

Pr. 173/09.08.21
CAI



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6/92 din 22.09. 2021
La nr. 173 din 09.08.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege Codului Funciar.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 14 (paisprezece) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1989</u>		
" <u>23</u> "	<u>09</u>	<u>2021</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7419 din 21.09.2021

la proiectul de lege Codului Funciar

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 09 august 2021, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 09 august 2021. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop modernizarea cadrului legislativ de reglementare a relațiilor funciare în condițiile relațiilor funciare de piață, care să satisfacă cerințele sociale și economice actuale.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune adoptarea Codului funciar în redacție nouă. Prin urmare, conchidem că scopul dedus din nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului, promovează interesele statului în ceea ce privește asigurarea bazei normative care să ofere o reglementare eficientă a relațiilor din cadrul domeniului funciar.

Totodată, proiectul promovează interesele proprietarilor terenurilor private, care nu respectă pe deplin interesul public în ceea ce privește:

- recuperarea prejudiciului cauzat prin retragerea terenurilor din circuitul agricol;
- răscumpărarea terenurilor din zonele de protecție la prețul de piață sau schimbarea acestora cu alte terenuri în condiții neclare;
- modificarea din proprie inițiativă a categoriei de destinație a terenurilor indiferent de categoria de destinație și tipul proprietății, etc.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu respectă în totalitate interesul public, ceea ce implică redactarea reglementărilor din proiect în contextul obiecțiilor formulate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

În nota informativă sunt specificate: condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, referințe la reglementările legislației Uniunii Europene și fundamentarea economico-financiară.

Totuși, considerăm că aceasta nu conține o justificare suficientă a necesității promovării proiectului de act normativ.

Mai întâi de toate, menționăm lipsa legăturii de continuitate între prevederile proiectului și normele Codului funciar în vigoare, care să asigure promovarea neîntreruptă a politicii statului în domeniul funciar pe aspectele cele mai importante, momente care nu sunt fundamentate pe deplin în nota informativă. Astfel, în proiect sunt introduse proceduri noi care subminează prevederile Codului funciar în vigoare și sunt generatoare de manifestări de corupție, cum ar fi:

- instituirea și tratarea diferențiată a procedurii de excludere a terenurilor proprietate privată din zonele de protecție;
- simplificarea procedurii de schimbare a categoriei de destinației a terenurilor agricole, inclusiv a celor de calitate superioară;
- instituirea dreptului de solicitare de către proprietarul terenurilor diminuate în cadrul accesunii naturale provocată de apele curgătoare, a compensării pierderilor din partea statului, în mărirea valorii de piață a terenurilor, etc.

Totodată, proiectul conține prevederi referitoare la particularitățile dreptului de folosință a terenului (arenda, suprafața, servitutea, uzul și abitația), care dublează și pe alocuri conțin neconcordanțe cu normele Codul civil. Nota informativă, însă, nu menționează lipsa clarității sau ineficiența reglementărilor Codului civil la acest aspect, care ar fi determinat necesitatea specificării exprese în proiect a unor prevederi suplimentare în acest sens.

Concomitent, deși în nota informativă se menționează de mai multe ori practica altor țări în ceea ce privește diverse aspecte descrise în proiect, în majoritatea cazurilor autorii omit specificarea expresă a statelor la care fac referință și a modelelor/modalităților concrete utilizate în cadrul acestora.

Suplimentar, menționăm că proiectul nu corespunde art.6 alin.(3) din Legea nr.100/2017, potrivit căruia: „*Codul trebuie să întrunească următoarele trăsături calitative: a) precizia; b) claritatea; c) logica; d) integralitatea; e) caracterul practic*”. Prin urmare, conchidem că prevederile proiectului examinat au un caracter ambiguu și vag față de normele Codului funciar în vigoare, ceea ce va crea dificultăți la aplicarea în practică a acestuia, precum și la elaborarea cadrului normativ secundar de către Guvern.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară*”.

În nota informativă autorii au menționat că: „*Implementarea proiectului Codului funciar, în mod direct nu necesita resurse financiare*”.

De asemenea, potrivit autorilor urmează a fi implementate cadastrale de specialitate: agricol, apelor, forestier etc., consolidate terenurile, iar volumul și perioada desfășurării lucrărilor va determina cheltuieli anuale. Totodată, nota informativă nu conține careva date privind cuantumul cheltuielilor necesare în cadrul implementării normelor proiectului.

Din prevederile proiectului, însă, rezultă că, indirect, statul va suporta pierderi financiare importante în urma:

- scutirii de compensarea pierderilor cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră la alte categorii de destinație;
- răscumpărării la preț de piață a terenurilor proprietate privată aflată în interiorul zonelor de

protecție;

- compensării pierderilor pentru proprietarii terenurilor riverane, în mărimea valorii de piață a terenurilor.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.” Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 18 ianuarie 2019.

