



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA
str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md, www.calm.md

Nr. 110 din 11 aprilie 2025

Agencia Geodezie, Cartografie și Cadastru

info@agcc.gov.md

lilian.mindov@agcc.gov.md

Cancelaria de Stat

cancelaria@gov.md

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (reglementarea activității în domeniul geodeziei, cadastrului și evaluării bunurilor imobile)
(număr unic 238/AGCC/2025)

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Cancelariei de Stat a Republicii Moldova nr. 18-69-3523 din 31.03.2025, privind avizarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (reglementarea activității în domeniul geodeziei, cadastrului și evaluării bunurilor imobile), (număr unic 238/AGCC/2025), în continuare – proiectul, și expune următoarele.

1. În Art. I din proiect (*Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 (...), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: 7. Articolul 14 va avea următorul cuprins: (3) Lucrările cadastrale se execută pentru bunurile imobile indicate în art. 4 alin. (3) și sunt de următoarele tipuri: a) stabilirea hotarelor unităților administrativ-teritoriale; d) întocmirea documentației cadastrale la modificarea hotarelor terenurilor*):

1.1. În lit. a), după cuvântul „*stabilirea*” este necesară completarea cu cuvintele „sau **modificarea**”. Modificarea hotarelor UAT este posibilă urmare a soluționării disputelor privind hotarele (suprapuneri ș.a.) pe cale amiabilă sau prin instanța de judecată, sau conform art. 8 lit. e) din noul Cod funciar nr. 22/2024 („*modificarea hotarelor unităților administrativ-teritoriale în cazul transmiterii unor terenuri din componența unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi în componența altei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, în temeiul deciziilor autorității deliberative a administrației publice locale*”);

1.2. În lit. d), cuvântul „*hotarelor*” este necesar a fi substituit cu cuvântul „**caracteristicilor**”. Art. 2 alin. (2) din noul Cod funciar nr. 22/2024 prevede că „Terenul se caracterizează prin suprafață, amplasament, hotare, regim juridic, destinație și calitatea solului (denumite în continuare *caracteristicile terenului*)”. Totodată, atragem atenția la alin. (5) al aceluiași articol din Codul funciar: „Terenul este considerat indivizibil în cazul în care caracteristicile acestuia nu permit formarea lui ca un bun independent conform normativelor etnice”. Prin urmare, nu doar hotarele se modifică (în practică), ci și celelalte caracteristici ale terenului, în special, modurile de folosință care multe au fost înscrise eronat sau „cu aproximație” în Registrul bunurilor imobile.

2. Referitor la pct. 7 din proiect (6) Pentru a asigura conformitatea și integritatea, lucrarea cadastrală este supusă unui sistem de control și supraveghere, exercitat de Inspectoratul Național de Supraveghere Tehnică (în continuare - INST), responsabilă de monitorizarea implementării normelor tehnice și procedurale), solicităm autorului proiectului să expună argumentat (normativ), care sunt raționamentele de a include „Inspectoratul Național de Supraveghere Tehnică” în calitate de organ de „control și supraveghere” a lucrării cadastrale. Considerăm că această entitate statală poate și trebuie

să supravegheze doar instrumentele și utilajul specializat în activitatea cadastrală, inclusiv modul de utilizare a acestuia, dar nu „lucrarea cadastrală” propriu-zis, care se supune controlului în procedura de recepție și de control administrativ-ierarhic exercitat de autoritatea administrativă centrală în domeniul cadastrului bunurilor imobile. Această observație este valabilă și pentru alte norme similare din proiect (de ex.: „Articolul 15⁶. *Supravegherea de Stat și Controlul Activității* (2) **INST are responsabilitatea de a coordona, supraveghea și verifica executarea lucrărilor cadastrale, garantând conformitatea acestora cu cerințele stabilite de sistemul cadastral național și european**”).

3. La pct. 7 (7) *Lucrările cadastrale indicate la art. 14 alin. (4), lit. a)- i) se finisează cu recepția acestora și nu pot fi utilizate decât dacă sînt recepționate în modul stabilit*):

cifra „4” (din alin. (4) necesită a fi substituită cu cifra „3” (pe motiv că „lucrările cadastrale indicate” sunt la alin. (3) art. 14 și nu la alin. (4).

