



Nr. 257 din 28 august 2023

Guvernul Republicii Moldova

petitii@gov.md

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare al R.M.

cancelaria@maia.gov.md

angela.dogotari@maia.gov.md

Copie:

Cancelaria de Stat

cancelaria@gov.md

OPINIE

asupra proiectului de hotărâre privind modificarea Hotărârii Guvernului nr.24/1995 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la conținutul documentației cadastrului funciar general (număr unic 650/MAIA/2023)

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Cancelariei de Stat nr. 18-69-8353 din 08.08.2023 de avizare a proiectului de hotărâre privind modificarea Hotărârii Guvernului nr.24/1995 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la conținutul documentației cadastrului funciar general (număr unic 650/MAIA/2023), [în continuare – proiectul de hotărâre].

CALM a analizat prevederile proiectului hotărârii prin prisma legislației în vigoare și a intereselor autorităților administrației publice corelate cu interesele cetățeanului.

2. Legislația aplicabilă

- Codul funciar din 1991;
- Legea privind administrația publică locală nr.436/2006;
- Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă;
- Legea nr. 1247/1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrul funciar de stat și monitoringul funciar;
- Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice;
- Legea nr.1543/1998 cadastrului bunurilor imobile;
- Hotărârea Guvernului nr.24/1995 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la conținutul documentației cadastrului funciar general;
- Hotărârea Guvernului nr.1030/1998 despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile;

- Ordinul Directorului general adjunct al Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 17/2021, modificat prin ordinul nr. 28/2022, cu privire la aprobarea clasificatorului terenurilor după categoria de destinație și folosință.

3. Constatări și concluzii asupra proiectului de hotărâre:

Proiectul de hotărâre este consecința ignorării propunerilor și atenționărilor CALM expuse cu ocazia avizării proiectului de lege, care s-a materializat în Legea nr. 208/2023 pentru modificarea unor acte normative (simplificarea procedurii de elaborare și aprobare a cadastrului funciar anual), publicată la 2 august 2023.

În primul rând, Legea nr. 208/2023 și proiectul de hotărâre constituie niște note discordante în sistemul național al cadastrului bunurilor imobile și plasează autoritățile administrației publice locale în situația de avea noi sarcini (aprobarea cadastrului funciar), pe care nu le va putea realiza, dar care nu au nici sens, iar în consecință, vor fi supuse criticilor și, posibil, sancțiunilor organelor de control.

Odată cu adoptarea Legii nr. 1543/1998 și hotărârii de Guvern nr. 1030/1998 în Republica Moldova a demarat crearea sistemului cadastrului bunurilor imobile care a asimilat „cadastrul funciar”, lăsând doar unele reminiscențe (ținerea Registrului deținătorului de teren) în sarcina APL, până la finalizarea înregistrării primare masive (în perioada tranzitorie).

Astfel, conform art. 54 (Obligațiile autorităților administrației publice în perioada de tranziție) din Legea nr. 1543/1998, pentru crearea sistemului cadastrului bunurilor imobile:

(1) La solicitarea organelor cadastrale teritoriale, autoritățile administrației publice le prezintă gratuit, în termen de o lună de la data solicitării, informația necesară pentru crearea cadastrului, cu excepția datelor care constituie secret de stat:

b) autoritățile administrației publice locale - date din Registrul cadastral al deținătorilor de terenuri, copii de pe deciziile cu privire la atribuirea terenurilor, la aprobarea actelor de recepție a construcțiilor, extrase (adeverințe) din registrul de evidență a gospodăriilor și alte documente necesare creării cadastrului;

(2) Coordonarea activităților de creare a cadastrului se pune în sarcina Guvernului.

Iar conform art. 60 din Legea nr. 1543/1998:

(1) Pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care încă nu funcționează organul cadastral teritorial, tranzacțiile, drepturile și grevările prevăzute la art.59 alin.(2) vor fi trecute în registrul cadastral al deținătorilor de terenuri ținut de primăria satului (comunei), orașului (municipiului) pe al cărui teritoriu este amplasat bunul imobil.

(2) La încheierea înregistrării primare masive pe întreg teritoriul unității administrativ-teritoriale respective, ținerea registrului se sistează.