În proiect se propun reglementări din domeniul funciar, care stabilesc condiții de utilizare a terenurilor de către subiecți relațiilor funciare (persoanele fizice și juridice, statul, unitățile administrativ-teritoriale, UTA Găgăuzia), implicați în utilizarea terenurilor fondului funciar al Republicii Moldova.

Astfel, având în vedere faptul că normele proiectului au incidență asupra activității de întreprinzător, se impune elaborarea analizei impactului de reglementare, care va stabili impactul normelor propuse spre adoptare asupra activității de întreprinzător.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului conține o multitudine de formulări cu sens ambiguu, care la vor avea ca efect apariția situațiilor dificile în ceea ce privește aplicarea în practică a acestuia. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate mai multe norme contradictorii, precum și norme care conțin neconcordanțe cu reglementările altor acte normative în vigoare. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului stabilesc competențele Parlamentului, Guvernului, autorităților administrației publice locale în procesul de realizare a reglementărilor funciare.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

La art.3 alin.(1) din proiect

„Fondul funciar al Republicii Moldova este divizat in următoarele categorii de destinație: ...”

Obiecții:

Potrivit art.54 alin.(1) lit.a) și c) din Legea nr.100/2017, la elaborarea textului proiectului de act normativ conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație, iar terminologia utilizată este constantă și uniformă.

În proiect, autorii utilizează noțiuni care creează mai mult confuzii decât claritate, și anume:

- 1) *„categorie de destinație”* – art.3 alin.(1)–(5), art.4 alin.(1), art.50 alin.(3), art.55 alin.(2) etc. din proiect;
- 2) *„categoria cu destinație”* – art.80 alin.(2) și (3), art.106 alin.(2) din proiect;
- 3) *„categoria terenurilor cu destinație”* – art.9 alin.(1), art.72 alin.(2) din proiect;
- 4) *„categorie”* – art.15 alin.(4), art.73 alin.(2) din proiect.

În ceea ce privește noțiunea *„categorie de folosință”* (art.21 alin.(2), art.22 alin.(2), art.24 alin.(1), art.28 alin.(2), art.34 alin.(1) din proiect), având în vedere norma de la art.3 alin.(3) din proiect, considerăm că autorii s-au referit, de fapt, la modul de folosință. Însă, dispozițiile proiectului trebuie să fie clare și să nu lase loc pentru interpretări eronate.

Prin urmare, terminologia autorizată de către autori este neuniformă și poate crea dificultăți la înțelegerea corectă a normelor, atât pentru persoanele interesate, cât și pentru responsabilii de aplicarea în practică a proiectului.

Recomandări:

Redactarea proiectului prin prisma substituirii textelor „categoria cu destinație”, „categoria terenurilor cu destinație” și „categorie”, cu textul „categorie de destinație”, la forma gramaticală corespunzătoare. Substituirea în proiect a textului „categorie de folosință” cu textul „mod de folosință”, la forma gramaticală corespunzătoare.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

- 2 -

La art.12 alin.(1) din proiect

„Terenurile agricole amenajate reprezintă o subcategorie a terenurilor productive destinate agriculturii și includ:

- a) sere, pepiniere viticole și pomicole;
- b) terenuri irigate;
- c) terenuri desecate.”

Obiecții:

În nota informativă autorii au specificat că „Divizarea fondului funciar în categorii de destinație include determinarea capacității acestor terenuri, necesitatea de a fi incluse la una din categorii. În conformitate cu capacitate terenului, un teren este inclus (poate fi inclus) doar într-o singură categorie de destinație”.

Norma examinată prevede că terenurile agricole amenajate reprezintă o subcategorie a terenurilor productive destinate agriculturii. La rândul său, terenurile productive, împreună cu terenurile neproductive, constituie subcategoriile ale terenurilor cu destinație agricolă. Deși în art.7 din proiect nu este specificat expres, acest lucru rezultă din art.11 alin.(1) din proiect.

Totodată, potrivit art.8 din proiect, subcategoria terenurilor productive include:

- „a) terenuri arabile, inclusiv sere;
- b) terenuri ocupate de plantații multianuale (livezi, vita de vie, pomușoare, inclusiv pepiniere viticole și pomicole;
- c) terenuri ocupate de pășuni, fânețe”.

În acest context, mai întâi de toate nu este clar de ce noțiunea de „terenuri agricole amenajate” nu se regăsește în prevederile art.8 din proiect.