4. În pct. 7 (*Articolul 15 va avea următorul cuprins: Articolul 15. Executanții lucrărilor cadastrale. (1) Lucrările cadastrale se execută de către instituția de implementare și structurile teritoriale ale acesteia, de întreprinderi de stat și private, care dispun în statele de personal de ingineri cadastrali și/sau geodezi și inginer cadastral certificat*):

4.1. După cuvintele „*de întreprinderi de stat și private*” este necesară completarea cu cuvintele „**autorități publice centrale și locale**”. Proiectul discriminează autoritățile publice locale, prin excluderea acestora din categoria de persoane juridice care pot dispune (în statele de personal) de ingineri cadastrali certificați. Totodată, atragem atenția că autorul proiectului a inclus anumite autorități publice centrale în această categorie („art. 15 alin. (7) *La bunurile imobile aparținînd Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Interne și organelor din subordinea lui, Serviciului de Informații și Securitate, precum și Administrației Naționale a Penitenciarelor, lucrările cadastrale pot fi executate de aceste instituții, dacă dispun de ingineri cadastrali certificați*”). Menționăm, că autoritățile publice locale au cel mai mare volum de lucrări cadastrale ce necesită a fi executate, în regim continuu, de aceea sunt cele mai interesate în a avea în statele de personal ingineri cadastrali certificați. Conform raționamentului proiectului se promovează interesele profesionale ale inginerilor cadastrali certificați, în detrimentul interesului public al autorităților publice locale și al comunităților locale, care, doar pentru câteva lucrări cadastrale contractate și achitate sporadic (la necesitate), ar putea fi nevoite să achite mijloace financiare egale cu bugete publice anuale pentru asemenea angajați profesioniști;

4.2. Cuvântul „statele” necesită a fi substituit cu cuvântul „statele” (corectarea gramaticală);

4.3. Construcția gramaticală „*ingineri cadastrali și/sau geodezi și inginer cadastral certificat*” este inadecvată, or, impune obligatoriu necesitatea angajării (de către întreprinzătorul individual sau persoana juridică) atât a cel puțin unui „inginer cadastral” sau „geodez”, precum și a unui „inginer cadastral certificat”. În acest sens, textul „*ingineri cadastrali și/sau geodezi și*” necesită a se substitui cu textul cu următorul cuprins: „**cel puțin a unui**”. Menționăm, că, în special, autoritățile publice locale nu își pot majora statele sale de personal, prin angajarea a încă unui „inginer cadastral” sau „geodez” ! O problemă de angajare a personalului stă și în fața unui întreprinzător individual (care de aceasta și este „întreprinzător individual”, pentru că prestează serviciile individual).

5. Referitor la pct. 8 (*La articolul 15², alin. (3), va avea următorul cuprins: ”(3) Dacă, la modificarea planului cadastral, în cazurile prevăzute la art. 18 alin. (2) lit. b) –d), se constată că suprafața terenului este mai mare decât suprafața indicată în documentul privind atribuirea terenului în proprietate și acest surplus de suprafață, potrivit parametrilor și amplasării, nu poate forma de sine stătător un bun imobil, precum și nici nu poate fi separat ca, împreună cu alte*

suprafețe, să formeze un bun imobil, atunci se procedează în conformitate cu art. 17, alin. (6) din Codul funciar):

considerăm că devierile maxime admisibile ale suprafețelor terenurilor (în direcția majorării suprafețelor) necesită a fi aprobate de către consiliile locale, ținându-se cont de mărimile suprafețelor terenurilor recomandate în acest sens de către autoritatea administrativă centrală în domeniul cadastrului bunurilor imobile. În caz contrar, autoritățile administrației publice locale vor fi atrase în numeroase litigii privind modificarea hotarelor terenurilor și totodată, va exista un potențial mai de speculații cu suprafețele de teren proprietate publică.