Totodată, hotărârea Guvernului nr.1030/1998 despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile (în redacția în vigoare la data adoptării) prevedea că:

„Primăria satului (comunei), orașului (municipiului) va continua ținerea registrului cadastral al deținătorilor de terenuri până la finalizarea înregistrării primare masive a bunurilor imobile în teritoriul din jurisdicția sa”.

Prin urmare, evidența funciară ținută anterior (care constituia de fapt și de drept cadastrul funciar) odată cu crearea sistemului cadastrului bunurilor imobile este transferată în competența deținătorului registrului de publicitate: Registrul bunurilor imobile (ASP), care înregistrează toate datele economice, juridice și tehnice despre terenuri și titularii de drept ai acestora, iar APL urmează să țină Registrul deținătorilor de teren până la finalizarea în localități a înregistrării primare masive.

Relevăm, că așa numitul „cadastru funciar anual”, care se aproba anual de către Guvern, de fapt constituia un „bilanț funciar”, adică un raport statistic funciar, la care **contribuția APL în ultimii 25 de ani era una pur formală, care se limita la așa numita „dare de seamă funciară”, moștenită încă din perioada sovietică („otciot zemelinogo balansa”), respectiv acest „bilanț funciar” reprezenta o statistică puțin relevantă (cu mici excepții, aceleași date se perpetuau din an în an, fără a exista o justificare a modificărilor bazată pe o evidență grafică).** În perioada anterioară creării sistemului cadastrului bunurilor imobile, APL prezentau informații privind schimbările în structura fondului funciar din localități către Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului (IPOT), care la rândul său, sistematiza și prezenta evidența generalizată, perfectând așa numitele „bilanțuri funciare anuale”, constituite din tabele ale fondului funciar, și care generic se numeau „cadastrul funciar conform situației la data de 01 ianuarie...” și care ulterior se aprobau prin hotărâre de Guvern. Ultimul „bilanț funciar” perfectat în acest mod de către IPOT a fost în anul 1996, după care, în legătură cu crearea sistemului cadastrului bunurilor imobile și privatizarea în masă a fondului funciar (Programul Pământ, împrăștierea cetățenilor, privatizarea terenurilor aferente) evidența funciară a trecut în Registrul bunurilor imobile, iar APL, practic, cu excepția înscrierilor în Registrul deținătorilor de teren (la emiterea documentelor funciare deținătorilor), a încetat să mai dețină informații veridice privind structura fondului funciar, în special ce vizează partea grafică (care se ținea de către IPOT pe planuri funciare în scara 1:10000, care avea o structură de evidență a terenurilor bazată pe contururi cu anumite suprafețe determinate grafic, și nu pe parcele cu numere cadastrale și date spațiale precise). În consecință, **cu toate că toți specialiștii în domeniu înțelegeau conținutul acestei „informații”, s-a perpetuat această situație de „aprobare a cadastrului funciar de către Guvern” în așteptarea noului Cod funciar, care urma să facă o claritate în acest domeniu, inclusiv prin clarificarea categoriilor de destinație a terenurilor și a modurilor de folosință, raportarea funciară restrânsă, care urma să aibă mai mult caracter agricol (ce plantații și culturi există pe terenurile agricole) și statistic (informații generale privind suprafețele pe categorii de destinație și moduri de folosință).**

Situația actuală (în special adoptarea Legii nr. 208/2023, proiectul de hotărâre) denotă lipsa de experiență a entității responsabile de domeniul relațiilor funciare (subdiviziunea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare), care a preluat această competență în luna aprilie 2023 de la Agenția Relații Funciare și Cadastru.

Regretăm că autorii proiectului de lege și a proiectului de hotărâre au examinat superficial această stare de lucruri în domeniu și au ignorat constatările și propunerile CALM ce vizau așa numita „ținere și aprobare a cadastrului funciar”.