În al doilea rând, este ambiguu cum anume are loc împărțirea în proiect a terenurilor în subcategoriile ale categoriilor cu o anumită destinație (în cazul de față cu destinație agricolă), din moment ce una dintre subcategoriile, la rândul său, se împarte în alte subcategorii (art.12 din proiect).

Al treilea moment lipsit de claritate este îmbinarea în una și aceeași subcategorie (terenuri agricole amenajate) a terenurilor care fac parte din alte două subcategorii (a) terenuri arabile, inclusiv sere; b) terenuri ocupate de plantații multianuale) ale terenurilor productive (art.8 din proiect), care la rândul lor constituie o subcategorie a terenurilor cu destinație agricolă.

Prezența în proiect a normelor contradictorii constituie un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă, de către persoanele responsabile, a normei „convenabile”, care se va aplica într-o situație concretă. De asemenea, există pericolul interpretării și aplicării diferențiate a prevederilor pentru situații identice.

Recomandări:

Redactarea proiectului în contextul stabilirii clarității în ceea ce privește clasificarea terenurilor în subcategorii, precum și excluderii clasificării eronate în același grup a terenurilor divizate deja în subcategorii diferite.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

La art.14 alin.(1) din proiect

„Articolul 14. Loturile pomicole si auxiliare (grădini)

(1) Loturile pomicole reprezintă o subcategorie de destinație a terenurilor agricole, deținute în folosință sau proprietate, în scopul îmbunătățirii nivelului de trai a populației.

(2) Loturile auxiliare reprezintă o subcategorie a terenurilor destinate agriculturii atribuite în proprietate, suplimentar la loturile de pe lângă casa (grădini).”

Obiecții:

Ca și în cazul obiecției de la art.12 din proiect, norma examinată în mod eronat prevede că loturile pomicole și loturile auxiliare reprezintă subcategoriile ale terenurilor agricole, deoarece în art.7 din proiect, care împarte categoria terenurilor cu destinație agricolă în subcategorii, lipsesc reglementări în acest sens.

Concomitent, referindu-se la clasificarea loturilor pomicole și a celor auxiliare, autorii utilizează termeni diferiți, și anume:

- „subcategorie de destinație a terenurilor agricole”;
- „subcategorie a terenurilor destinate agriculturii”.

De asemenea, denumirea articolului analizat și alin.(2) al acestuia creează confuzii în ceea ce privește esența/natura loturilor auxiliare. Astfel, dacă în denumirea articolului autorii utilizează noțiunea „loturi auxiliare (grădini)”, prin care se înțelege că anume grădinile – terenurile de pe lângă casă, au calitatea de loturi auxiliare, atunci alin.(2) prezintă loturile auxiliare ca fiind terenuri atribuite în proprietate suplimentar la loturile de pe lângă casă utilizate în calitate de grădini.

În același context, dacă totuși prin loturi auxiliare se înțeleg alte terenuri decât grădinile de pe lângă casă, nu este clar de unde sunt aceste terenuri, cine le dă în proprietate, în ce condiții etc. În cazul în care autorii se referă la loturile auxiliare reglementate la art.17–19 din Codul funciar actual, în proiect lipsește legătura/continuitatea dintre prevederile Codului și proiect. În aceste circumstanțe, urmează să fie făcută o claritate referitor la terenurile în cauză, care se eliberau anumitor persoane, în anumite condiții și pentru o anumită perioadă, de ce n-au fost restituite și cum au ajuns sau cum urmează a fi transmise în proprietate.

Prevederile ambigue și contradictorii vor oferi, atât persoanelor interesate, cât și responsabililor de aplicarea în practică a acestora, posibilitatea interpretării subiective și aplicării eronate a normelor convenabile, în dependență de situație și interesele personale urmărite, creând premise pentru apariția manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Delimitarea clară a categoriei de loturi pomicole de cele auxiliare (grădini), astfel încât să fie înlăturate neconcordanțele semnalate mai sus.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

La art.15 alin.(1) și (3) din proiect

„Articolul 14. Loturile pomicole si auxiliare (grădini)

1) Teren agricol abandonat este considerat în cazurile în care proprietarul, o perioadă mai mare de doi ani: [...]

(3) Terenurile recunoscute abandonate prin alin.(2) sunt înregistrate in registrul bunurilor imobile.”

Obiecții:

În contextul prevederii de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, menționăm că trimiterea făcută la alin.(2) al articolului examinat, care prevede că statutul de teren abandonat este stabilit prin hotărârea instanței de judecată la inițiativa Consiliului local, este eronată. Chiar dacă autorul s-a referit la faptul că terenurile sunt recunoscute ca abandonate prin hotărârea instanței de judecată, din conținutul alin.(3) rezultă că terenurile urmează a fi recunoscute prin alin.(2), ceea ce este un nonsens.