6. La pct. 9 (Se completează cu articolul 15⁴ cu următorul cuprins: Articolul 15⁴. Drepturile și obligațiile inginerului cadastral (1) Ingerul cadastral beneficiază de următoarele drepturi: c) dreptul la accesul la informații – consultarea datelor cadastrale și a altor informații tehnice **necesare executarea lucrării cadastrale**, în condițiile protecției datelor cu caracter personal; b)respecte termenii, condițiile și clauzele stabilite în **contractul public**; e)refuze sau sisteze efectuarea lucrării cadastrale - în situațiile în care documentele furnizate de beneficiar conțin informații eronate sau false, nu respectă cerințele legislative de formă și conținut, în vigoare la momentul întocmirii acestora sau situația din teren nu corespunde cu actele prezentate **să refuze sau sisteze executarea lucrării cadastrale**):

6.1. Sintagma „**necesare executarea**” necesită corectare gramaticală.

6.2. Nu este clar la care „**contract public**” trimite norma din proiect („clauzele stabilite în **contractul public**”).

6.3. Atragem atenția la amplasarea inadecvată a construcției gramaticale „**să refuze sau sisteze executarea lucrării cadastrale**” (în lit. e.), la final), fiind necesară corectarea.

7. Referitor la pct. 9 (Articolul 15⁵. Procedura de certificare a inginerului cadastral. (1) Certificat al inginerului cadastral se eliberează de către Comisia de certificare persoanei fizice care întrunește cumulativ următoarele condiții: c) are experiență profesională în domeniul cadastrului: - cel puțin 3 ani consecutivi, în cazul persoanelor cu diplomă de studii superioare sau al cadrelor didactice din învățământul superior în domeniul cadastrului; - cel puțin 5 ani consecutivi, în cazul persoanelor cu diplomă de studii profesionale în domeniul cadastrului):

considerăm că termenele de „3” și respectiv „5” ani sunt exagerat de mari pentru inginerii cadastrali care încă nu sunt „certificați”. În acest sens, propunem reducerea acestora la un an și, respectiv, trei ani, în special, dacă luăm în considerație lipsa de cadre și necesitatea unui număr considerabil de asemenea specialiști, în special debutanți în funcții publice în cadrul autorităților administrației publice locale, care după un an de activitate, să poată obține „certificarea” profesională.

8. La pct. 9 (Articolul 15⁸. Condiții de suspendare a certificatului inginerului cadastral (2) Suspendarea se aplică pentru situații precum: d) activități pe terenuri proprietate publică fără **acte de atribuire**):

cuvintele „fără acte de atribuire” necesită a se completa cu sintagma „sau în lipsa solicitării în scris din partea autorității publice executive a administrației publice locale sau, în cazul terenurilor statului, solicitării în scris din partea autorității publice responsabile de administrarea terenurilor proprietate a statului” (de ex., în cazul lucrărilor cadastrale ocazionate de expunerea și adjudecarea terenurilor la licitație publică sau necesitatea soluționării unor dispute/litigii funciare ș.a.).

9. Referitor la Art. III. - Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare (...) cu modificările ulterioare : La articolul 5, alineatul (4) litera b) cuvintele „autorităților administrației publice locale” se substituie cu cuvintele „unităților administrativ-teritoriale”):

Menționăm, că printr-o modificare recentă a Legii nr. 989/2002 (art. 5 alin. (4) au fost introduse prevederi care impun sarcini oneroase APL, fără a se compensa în prealabil costurile (obligativitatea efectuării rapoartelor de evaluare la fiecare dare în arendă sau locațiune), totodată, prin aceste prevederi promovându-se deschis interesele înguste de grup (ale evaluatorilor), în detrimentul bugetelor locale, **limitându-se drastic autonomia locală, cu generarea unor coliziuni legale**. În acest sens, **accentuăm, că Agenția Geodezie, Cartografie și Cadastru a recunoscut în adresa sa către CALM (nr. 36/01-08/103 din 30.01.2025), că actualmente, nici nu există capacități suficiente ale evaluatorilor de a efectua un număr suficient (necesar) de rapoarte de evaluare, impunându-se și modificarea corespunzătoare a Legii nr. 989/2002 (5) alin. (4) lit. b) (în redacția Legii nr. 202/2024).**

Amintim, că prin art. 5 (Tipurile de evaluare) alin. (4) lit. b) din Legea nr. 989/2002, în redacția Legii nr. 202/2024, s-a stabilit că:

*„Evaluarea obligatorie se efectuează în cazul: **transmiterii dreptului de folosință asupra obiectelor proprietate publică a statului/autorităților administrației publice locale propuse pentru darea în arendă/locațiune/superficie către persoane fizice întreprinzători individuali sau persoane juridice, altele decât cele de drept public și autoritățile administrației publice centrale și locale**”.*

Reieșind din conținutul „Sintezei obiecțiilor și propunerilor (recomandărilor) la proiectul de hotărâre privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare”, **propunerea respectivă a fost acceptată de către autorul proiectului (Agenția Geodezie, Cartografie și Cadastru), în procedura de avizare, la inițiativa Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării al Republicii Moldova** (materialele proiectului de lege pot fi consultate la adresa:

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/7060/language/ro-RO/Default.aspx>).

Menționăm că prin modificarea în cauză **au fost admise coliziuni legale** (cu Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, art. 77, și Legea nr. 1125/2002, Art. 29) și **au fost încălcate alte două norme legale** (ale Legii nr. 436/2006), care apără interesele legitime ale autorităților administrației publice locale, și totodată, prin aceste modificări **vor fi afectate considerabil bugetele locale și activitatea administrativă în primării**.

APL nu pot suporta financiar și administrativ rapoarte de evaluare la fiecare caz de arendă sau locațiune a bunurilor UAT, dar nu există nici justificare economică a rapoartelor de evaluare individuale raportate la veniturile din arendă/chirie. Costurile rapoartelor de evaluare și timpul necesar pentru organizarea acestora (costuri financiare și costuri administrative) sunt comensurabile cu sumele încasate pentru arenda sau chiria bunurilor, ceea ce duce la absurd această nouă obligativitate legală ce a fost introdusă în Legea nr. 989/2002. Regulile aplicate până în prezent în materie s-au bazat pe utilizarea sistemică a prețului normativ și a propriilor regulamente, aprobate prin deciziile consiliilor locale.

Norma legală pertinentă în vigoare, aplicabilă prin analogia superficiei (ca efect al legii) și cu care **intră expres în coliziune modificarea criticată** este Art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1125/2002.

Art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1125/2002 prevede că:

*„Superficiarul care deține **superficie legală** (...) este obligat să achite în bugetul de stat sau, după caz, în bugetul local o redevență anuală, determinată în modul stabilit de Guvern, pentru terenul care aparține statului sau, **determinată de autoritatea publică locală, pentru terenul care aparține unității administrativ-teritoriale**, dar care nu va fi mai mică decât plata anuală minimă de arendă a terenurilor proprietate publică, stabilită conform art. 10 alin. (11) din Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului”.*

Prin urmare, **regula conformă este că statul își aprobă metodologiile de aplicare a plăților pentru folosirea bunurilor sale (prin hotărâre de Guvern), iar consiliile locale aprobă regulile care vizează folosirea bunurilor UAT, reieșind din minimele general acceptate** (de ex., prețul de referință (normativ) propus prin proiectul de lege cu privire la modificarea Legii nr. 121/2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice (număr unic 103/MDED/2025).

Totodată, modificarea propusă prin proiectul de lege, ca și modificarea Legii nr. 989/2002 prin Legea nr. 202/2024, - intră în coliziune cu prevederile art. 77 alin. (3) din Legea nr. 436/2006, care prevede că:

„Pentru încheierea actelor juridice de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat este necesară întocmirea raportului de evaluare”.

Darea în arendă sau în locațiune a bunurilor nu sunt acte juridice de dispoziție, ci acte de administrare (art. 311 alin. (2) și alin. (3), art. 19 alin. (1) lit. b), art. 550 alin. (1) din Codul civil modernizat).

Art. 311 prevede expres că:

„(2) Act juridic de administrare este actul prin care se urmărește o obișnuită punere în valoare a unui bun sau patrimoniu.

(3) Act juridic de dispoziție este actul care are ca rezultat ieșirea din patrimoniu a unui drept sau grevarea cu drepturi reale limitate”.

Prin urmare, **Legea nr. 436/2006 clar impune obligativitatea raportului de evaluare doar în cazul actelor juridice de dispoziție.**

Menționăm, că **modificarea Legii nr. 989/2002, nu a fost avizată cu CALM**, care este unica asociație reprezentativă a APL, **contrar prevederilor art. 81 alin. (6) din Legea nr. 436/2006** care stabilește că:

„Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale”,

precum și **contrar prevederilor art. 6 alin. (5) din Legea nr. 436/2006**, care stabilește că:

„Autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală”.

