



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. 113 din 14 aprilie 2025

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare

cancelaria@maia.gov.md

vasile.nemtanu@maia.gov.md

AVIZ

la proiectul Instrucțiunii privind modul de consolidare a terenurilor cu destinație agricolă

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, privind avizarea proiectului Instrucțiunii privind modul de consolidare a terenurilor cu destinație agricolă, în continuare – proiectul, și comunică următoarele.

1. Proiectul este unul supraformalizat și **instituie proceduri / formalități care implică costuri excesive și disproporționate**: financiare, umane și de timp, care se percep a fi mult mai mari decât susținerea statală preconizată (posibilă) a se acorda procesului de consolidare a terenurilor cu destinație agricolă.

2. În general, considerăm că proiectul ar trebui să conțină preponderent norme **permissive, de recomandare**, corespunzător, **cât se poate de puține norme imperative** (onerative, prohibitive), însă actualmente, proiectul este cu majoritatea normelor - obligatorii, care nu sunt firești relațiilor care vizează în fond circuitul civil al bunurilor și voința titularilor drepturilor de proprietate asupra terenurilor agricole.

3. Proiectul prevede instituirea unor activități pentru APL, care **implică costuri bugetare, fără ca aceste costuri să aibă o acoperire în prealabil, ceea ce contravine principiului autonomiei locale**.

4. De asemenea, proiectul **instituie norme primare** (care sunt resortul legii și nu pot fi instituite printr-o instrucțiune departamentală), deci **neprevăzute de cadrul legal**, care de asemenea, impun costuri administrative APL (ex.: obligația de a elibera titluri de autentificare a dreptului deținătorului de teren, după reparcelarea în urma proiectului de consolidare, pe când legislația prevede reparcelarea, ca metodă de formare a bunurilor imobile, respectiv, fiind necesară doar decizia consiliului local de aprobare a planului /proiectului de reparcelare).

5. În pct. 8 din proiect (*Toate cheltuielile de consolidare a terenurilor cu destinație agricolă întreprinse cu participarea autorității administrației publice locale la examinarea și evaluarea terenului, perfectarea Proiectului de consolidare, autentificarea drepturilor asupra terenurilor, motivată de implementarea acestuia, înregistrarea în registrul bunurilor imobiliare ținut de subdiviziunile competente a IP Cadastrul Bunurilor Imobile se vor suporta de la bugetul de stat, de la bugetul autorității publice locale respective sau din alte surse de finanțare, după caz; „Anexa nr. 2 pct. 5. „În baza prezentei Instrucțiuni, toate cheltuielile de consolidare a terenurilor agricole întreprinse cu participarea autorității administrației publice locale la examinarea și evaluarea terenului, perfectarea Proiectului de consolidare, autentificarea (reautentificarea) drepturilor asupra terenurilor, motivată de implementarea acestuia, înregistrarea în registrul bunurilor imobiliare ținut de subdiviziunile competente a IP Cadastrul Bunurilor Imobile se vor suporta de la bugetul de stat, de la bugetul autorității publice locale respective sau din alte surse de finanțare”;* anexa nr. 2 pct. 16. „Capacitățile de implementare a Proiectului de consolidare sânt apreciate

reieșind din: 16.1. resursele financiare preconizate în bugetul de stat, bugetul autorității publice locale, alte surse de finanțare”; pct. 124 din anexa nr. 2. „În scopul monitorizării procesului de consolidare, toate entitățile publice și private care efectuează lucrări de elaborare și implementare a Proiectului de consolidare, din contul bugetului de stat, sau **bugetul autorității publice locale** respective vor prezenta”).

Proiectul nu poate institui obligații pentru APL să aloce anumite sume bugetare pentru procesul de consolidare a terenurilor, în special pentru „evaluarea terenului” supus consolidării. Atragem atenția că nici Codul funciar, care este o lege organică nu prevede asemenea obligații. Totodată, terminologia corectă (Legea nr. 397/2003, Legea nr. 181/2014) este „**bugete locale**”, dar nu „**bugetul autorității publice locale**”.