Recomandări:

La alin.(1), substituirea textului „abandonat este considerat” cu textul „se consideră abandonat”.

La alin.(3), substituirea textului „prin alin.(2)” cu textul „prin hotărârea instanței de judecată”.

Completarea proiectului cu prevederi care să ofere o înțelegere deslușită a terenurilor agricole abandonate și a efectelor pe care le produce statutul acestora.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Ca obiecție generală la capitolul 2 din proiect

Obiecții:

În proiect autorii utilizează noțiuni diferite pentru același fenomen, prin ce creează confuzii în privința denumirii compartimentelor/secțiunilor în care se divizează terenurile din categoria cu destinație terenuri destinate construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor, altor scopuri speciale, iar pentru unele dintre acestea sunt prevăzute și câte două clasificări.

Astfel, art.18 din proiect stabilește subcategoriile terenurilor destinate construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor, altor scopuri speciale, și anume:

- a) terenurile spațiului locativ;
- b) terenurile zonelor industriale;
- c) terenurile transportului;
- d) terenuri fortificării sănătății și pentru activități recreative;
- e) terenuri ariilor protejate;
- f) terenuri de valoare istorico-culturală;
- g) terenuri zonelor verzi, de influență, sanitare și de protecție;
- h) terenuri cu alta destinație specială.

Subcategoriile enumerate iarăși se împart, după cum urmează:

- 1) terenurile spațiului locativ (art.19 alin.(1) din proiect) – „moduri de folosință”;
- 2) terenurile zonelor industriale (art.20 alin.(1) din proiect) – „sub categorii de destinație”;
- 3) terenurile transportului (art.21 alin.(1) și (2) din proiect) – „sub categorii de destinație” și „categorii de folosință”;
- 4) terenuri fortificării sănătății și pentru activități recreative (art.22 alin.(1) și (2) din proiect) – „moduri de folosință” și „categorii de folosință”;

- 5) terenuri de valoare istorico-culturală (art.24 alin.(1) din proiect) – „categoria de folosință (obiecte)”;
 6) terenuri cu alta destinație specială (art.28 alin.(2) din proiect) – „categoria de folosință”.

Totodată, utilizarea noțiunii „categorie de folosință” creează confuzie cu clasificarea după categoria cu destinație a terenurilor fondului funciar al Republicii Moldova.

Utilizarea neuniformă a termenilor va constitui un impediment în procesul aplicării corecte în practică a prevederilor proiectului și va duce în eroare persoanele interesate, în special în cazul subcategoriilor de terenuri pentru care se aplică câte două clasificări (art.21 alin.(1) și (2); art.22 alin.(1) și (2) din proiect).

Recomandări:

Redactarea prevederilor enumerate în contextul uniformizării terminologiei utilizate.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

La art.21 alin.(2) și art.22 alin.(2) din proiect

„(2) În cadrul terenurilor pentru transporturi sunt utilizate următoarele categorii de folosință: construcții de bază și auxiliare, instalații, amenajări, căi de acces, terenuri libere pentru scopurile menționate. [...]

(2) Terenurile pentru activități recreative, din punctul de vedere al categoriei de folosință, sunt divizate în construcții, instalații și amenajări pentru odihnă și pentru turism.”

Obiecții:

Articolul 17 alin.(2) din proiect prevede că terenurile destinate construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor includ:

- a) terenurile ocupate nemijlocit de construcții, instalații, amenajări;
- b) terenurile necesare pentru deservirea construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor.

Prin urmare, normele examinate divizează în mod eronat, atât terenurile pentru transporturi, cât și cele pentru activități recreative în: construcții de bază și auxiliare, instalații și amenajări inclusiv pentru odihnă și turism, căi de acces.

Reiterăm că conflictul de norme este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative și creează oportunități pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „*convenabile*”.

Recomandări:

Completarea prevederilor analizate, înainte de textele „construcții de bază și auxiliare” (art.21 alin.(2) din proiect) și „construcții, instalații și”, cu textul „terenuri pe care sunt amplasate”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.26 alin.(2) din proiect

„Marcarea în natură a limitelor zonelor de influență asupra terenurilor este efectuată, conform normelor stabilite de legislația de mediu în vigoare, de către întreprinderea care a provocat acest impact negativ.”

Obiecții:

Înzestrarea întreprinderilor care elimină în aer substanțe și gaze nocive cu dreptul de a marca în natură limitele zonelor de influență asupra terenurilor, poate fi utilizată în mod abuziv de către persoanele juridice în cauză, atât în sensul majorării, cât și în sensul micșorării nejustificate a limitelor respective.

În aceste condiții, suntem de părere că responsabilitatea marcării în natură a limitelor zonelor de influență a întreprinderilor, activitatea cărora este nocivă, urmează să revină unei autorități publice centrale competente.