Actualmente, promovarea proiectului de hotărâre urmează a fi suspendată și soluționate problemele de fond și de formă existente. Dacă proiectul de hotărâre,

printr-o repetată ignorare a atenționărilor, va fi aprobat, actul normativ nu va putea fi aplicat de către APL, din următoarele considerente obiective și subiective:

1. **APL**, cu excepția capitalei și a unor orașe, nu dețin informații veridice și exhaustive privind terenurile și structura fondului funciar, pe motiv că **nu dețin sisteme automatizate de evidență, inclusiv grafică**, bazate pe sisteme informaționale geografice (date spațiale), respectiv, în majoritatea localităților, de ani buni nu se mai ține o evidență strictă a modificărilor conform tabelelor respective, inclusiv pe motiv că informația primară furnizată organelor cadastrale nu este remisă de către acestea după ce au loc formări de teren, modificarea configurațiilor și suprafețelor terenurilor, uneori și a modurilor de folosință, destinației. Proiectul de hotărâre **nici nu menționează în baza căror acte, informații, etc. APL „țin și aprobă cadastrul funciar”**.

2. **Nu există o delimitare** a proprietății publice, care să asigure identificarea tuturor terenurilor și clasarea lor după apartenență și domenii, inclusiv toate **terenurile să posede numere cadastrale distincte** (proiectul de hotărâre prevede că evidența în tabele se ține după numerele cadastrale ale terenurilor).

3. Așa numita „aprobare a cadastrului funciar” **intră în contradicție cu prevederile legale privind sistemul unic național de stat al cadastrului bunurilor imobile** și unicul registru de publicitate cu caracter constitutiv în care se ține evidența terenurilor și a titularilor acestora.

4. Nu este aprobat noul Cod funciar care urmează **să aprobe categoriile de destinație și modurile de folosință a terenurilor** (în proiectul de hotărâre deja se i-au în considerație acestea, nefiind aprobate).

5. **La înregistrarea masivă** (proiectul PIEF) se utilizează în prezent categoriile de destinație a terenurilor și modurile de folosință aprobate prin Ordinul Directorului general adjunct al Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 17/2021 (clasificatorul), prevederi care sunt ignorate de proiectul de hotărâre, însă clasificatorul se menține în vigoare de către AEFC, cu toate că Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare a cerut abrogarea acestuia (și atunci, în cazul abrogării, ce trebuie de făcut cu volumul de lucrări cadastrale deja executat în PIEF și care se utilizează acest clasificator?).

6. Compartimentele registrului bunurilor imobile, ținut de către organele cadastrale teritoriale, **nu coincid** nici cu categoriile de destinație a terenurilor și modurile de folosință, aprobate prin Ordinul Directorului general adjunct al Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 17/2021 și nici cu categoriile de destinație și modurile de folosință a terenurilor prevăzute de Codul funciar în vigoare. În general, registrul bunurilor imobile operează cu un „mod de folosință” **convențional**. Această **discrepanță** a fost sesizată în repetate rânduri în rapoartele și hotărârile Curții de Conturi, însă așa și a rămas nesoluționată. A se vedea de exemplu, un citat din Raportul aprobat prin hotărârea CC nr. 8/2011: „Analiza datelor din Tabelul nr.2 relevă devierea semnificativă a suprafeței terenurilor înregistrate la Agenție, comparativ cu datele din bilanțul funciar al mun. Chișinău, care este mai mare cu 6,9 mii ha. Conform explicațiilor prezentate de Agenție, în bilanțurile funciare evidența terenurilor se ține conform destinației acestora, iar în registrul bunurilor imobile – conform modului de folosință, Agenția nedispunând de funcții de control asupra AAPL, în vederea ținerii Cadastrului funciar. Necorespunderea datelor deținute de UAT și Agenție este o consecință a faptului că ultima nu dispune de pîrghii privind

exercitarea atribuțiilor de coordonare, sistematizare și dirijare metodologică la toate nivelurile (sat, comună, oraș, raion, municipiu, țară) a lucrărilor de întocmire a cadastrului funciar la nivel național, stabilite în pct.7 din Regulamentul Agenției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.901 din 25.08.2005. Auditul a constatat că situația dată determină incompatibilitatea datelor, dublarea evidenței lor și nu permite stabilirea datelor reale, prin ce Agenția nu-și exercită atribuțiile privind ținerea Cadastrului funciar și asigurarea monitoringului funciar la nivel național”.

