări schimbă regulile aplicate deja de câțiva ani în procesul de delimitare (inclusiv la delimitarea masivă în PÎEF), motive din care modificările sunt neacceptabile și urmează a fi excluse din proiectul de lege.

**4.4.** În Art. I – pct. 2 (*La articolul 9, alineatul (2), litera d) se completează cu textul „, cu excepția terenurilor, parte componentă a monumentelor arheologice, delimitate drept proprietate a unităților administrativ-teritoriale în baza prevederilor prezentei legi, care la data coordonării materialelor de delimitare, nu se aflau în gestiunea sau posesiunea și folosința nemijlocită a unei entități statale) se propune excluderea cuvântului „arheologice”. În art. 9 alin. (2) lit. d) este utilizată sintagma „monumentele arheologice și arhitecturale etc.”. Majoritatea bunurilor de acest gen pe care dorea să le preia speculativ statul în proprietatea sa, sunt anume monumentele arhitecturale, chiar dacă majoritatea acestor bunuri se află în proprietate privată.*

**4.5.** Referitor la Art. I – pct. 6 (*Articolul 15 va avea următorul cuprins: d) asigură, prin intermediul întreprinderilor de stat și al celor private care dispun de ingineri cadastrali certificați, executarea lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale, în baza Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, aprobat de Guvern*) se propune completarea cu următorul enunț:

„În localitățile unde sunt inițiate lucrările de delimitare masivă conform Programului de stat, se permite inițierea și realizarea lucrărilor de delimitare selectivă, cu condiția coordonării acestora cu executantul lucrărilor de delimitare masivă”.

**Această precizare este necesară pentru ca să fie posibilă inițierea lucrărilor de delimitare selectivă pentru bunurile unităților administrativ-teritoriale și ale statului, înregistrarea cărora și punerea în valoare ar fi de stringență, și care actualmente, este o chestiune cel puțin interpretabilă și contradictorie.**

4.6. Referitor la Art. I. – pct. 10 (Articolul 22 se completează cu alin. (21) ) cu următorul cuprins: ”(21) Terenurile, dreptul de proprietate al cărora sînt înregistrate în registrul bunurilor imobile în alte temeieri decît cele rezultate din art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, și este înregistrat dreptul de folosință/gestiune economică, în baza titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, însoțit de planul de geometric, dreptul de proprietate se înregistrează în temeiul hotărîrii de Guvern/decizia autorității deliberative a administrației publice locale/hotărîrea Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, fără executarea lucrărilor de delimitare”) se propune completarea cu cuvintele „dacă, după expirarea termenului de 30 de zile calendaristice de la notificarea autorităților publice locale, sau după caz, Agenției Proprietății Publice, despre inițierea înregistrării terenurilor în acest temei, nu au existat obiecții ce urmează a fi soluționate în ordinea generală”.

Modificările legislative propuse de CALM vor IMPULSIONA și ACCELEREA lucrările de delimitare aflate în procedură masivă și vor exclude numeroase dispute și litigii viitoare dintre autoritățile administrației publice centrale și locale, și nu în ultimul rînd, vor economisi resurse esențiale ale bugetelor publice și ale instanțelor de judecată.

Avînd în vedere situația și argumentele expuse, CALM susține promovarea proiectului de lege, exclusiv cu luarea în considerație a propunerilor menționate.

*Cu respect,*

**Viorel FURDUI**  
Director Executiv al CALM



*Ex.: Igor Cristal,*  
*expert CALM, tel. 022 223 509*  
[igor.cristal@calm.md](mailto:igor.cristal@calm.md)