Recomandări:

Substituirea textului „întreprinderea care a provocat acest impact negativ” cu denumirea entității responsabile de marcarea în natură a limitelor zonei prenotate.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

La art.27 alin.(2) din proiect

„Marcarea în natură a limitelor zonelor de protecție a obiectelor de tratament este efectuată în mod obligatoriu de autoritatea publică centrală de domeniu.”

Obiecții:

Din conținutul prevederii examinate nu poate fi dedusă entitatea publică centrală responsabilă de marcarea în natură a limitelor zonelor de protecție a obiectelor de tratament.

Ambiguitatea normei se datorează inclusiv diversității obiectivelor în jurul cărora urmează să fie create zonele de protecție sanitară, precum și a domeniilor din care fac parte acestea și de care sunt responsabile diferite autorități publice centrale:

-) obiectele de tratament natural – țin de competența autorității responsabile de domeniul medicinei;
-) terenurile pentru fortificarea sănătății – pot reveni atât autorității responsabile de domeniul medicinei, cât și celei responsabile de domeniul sportului;
-) rezervațiile – revin autorității responsabile de protecția mediului;
-) monumentele, ansamblurile și siturile istorice – revin autorității publice centrale responsabile de domeniul culturii;
-) spatiul locativ în jurul tuturor obiectivelor enumerate mai sus – responsabile de care sunt autoritățile publice locale.

Astfel, pericolul coruptibil al nedeterminării entității publice responsabile constă în apariția conflictelor de competență dintre entitățile care presupun concomitent că sunt vizate în textul legii sau necunoașterea de către entitățile publice a competențelor conferite prin lege, ceea ce creează dificultăți persoanelor fizice și juridice de a-și realiza drepturile și interesele legitime.

Recomandări:

Stabilirea expresă a autorității publice centrale responsabile de marcarea în natură a limitelor zonelor de protecție a obiectelor de tratament.

Factori de risc:

- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 9 -

La art.46 alin.(3), (7) și (8) din proiect

„(3) Limitele spațiale ale aplicării dreptului de arendă sunt stabilite în planul cadastral anexat obligator la contractul de arendă semnat de părțile contractului. [...]

(7) Descrierea desfășurată a relațiilor de arendă este prevăzută de Legea cu privire la arendă.

(8) Dreptul de arendă asupra terenului este înscris în registrul bunurilor imobile.”

Obiecții:

Prevederea de la alin.(3) conține o neconcordanță cu norma de la art.1289 alin.(4) din Codul civil, potrivit căreia la contractul de arendă a terenurilor agricole copia planului cadastral al terenurilor se anexează la cererea uneia dintre părți. Deși prevederea analizată nu subminează norma din Codul civil, atragem atenția autorilor asupra divergențelor dintre cele două reglementări care, la aplicarea în practică, pot crea disensiuni între părțile contractului de arendă.

Cu referire la alin.(7) din articolul examinat, consemnăm că prin Legea nr.133/2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative, Legea nr.198/2003 cu privire la arenda în agricultură a fost abrogată.

Suplimentar, menționăm că potrivit art.1294 alin.(1) din Codul civil: „Arenda încheiată pe un termen de până la 5 ani inclusiv se înregistrează în registrul contractelor de arendă ținut de primăria localității în a cărei rază teritorială se află terenurile și alte bunuri agricole arendate. În cazul în care terenurile și alte bunuri agricole date în arendă sunt amplasate pe teritoriul mai multor localități, arenda se înregistrează la primăria fiecăreia dintre aceste localități”.

Prin urmare, instituirea obligației de înscriere a dreptului de arendă asupra terenului în registrul bunurilor imobile va pune în dificultate persoanele responsabile de efectuarea acestui înscris.

Recomandări:

La alin.(3) – substituirea textului „anexat obligator” cu textul „anexat la cererea uneia dintre părți”.

Excluderea din proiect a normei de la alin.(7).

La alin.(8) – substituirea textului „registrul bunurilor imobile” cu textul „registrul contractelor de arendă”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită

- influențare necorespunzătoare
- nerespectare a regimului cadourilor
- evaziune fiscală
- escrocherie
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 10 -

La art.47 alin.(1), (3), (6), (7) și (8) din proiect

„(1) Superficia reprezintă un drept de folosință asupra unui teren de către o altă persoană decât proprietarul, în scopul edificării și exploatării unei construcții noi sau în scopul exploatării unei construcții deja existente pentru o perioadă de maximum 99 de ani.

(3) Amplasarea limitelor dreptului de răspândire a superficiei în natură sunt fixate în planul cadastral al superficiei semnat de către proprietar și beneficiar și anexat la contractul de instituire a superficiei. [...]