Prin urmare, **norma necesită a fi reformulată în sensul că APL pot aloca resurse din bugetele locale pentru susținerea procesului de consolidare, doar la propria discreție. Aceste observații sunt valabile pentru tot textul proiectului (de ex: „38.Toate cheltuielile de consolidare a terenului agricol întreprinse cu suportul autorității administrației publice locale în vederea investigării și evaluării terenului, perfectării proiectului de consolidare, implementării acestuia și înregistrării în registrul bunurilor imobiliare se vor suporta de la bugetul de stat, de la bugetul autorității publice locale respective sau din alte surse de finanțare, după caz”).**

6. În pct. 11.7. din proiect (**transparența. Acțiunile întreprinse în procesul consolidării vor fi aduse la cunoștința tuturor proprietarilor**):

necesită a se completa cu cuvintele „și altor persoane legitim interesate” (pot fi persoane interesate în procurarea sau arendarea terenurilor agricole, creditorii ipotecari etc).

7. În pct. 11.8. (**etapizarea. Activitățile în vederea consolidării terenurilor agricole vor fi desfășurate pe etape. Etapa inițială este proiectul-pilot, în baza căruia va fi elaborat cadrul legal**):

cuvântul „legal” necesită a se substitui cu cuvântul „normativ” (cadrul legal este stabilit prin legi).

8. Referitor la pct. 17. (**În Republica Moldova sînt cunoscute și se aplică următoarele direcții de consolidare**):

menționăm, că proiectul nu menționează despre încă cel puțin încă două dintre cele mai cunoscute „direcții de consolidare” – consolidarea efectuată de investitorii privați în domeniul agriculturii care doresc să își extindă afacerile agricole sau să le inițieze, precum și consolidarea efectuată de speculanții imobiliari (persoane care procură și consolidează terenurile agricole, în scopul revânzării lor consolidate, la un preț mai mare).

9. În pct. 22. (**Consolidarea terenurilor în baza unor proiecte de consolidare se înfăptuiește în baza cererii adresate în scris de către **proprietar** autorității administrației publice locale respective, în care se specifică modalitatea de consolidare**):

cuvântul „**proprietar**” ar fi mai potrivit a fi substituit cu cuvintele „inițiatorul/ii proiectului de consolidare” sau, alternativ, „proprietarul interesat sau executantul proiectului de consolidare (de ex.: entitatea desemnată cu realizarea procesului sau un investitor privat).

10. Referitor la pct. 23. (**În cazul în care terenurile proprietarilor, care au depus cereri de consolidare, formează masive compacte cu dimensiuni și amplasament optimal, **autoritatea administrației publice locale, cu acceptul proprietarilor, va începe procedura de consolidare fără a elabora proiectul de consolidare****):

procedura de consolidare necesită a se realiza de către entitatea desemnată sau persoana interesată (terminologia Codului funciar: „executantul proiectului de consolidare”), dar nu de APL. În orice caz, **formularea actuală necesită revizuire.**

11. În pct. 26. (*Dispoziția primarului cu privire la inițierea procesului de consolidare a terenurilor se va aduce la cunoștință solicitanților și se va prezenta de către primărie organului cadastral teritorial pentru a se face înscrierea respectivă în registrul bunurilor imobile*):

necesită a se exclude cuvintele „de către primărie”. De regulă, procesele operaționale se vor asigura de către executantul proiectului de consolidare.

12. În pct. 30. (*Proiectul de consolidare a terenului, cu acordul proprietarilor de teren se aprobă de către consiliul sătesc (comunal), orașenesc, municipal*):

cuvintele „cu acordul proprietarilor” se propun a se substitui cu cuvintele „acceptat de către proprietarii”.