7. Proiectul prevede ținerea inclusiv automatizată/electronică a „cadastrului funciar”, **fără a exista un soft și un modul automatizat corespunzător.**

8. Codul funciar din 1991 prevede anumite categorii de destinație a terenurilor și moduri de folosință care efectiv **nu permit o interpretare clară a apartenenței unor terenuri la o anumită categorie de destinație** (de exemplu în categoria „terenurilor din intravilan” pot fi toate celelalte, inclusiv terenurile agricole; iar cu „terenurile fondului de rezervă” în genere există o neclaritate totală: art. 64 din actualul Cod funciar prevede că „terenuri ale fondului de rezervă sunt toate terenurile neatribuite în proprietate, posesiune și în folosință. Din ele fac parte și terenurile asupra cărora dreptul de proprietate, posesiune și beneficiere s-a stins în conformitate cu prevederile prezentului Cod”; adică la fel, în așa numitul „fond de rezervă” pot fi toate celelalte categorii de destinație).

9. În proiectul de hotărâre „cadastrul funciar” se percepe eronat ca un registru, iar informația se sistematizează după „categorii de deținători”, sintagmă (introdusă prin Legea nr. 208/2023) care nu este cunoscută cadrului legal (ce s-ar înțelege prin „categorii de deținători”) și nici măcar nu este clar dacă prin noțiunea de „deținător de teren” se are în vedere deținătorul efectiv care deține posesia sau doar cel care are acte ce îi confirmă drepturile, dacă se are în vedere doar proprietarul terenului sau și alți deținători (care dețin terenuri cu drept de folosință, arendă, locațiune, suprafață). **În orice caz, această evidență se suprapune (dublează) cel puțin parțial cu evidența din Registrul bunurilor imobile, care conține informația oficială despre terenuri și titularii înregistrați în temeiul actelor justificative.**

10. La Art. II pct. 2 din Legea nr. 208/2023 (Conținutul cadastrului funciar) se stabilește că:

„Cadastrul funciar conține informațiile cu privire la terenuri: parametrii cantitativi ai terenurilor și parametrii calitativi ai solului. Parametrii cantitativi ai terenurilor cuprind informații cu privire la suprafața terenurilor, sistematizate după: a) destinație; b) modul de folosință; c) categoria deținătorului de terenuri. Parametrii calitativi ai solului cuprind informații cu privire la calitatea solului terenurilor agricole, sistematizate după: a) nota medie de bonitate; b) gradul de eroziune”.

În acest sens, menționăm, că **APL nu deține** (și nici la înregistrarea masivă în PIEF nu se prevede investigarea, colectarea și stabilirea acestor date pentru fiecare teren sau în oricare alt mod) **informații privind „nota medie de bonitate” pe parcele cadastrale** (probabil se are în vedere „nota ponderată de bonitate”), **și nici informații privind „gradul de eroziune” a terenurilor concrete**, iar unele date care existau în evidența funciară a IPOT (pe planurile funciare în scara 1:10000 executate în perioada sovietică) nu mai sunt actuale și nici nu au fost preluate în sistemul cadastrului bunurilor imobile, dar nici în așa numită raportare a „cadastrului funciar anual”.

11. Este simptomatic și **avizul IPOT** emis pe marginea acestui proiect de hotărâre, care rezidă în sintagma „**practic scopul inițial nu a fost atins**” și că „**această abordare nu a eliminat întrebările și contradicțiile dar și mai tare le-a scos la iveală**”. Accentuăm, că IPOT a fost entitatea „cheie” în constituirea și raportarea „bilanțului funciar”, adică este structura specializată care cunoaște profesionist și în detaliu toate problemele în această dimensiune.

CONCLUZII:

Pentru ca statul, APL și cetățenii să cunoască starea actuală reală a fondului funciar (ce suprafețe de terenuri există pe categorii, moduri de folosință, apartenență, domeniu etc), urmează ca softul automatizat prin care se ține cadastrul bunurilor imobile (și care conține datele cadastrului funciar) să fie actualizat și perfecționat/ajustat pentru sistematizarea datelor și întocmirea rapoartelor veridice la zi, pe fiecare din categoriile de date incluse în Registru.

Din motivele expuse, CALM nu va înainta propuneri de modificare/completare, pe fondul și forma proiectului de hotărâre, considerând că promovarea acestuia urmează a fi suspendată.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex.: Igor Cristal,
expert CALM, tel. 022 223 509
igor.cristal@calm.md