(6) Planul cadastral în care sunt amplasate limitele răspândirii dreptului de suprafață este anexat la documentul de drept.

(7) Superficiarul, pe perioada contractului îndeplinește funcțiile proprietarului și duce responsabilitatea utilizării terenului conform legislației. În aceste condiții (condițiile contractului, actului administrativ, hotărârea instanței de judecată) superficiarul poate înstrăina construcțiile, instalațiile, amenajările unei alte persoane dar nu pe un termen mai mare decât cel stabilit de contractul inițial.

(8) După expirarea termenului stabilit de contractul inițial deținătorul de teren la etapa finală va restitui terenul conform condițiilor contractului.”

Obiecții:

Alineatul (1) din articolul examinat este în discordanță cu art.655 alin.(2) din Codul civil în ceea ce privește termenul constituirii dreptului de suprafață. În timp ce prevederea din proiect stabilește că perioada maximă pentru care se constituie dreptul de suprafață este de maximum 99 ani, potrivit articolului menționat din Codul civil termenul de 99 ani este un standard și se aplică în cazul în care nu este stabilit un alt termen. Totodată, potrivit normei din Codul civil, la împlinirea acestui termen, dreptul de suprafață poate fi reînnoit.

Textul „Amplasarea limitelor dreptului de răspândire a superficiei în natură” de la alin.(3) din articolul examinat este întortocheat și, respectiv, are sens eronat, deoarece denumirea corectă este dreptul de suprafață și nu dreptul de răspândire a superficiei.

O situație similară este și cazul textului „planul cadastral al superficiei”, care este lipsit de sens din motivul că fiind un drept, suprafața nu poate avea un plan cadastral, iar autorii sau referit, de fapt, la planul cadastral al construcției/terenului pe care este amplasată construcția.

Concomitent, menționăm necoresponderea normelor de la alin.(3), (6), (7) și (8) prevederilor Legii cu privire la actele normative cu referire la necesitatea utilizării în textul proiectului de act normativ a unei terminologii constante, uniforme. Astfel, în prevederile menționate pentru unul și același fenomen sunt utilizați concomitent termeni diferiți, după cum urmează:

- 1): a) „contract de instituire a superficiei” – alin.(3);
- b) „document de drept” – alin.(6);
- 2): a) „superficiar” – alin.(7);
- b) „deținător de teren” – alin.(8).

Aplicarea terminologiei neuniforme poate avea ca efect interpretarea vicioasă a sensului normelor prin

tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte. În rezultat, pot apărea abuzuri atât din partea responsabililor de aplicare a prevederilor, cât și a persoanelor fizice sau juridice interesate.

Recomandări:

La alin.(1) - substituirea textului „maximum 99 de ani” cu textul „99 de ani dacă nu a fost stabilit un alt termen, cu posibilitatea de prelungire”.

La alin.(3) - substituirea textului „Amplasarea limitelor dreptului de răspândire a suprafeței în natură” cu textul „Amplasarea limitelor de răspândire în natură a dreptului de suprafață” și a textului „planul cadastral al suprafeței” cu textul „planul cadastral al construcției/terenului asupra căreia/căruia este instituită suprafața”.

La alin.(6) – substituirea textului „documentul de drept” cu textul „contractul de instituire a suprafeței”.

La alin.(8) – substituirea textului „deținătorul de teren” cu textul „superficiarul”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 11 -

La art.50 alin.(1) din proiect

„Proprietarul bisericii și al altor construcții, instalații, amenajări este concomitent și proprietarul terenurilor aferente în hotarele existente.”

Obiecții:

Noțiunea de „biserică” nu se referă exclusiv la lăcașurile de cult în care au loc oficierea ritualurilor/ceremoniilor/evenimentelor religioase. În sens larg, aceasta presupune inclusiv grupul de persoane care fac parte dintr-un anumit cult religios.

Deși în prevederea analizată autorii utilizează termenul de „Proprietar al bisericii”, care există la moment în Codul funciar, în contextul propoziției de mai sus, considerăm că acesta este eronat și nu oferă o înțelegere clară a subiectului la care se referă.

Recomandări:

Expunerea alin.(1) în următoarea redacție: „Proprietarul lăcașului de cult și a construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor aferente, este concomitent și proprietar al terenurilor pe care acestea sunt edificate”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.58 alin.(3) și (4) din proiect

„(3) Terenurile abandonate, confirmate prin înscrisul în registrul bunurilor imobile, gestionate de către Consiliul local trec în proprietatea unității administrativ teritoriale respective în baza dreptului de uzucapiune.