13. În pct. 31. (*Decizia consiliului local privind aprobarea proiectului de consolidare va conține numele proprietarilor terenurilor consolidate, date despre suprafața și numerele cadastrale ale terenurilor fiecărui proprietar. În temeiul deciziei cu privire la aprobarea proiectului de consolidare se eliberează documentele ce confirmă drepturile deținătorilor de teren*):

cuvintele „eliberează documentele ce confirmă drepturile deținătorilor de teren” necesită a se substitui cu textul cu următorul cuprins: „continuă procesul de consolidare conform metodelor prevăzute la pct. 34”. Sintagma „eliberează documentele ce confirmă drepturile deținătorilor de teren” este una total inadecvată. În primul rând, drepturile deținătorilor de teren sunt „confirmate” înainte de începerea procesului de consolidare (participanții deja sunt proprietarii terenurilor în temeiul actelor juridice), totodată, cuvântul „eliberare” este însuși inadecvat în construcția gramaticală, or, contractele sau actele ce urmează a se perfecta și încheia cu titularii nu se „eliberează”, ci se perfectează de către titulari, notari sau alți specialiști în drept (contracte de vânzare-cumpărare, contracte de arendă sau doar actul de constatare și noile planuri geometrice perfectate în urma reparcelării conform art. 13¹ din Legea nr. 354/2004 cu privire la formarea bunurilor imobile). Art. 13¹ din Legea nr. 354/2004, la alin. (6) prevede că: „**Înregistrarea bunurilor imobile nou-formate prin reparcelare se efectuează în temeiul actelor ce confirmă drepturile asupra bunurilor imobile inițiale și al deciziei consiliului local, la care se anexează planul geometric al bunului imobil nou-format**”.

14. Pct. 34.4. (*în baza contractului de activitate economică comună (cooperativele agricole de producție)*):

propunem a se completa cu textul „sau în baza contractului de societate civilă (Capitolul XXVII din Codul civil). Această din urmă metodă este una din cele mai facile și care nu implică costuri exagerate.

15. În pct. 36. (*Consolidarea terenurilor agricole se înfăptuiește în baza proiectului de consolidare elaborat de o entitate certificată în domeniul urbanismului și aprobat de proprietarii de teren și consiliul local*):

cuvintele „certificată în domeniul urbanismului” necesită a se substitui cu textul cu următorul cuprins: „persoanele care dețin studii și certificarea prevăzute în pct. 21 din Anexa nr. 2”. Domeniul urbanismului este specific construcțiilor și nu organizării teritoriului agricol, care este resortul specialiștilor în cadastru și organizarea teritoriului. Prin urmare, nu entitățile certificate în domeniul urbanismului realizează proiectele de consolidare (care în esență reprezintă elemente de organizarea teritoriului agricol, care țin cont de dimensiunile optimale ale terenurilor, reieșind din fertilitatea solurilor, asolamente, panta și expoziția terenurilor, riscurile de eroziuni etc).

16. În pct. 37. (*Consolidarea terenurilor agricole, este un proces benevol și proprietarul de teren, din propria decizie, poate renunța la procesul de consolidare a terenului în orice moment, pînă la **perfectarea** proiectului de consolidare a terenului*):

cuvântul „perfectarea” considerăm necesar a se substitui cu cuvântul „acceptarea”. Perfectarea este un proces, iar acceptarea este un element cert, atestat prin semnarea de către proprietar a declarației irevocabile prin care acceptă proiectul de consolidare.

17. În pct. 51.1. (*arendă în agricultură - darea în posesiune și folosință, pe bază de contract, pe o durată determinată, contra plată, a terenurilor și a altor bunuri agricole*):

necesită a se exclude cuvintele „în agricultură”, pe motiv, că conform Codului civil – arenda este doar în agricultură, fiind o instituție de drept civil privat vizând raporturile de folosință a terenurilor agricole și altor bunuri agricole (în comparație cu locațiunea și suprafața).

18. Referitor la pct. 57. (*Autentificarea contractelor de arendă a terenului agricol. În conformitate cu prevederile Legii nr. 246/2018 privind procedura notarială contractele **se autentifică de notari***):

menționăm, că această normă **intră în contradicție cu prevederile Codului civil (Articolul 1289. Încheierea contractului de arendă (1) Contractul de arendă se încheie în formă scrisă) și totodată impune costuri suplimentare participanților**. Prin urmare, **este necesară substituirea cuvintelor „se autentifică de notari” cu cuvintele „la dorința părților contractuale, pot fi anutentificate notarial”**.