Prin această modificare se **ignoră și raționamentele expuse în hotărârea Curții Constituționale nr. 19 din 31 octombrie 2023** prin care au fost anulate alin. (8) și alin. (11) din art. 10 din Legea nr. 1308/1997, și care a recunoscut marja largă de discreție a consiliilor locale în materie de punere în valoare a bunurilor și stabilire a plăților pentru folosirea acestora, precum și a încasărilor în bugetele locale.

Astfel, **modificarea Legii nr. 989/2002 prin Legea nr. 202/2024 este afectată de o prezumție de neconstituționalitate**. Mai mult, este regretabil că **asupra acestei modificări planează bănuiala rezonabilă că a fost promovată în interesele profesionale ale întreprinderilor care efectează evaluări, fiind favorizați evaluatorii în detrimentul bugetelor publice locale.**

Având în vedere argumentele expuse, inclusiv coliziunile legale admise și faptul că noile prevederi care au intrat în vigoare la 25.02.2025 vor împovăra excesiv bugetele locale (și APL) cu obligații oneroase și costisitoare de a comanda și efectua rapoarte de evaluare în fiecare caz de folosință contra plată a bunurilor sale (dar nici nu vor exista capacități suficiente ale evaluatorilor), **solicităm modificarea în regim de urgență a art. 5 alin. (4) lit. b) din Legea nr.**

989/2002, în redacția Legii nr. 202/2024, astfel încât rapoarte de evaluare a proprietății UAT să se realizeze doar pentru actele de dispoziție (înstrăinare).

10. La Art. III (articolul 15: alineatul (1) se expune în redacție nouă: „(1) Certificarea evaluatorilor bunurilor imobile, evaluatorilor bunurilor mobile, evaluatorilor obiectelor de proprietate intelectuală și evaluatorilor în domeniul valorilor **imobiliare** este o condiție obligatorie care permite asigurarea pieței serviciilor de evaluare cu specialiști certificați”).

cuvântul „imobiliare” necesită a se substitui cu cuvântul „mobiliare” (care vizează evaluarea valorilor mobiliare).

11. În Art. III (articolul 26: alineatul (2) se expune în redacție nouă: „(2) Rezultatele evaluării și reevaluării efectuate în scopul impozitării se aduc la cunoștința proprietarilor bunurilor imobile de către organele cadastrale teritoriale, cu sprijinul autorităților administrației publice locale. În cazul dezacordului cu mărimea valorii estimate a obiectului, proprietarul acestuia este în drept să-și expună obiecțiile față de organul cadastral teritorial în termen de o lună de la data primirii notificării respective”):

se propune completarea normei cu textul cu următorul cuprins: „iar despre rezultatele examinării contestațiilor va fi informată (în copie) și autoritatea corespunzătoare a administrației publice locale”. Această completare este necesară pentru evitarea unor situații confuze în procesul de administrare fiscală (a impozitelor locale).

12. Referitor la Art. V. (Legea privind delimitarea proprietății publice nr. 29/2018 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 142-148, Articolul 279), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: La Articolul 9 alineat (2) litera i), cuvintele ”și terenurile pe care sunt amplasați pilonii acestor linii,” se exclud):

recomandăm examinarea necesității specificării acestor suprafețe, ca servituți necesare pentru exploatarea liniilor electrice de înaltă tensiune, respectiv, grevări corespunzătoare ale terenurilor pe care sunt amplasate.

13. Atragem atenția că prezentul proiect a fost expediat spre avizare în adresa CALM de către Cancelaria de Stat - „conform deciziilor luate în ședința secretarilor generali din data de 31 martie 2025”, iar autorul proiectului nu a inclus CALM în „Lista autorităților și instituțiilor a căror avizare este necesară” din „Cererea privind înregistrarea de către Cancelaria de Stat a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (reglementarea activității în domeniul geodeziei, cadastrului și evaluării bunurilor imobile)”, contrar prevederilor art. 6 alin. (5) și art. 81 alin. (6) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex.: Igor Cristal, expert CALM