(4) Retragerea terenului abandonat din gestiunea consiliului local, înainte de expirarea termenului de 15 ani poate fi efectuată: pe cale amiabilă sau prin hotărârea instanței judecătorești.”

Obiectii:

Luând în considerare că în art.58 din proiect autorii n-au specificat tipul terenurilor la care se referă (cu destinație agricolă sau destinate construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor, altor scopuri speciale) vom considera că prevederile acestuia urmează să fie aplicate terenurilor cu destinație agricolă.

Astfel, art.15 din proiect enumeră cazurile în care instanța de judecată, la inițiativa Consiliului local, stabilește prin hotărâre statutul de teren abandonat. Totodată, alin.(3) de la art.58 din proiect stipulează că terenurile abandonate gestionate de către Consiliul local trec în proprietatea unității administrativ teritoriale respective în baza dreptului de uzucapiune.

Codul civil, însă, la art.526 stabilește expres condițiile în care dreptul de proprietate asupra unui bun imobil sau mobil poate fi înregistrat într-un registru de publicitate cu caracter constitutiv, în temeiul hotărârii judecătorești prin care se constată uzucapiunea, în folosul posesorului sub nume de proprietar, și anume:
*„a) proprietarul înregistrat în registrul de publicitate a decedat ori, după caz, și-a încetat existența juridică;
b) în registrul de publicitate a fost înregistrată declarația de renunțare la proprietate;
c) bunul imobil este un teren, cu sau fără construcții, care nu a fost supus înregistrării primare în registrul bunurilor imobile”.*

Concomitent, Codul civil condiționează posedarea terenului respectiv, de către posesor, pe un termen de 10 ani și nu 15 ani cum prevede norma din proiect.

Suplimentar, alin.(2) al art.526 din Codul civil dispune că: *„În toate cazurile, posesorul poate dobândi dreptul numai dacă a depus cererea de înregistrare a dreptului de proprietate, în temeiul hotărârii judecătorești, în registrul de publicitate înainte ca un terț să fi depus propria cerere de înregistrare a dreptului în folosul său, pe baza unui temei legitim, în cursul sau chiar după împlinirea termenului necesar pentru uzucapiune”.*

Prin urmare, reglementările proiectului cu privire la uzucapiunea terenurilor cu destinație agricolă sunt în discordanță cu prevederile Codului civil privind dobândirea dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile prin uzucapiune, iar divergențele dintre reglementări va avea ca efect apariția abuzurilor și manifestărilor de corupție, atât din partea persoanelor responsabile, cât și din partea persoanelor fizice/juridice interesate.

Recomandări:

Redactarea prevederilor de la art.58 din proiect în contextul excluderii divergențelor cu prevederile Codului civil care reglementează dobândirea dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile prin uzucapiune. Specificarea categoriei de destinație a terenurilor în privința cărora urmează să fie aplicate prevederile art.58 din proiect.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită

	<ul style="list-style-type: none"> - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu
--	--

- 13 -

La art.68 alin.(3) din proiect

„Nerespectarea prevederilor alin.(1) și 2 va atrage după sine sancțiuni conform legislației în vigoare.”

Obiecții:

Proiectul este lacunar în ceea ce privește răspunderea persoanelor fizice și juridice străine (apatrizilor), care încalcă interdicția de a dispune de dreptul de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă sau silvică, ori n-au înstrăinat terenurile agricole sau silvice timp de 3 ani, în cazul în care au devenit proprietari ai acestora.

Prin urmare, menționăm că la elaborarea proiectului de act normativ s-a omis respectarea principiilor statuate în Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Astfel, art.3 lit.d) din Legea nr.100/2017, printre principiile care urmează a fi respectate la elaborarea unui act normativ, enumeră principiile stabilității și predictibilității normelor juridice.

Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice sunt componente ale legalității actelor normative. Calitatea normelor juridice depinde și de faptul că ele trebuie să genereze o oarecare stabilitate, autoritățile statului neputând fi inconsecvente față de o anumită realitate socială. Instabilitatea procesului legislativ subminează securitatea raporturilor juridice și pun în pericol cunoașterea și executarea prevederilor legale de către cetățeni.

În Hotărârea nr.26 din 27 septembrie 2016, Curtea Constituțională a subliniat că *„pentru a oferi destinatarilor legii securitate juridică, orice lege trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate. Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii”*.

În acest sens, Curtea a menționat că *„dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale, consacrat în articolul 23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare”*.

Astfel, lipsa răspunderii clare pentru persoanele enumerate supra (spre exemplu: materială, contravențională, penală) poate determina interpretarea favorabilă a prevederilor normative de către persoanele responsabile și, respectiv, aplicarea sancțiunii necorespunzătoare.