19. În pct. 59.3. (*Legea nr. 1543/1998 descrie procedura de **înregistrarea** dreptului arendă asupra terenului agricol, pe un termen mai mare de 5 ani, în registrul bunurilor imobile, ținut de organul cadastral teritorial*):

cuvântul „înregistrarea” necesită a se substitui cu cuvântul „notarea” (atât Codul civil, cât și Legea nr. 1543/1998 stabilesc notarea dreptului de arendă în registrul bunurilor imobile).

20. În pct. 4. din Anexa nr. 2 (*Instrucțiunea privind modul de consolidare a terenurilor cu destinație agricolă în cadrul unui proiect de consolidare: „**Proiectul de consolidare** poate fi elaborat de entitățile publice și private, selectate prin concurs conform procedurilor de achiziții de autoritatea administrativă responsabilă de implementarea politicilor în domeniul relațiilor funciare, conform prevederilor Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, sau de către persoanele interesate, după caz”*):

după cuvintele „Proiectul de consolidare” necesită a se completa cu cuvintele „cu suportul de la bugetul public”. Proiectele cu suport privat nu pot fi obligatoriu supuse procedurilor achizițiilor publice.

21. În pct. 9. din anexa nr. 2 (*Procedura de selectare a localității pentru elaborarea și implementarea Proiectului de consolidare este inițiată de către autoritatea administrației publice locale și **coordonată** în prealabil cu autoritatea administrativă responsabilă de implementarea politicilor în domeniul relațiilor funciare*):

cuvântul „coordonată” necesită a se substitui cu cuvântul „notificată”. Cuvântul „coordonată” presupune un potențial drept de veto asupra procesului de consolidare în localitatea în care se dorește realizarea, la discreția autorității administrative responsabile de implementarea politicilor în domeniul relațiilor funciare, ceea ce contravine în esență principiului autonomiei locale, dar și normelor pertinente din Codul funciar în vigoare.

22. În pct. 13. din anexa nr. 2 (*În **dispoziției adoptată**, primarul își asumă responsabilitatea îndeplinirii următoarelor lucrări organizatorice la elaborarea Proiectului de consolidare: informarea*

populației; numirea din cadrul primăriei a persoanei responsabile pentru efectuarea lucrărilor; asigurarea spațiului necesar pentru lucrul cu populația; examinarea și aprobarea Proiectului de consolidare; autentificarea documentelor cadastrale. Primarul este în drept să-și retragă dispoziția privind demararea procesului de consolidare până la începutul lucrărilor de elaborare a Proiectului de consolidare):

textul „În dispoziției adoptată, primarul își asumă responsabilitatea îndeplinirii următoarelor lucrări organizatorice” necesită a se substitui cu textul „Dispoziția emisă de primar trebuie să includă măsurile organizatorice necesare de întreprins”

23. Referitor la pct. 27 din anexa nr. 2. (Câștigătorul concursului de selectare **trebuie să dețină următoarele acte și informații:** 27.3. copia planului pedologic al terenurilor destinate agriculturii **(actualizat)**; 27.4. copia planului reliefului **(actualizat)**):

menționăm, că acestea, dar și alte prevederi din pct. 27, presupun eforturi disproporționate pentru atingerea scopului consolidării. Costul actualizării acestor date (chiar dacă am lua în considerație doar costul financiar) este unul foarte mare. Se propune excluderea mențiunii „(actualizat)” din pct. 27 și din tot textul proiectului.

24. Referitor la pct. 29 din anexa nr. 2 (Autoritățile administrației publice centrale și locale, entitățile publice și private sânt obligate, în termen de 10 zile de la data solicitării, să prezinte conducătorului grupului de lucru copiile documentelor și informațiile prevăzute la punctul 27):

formularea obligației APL de prezentare în termen de 10 zile excede prerogativele proiectului. În acest sens, fiind necesară excluderea termenului sau formularea, cu caracter de recomandare.

25. În pct. 30. Din anexa nr. 2 (În cazul în care planul pedologic sau planul evidenței grafice nu satisfac cerințele elaborării Proiectului de consolidare, ele vor fi corectate și actualizate. Modificările vor fi efectuate de către întreprinderea de stat specializată în acest domeniu (Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului) sau de către altă instituție abilitată cu aceste funcții, **din costul** beneficiarilor proiectului de consolidare):

cuvintele „din costul” necesită a se substitui cu cuvintele „pe cheltuiala”.

26. Având în vedere că pct. 51. din anexa nr. 2 practic suspendă (până la aprobarea unui alt act) și complică și mai tare aplicarea Instrucțiunii ce se aprobă, **considerăm necesară excluderea acestuia** („Conținutul planului de organizare și amenajare a terenurilor agricole, elementele obligatorii care urmează a fi reflectate, modul de îndeplinire etc. sânt stabilite printr-o Instrucțiune aprobată de autoritatea administrativă responsabilă de implementarea politicilor în domeniul relațiilor funciare”). Totodată, menționăm, că această documentație deja este reglementată de normativele actuale în domeniu, și pe care le aplică, inclusiv instituția de stat de specialitate (IPOT). **Din aceleași raționamente este necesară excluderea și a pct. 78.** „Elaborarea planului de exprimare a solicitărilor se efectuează în conformitate cu instrucțiunea aprobată de autoritatea administrativă responsabilă de implementarea politicilor în domeniul relațiilor funciare. În procesul de negocieri doleanțele participanților la consolidare pot fi modificate”.

27. Referitor la pct. 73. din anexa nr. 2 (În condițiile redefinirii hotarelor, în baza deciziilor proprietarilor de renunțare la hotarele existente și a deciziei consiliului local, proprietarii de terenuri **vor fi reautentificați în drepturi asupra terenurilor prin titlu de autentificare a dreptului deținătorului de teren. Documentele de drept asupra terenurilor anterioare vor fi anulate în baza deciziei proprietarului și a consiliului local**):

reiterăm că, conform prevederilor art. 13¹ din Legea nr. 354/2004: „**Înregistrarea bunurilor imobile nou-formate prin reparcelare se efectuează în temeiul actelor ce confirmă drepturile asupra bunurilor imobile inițiale și al deciziei consiliului local, la care se anexează planul geometric al bunului imobil nou-format**”. Titlurile de autentificare a drepturilor deținătorilor de teren sunt documente care se perfectează la atribuirea inițială (primară) a terenurilor sau la corectarea erorilor. Solicităm revizuirea corespunzătoare a normei date. Aceiași critică vizează și punctele: pct. 74 „**Subdiviziunile competente a IP Cadastrul Bunurilor Imobile vor reînregistra titlurile de autentificare a drepturilor deținătorilor de terenuri în hotarele redefinite, în conformitate cu legislația**”; pct. 101.7. **titlul de autentificare a drepturilor deținătorului de terenuri comasate**; pct. 101.8. **titlurile de autentificare a drepturilor deținătorilor de terenuri modificate prin redefinirea hotarelor**”; pct. 103.3. **contractele, titlurile de autentificare a drepturilor deținătorilor de terenuri perfectate și autentificate conform punctelor 101, 102 (în trei exemplare)**; pct. 109. **Autoritatea administrației publice locale transmite, contra semnătură de primire, proprietarilor de teren contractele respective, certificatele de formare (comasare) a bunurilor imobile înregistrate, autentificate în modul stabilit, și titlurile de autentificare a drepturilor deținătorilor de terenuri**; pct. 102....**În cazul comasării terenurilor sau consolidării prin metoda redefinirii, titlurile de autentificare a drepturilor deținătorilor de teren sunt eliberate în baza deciziei consiliului local și semnate de către primarul unității administrativ-teritoriale în modul stabilit**).

28. Referitor la pct. 79 din anexa nr. 2 (*Evaluarea terenurilor agricole la preț de piață în scopul consolidării este efectuată de către evaluatori certificați (în conformitate cu prevederile Legii cu privire la activitatea de evaluare, nr. 989/2002), în cazurile vânzării-cumpărării, schimbului neechivalent, precum și al arenzii pe termen lung. Evaluarea de piață a terenurilor poate fi solicitată și în alte cazuri. Costurile pentru evaluarea terenurilor sunt suportate de entitatea câștigătoare de concurs pentru implementarea proiectului de consolidare*), dar și alte puncte similare:

menționăm, că circuitul civil presupune autonomia de voință a participanților, deci impunerea unor cheltuieli pentru elaborarea rapoartelor de evaluare acestora contrar voinței lor, excede acest principiu de drept civil. Considerăm că sugestia de „rapoarte de evaluare” poate fi în exclusivitate cu titlu de recomandare, la dorința participanților și pe propria cheltuială.

29. Referitor la pct. 91 din anexa nr. 2 (*Scopul etapei de negociere constă în elaborarea propunerilor de realizare a doleanțelor proprietarilor, sporirea încrederii față de procesul de consolidare, stimularea adoptării deciziilor așteptate, excluderea formulărilor incorecte etc. În acest scop, la propunerea participanților la procesul de consolidare este creat, prin dispoziția primarului, comitetul participanților la procesul de consolidare*):

dacă există deja un „grup de lucru” prevăzut de proiect și constituit de APL pentru dirijarea procesului de consolidare, pentru ce mai este necesară crearea a încă unei structuri similare – „**comitetul participanților la procesul de consolidare**”. Propunem reformularea normei. Participanții își pot crea orice „comitete” sau alte structuri, fără a implica activitatea administrativă a APL.

30. În pct. 124 din anexa nr. 2 (*În scopul monitorizării procesului de consolidare, toate entitățile publice și private care efectuează lucrări de elaborare și implementare a Proiectului de consolidare, din contul bugetului de stat, sau bugetul autorității publice locale respective vor prezenta: 124.2. unității administrativ-teritoriale respective lunar, la data de 1 a lunii - o informație referitor la activitățile întreprinse în luna precedentă, pe fiecare proiect în parte*):

sintagma „*unității administrativ-teritoriale*” necesită a se substitui cu sintagma „*autorității administrației publice locale*” (a se vedea și critica supra referitoare la „*bugetul autorității publice locale*”).

31. În pct. 9. din Anexa nr. 1 la Cadrul-model al documentelor necesare implementării procesului de consolidare a terenurilor agricole în cadrul unui proiect de consolidare, cuvintele: „*Erori geodezice*):

cuvintele „*Erori geodezice*” necesită a se substitui cu cuvintele „*Erori de măsurare, proiectare, identificare sau alte neconformități*” (temeiul propunerii: art. 55¹ din Legea nr. 1543/1998).

32. Referitor la Anexa nr. 19 la Cadrul – model al documentelor necesare implementării procesului de consolidare a terenurilor agricole în cadrul unui proiect de consolidare, textul „*Pentru a determina valoarea de piață a unui teren agricol în cadrul proiectului de consolidare este utilizată suprafața terenului, fertilitatea concret și costul unui punct hectar determinat pentru terenurile etalon*” și alte texte similare din proiect:

menționăm, că „*fertilitatea concret și costul unui punct hectar determinat*” nu pot fi elemente definitorii în raporturile de drept privat, care sunt diriguite de autonomia de voință a participanților (și care pot să sau ia în considerație un element de valoare a bunului sau să îl negligeze). Reieșind din acest considerent, dar și pentru faptul că aceasta complică foarte mult procesul de consolidare se propune a se exclude sau a se propune a fi cu titlu de recomandare.

Finalmente, CALM propune revizuirea proiectului reieșind din observațiile menționate.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex.: Igor Cristal, expert CALM