Într-o altă ordine de idei, trimiterea generală făcută la legislația în vigoare este subminată de riscul lipsei în legislație a unor prevederi în acest sens, ceea ce presupune că norma examinată nu va putea fi aplicată în practică, fiind una mai mult declarativă.

Recomandări:

Completarea prevederii cu tipul răspunderii pe care o poartă persoanele fizice și juridice străine (apatrizii) pentru nerespectarea normelor proiectului.

Factori de risc:

- Lipsa sancțiunilor clare

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă

- corupere pasivă
- trafic de influență
- conflict de interese și/sau favoritism
- îmbogățire ilicită
- influențare necorespunzătoare
- nerespectare a regimului cadourilor
- evaziune fiscală
- escrocherie
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 14 -

La art.70 alin.(1) din proiect

„În condițiile în care în interiorul zonelor sanitare, zonelor de protecție, zonelor verzi sunt amplasate terenuri de o altă destinație necompatibilă cu destinația zonelor menționate, persoanele prejudiciate vor primi alte terenuri (în condiții amiabile cu proprietarul) sau vor fi răscumpărate de către autoritățile publice de stat sau locale în termen 5 ani, la preț de piață.”

Obiecții:

Proiectul conține prevederi contradictorii cu privire la terenurile cu altă destinație aflate în interiorul zonelor de protecție.

Mai întâi de toate, luând în considerare faptul că potrivit Codului funciar în vigoare zonele de protecție fac parte din terenurile destinate ocrotirii naturii care, la rândul lor, sunt prin exclusivitate proprietate a statului (art.56 alin.1 și 7), prevederi care au persistat din momentul adoptării Codului (anul 1991), urmează a fi stabilite circumstanțele în care în interiorul zonelor de protecție au apărut terenuri proprietate privată cu altă destinație. Dacă se constată că dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor în cauză, precum și schimbarea destinației au avut loc cu încălcarea prevederilor normative în vigoare, se prezumă că proprietarii respectivelor terenuri au acționat cu rea intenție și prin urmare doresc să obțină profit de pe urma răscumpărării acestor terenuri de către autoritățile publice.

În circumstanțele descrise mai sus, suntem de părere că stabilirea în proiect a posibilității schimbării terenurilor în cauză cu altele, este mai mult formală, deoarece persoanele de rea credință, în eventualitatea obținerii unor beneficii financiare, vor refuza orice propunere a autorităților publice în sensul unui schimb de terenuri. Desigur, nu poate fi exclusă probabilitatea intenționării din start a unui schimb inechitabil, care riscă să prejudicieze interesul public prin faptul că, sub pretextul executării obligației autorității publice de „răscumpărare”, proprietarilor „prejudiciați” le vor fi propuse terenuri cu o valoare cadastrală (de piață) mult mai mare decât cea a terenului din zona de protecție.

Prin urmare, ceea ce pare să fie un mecanism de redresare a situației din cadrul zonelor de protecție, va fi de fapt un mecanism de delapidare a fondului funciar al autorităților publice.

În condițiile în care, pentru satisfacerea intereselor financiare, persoanele fizice și juridice „șmechere” sunt gata să încalce prevederile legale, dacă luăm în considerare cuantumul beneficiile care pot fi obținute în urma unui asemenea schimb în cadrul mun. Chișinău, schema descrisă mai sus va tinde să devină realitate, iar textul „la preț de piață”, în cazul de față este un factor decisiv. Cu alte cuvinte, există un risc sporit ca norma examinată să promovează exclusiv interesele private în detrimentul interesului public.

Chiar dacă presupunem că la moment nu existe careva intenții în acest sens, suntem de părere că legiferarea reglementării analizate va impulsiona apariția circumstanțelor și situații generatoare de manifestări de corupție.

Un alt moment, care tratează „problema” terenurilor cu altă destinație aflate în interiorul zonelor de protecție, se regăsește în art.74 din proiect, în care autorii abordează situația dintr-un punct de vedere diferit față de mecanismul propus la art.70 alin.(1). Astfel, în cel de-al doilea caz, se propune ca proprietarii terenurilor în cauză să dispună de dreptul la compensarea prejudiciului.

Astfel, în condițiile în care pentru una și aceeași situație se propun soluții diferite, considerăm că prevederea de la art.70 alin.(1) din proiect are un vădit caracter coruptibil.

Recomandări:

Excluderea din proiect a normei de la art.70 alin(1).

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 15 -

La art.74 alin.(2) din proiect

„Avizul despre aplicarea taxei asupra terenului prejudiciat este înscris în registrul bunurilor imobile.”

Obiecții:

Reiterăm că potrivit art.6 alin.(2) din Codul fiscal, prin taxă se înțelege plata obligatorie cu titlu gratuit, care nu este impozit, iar plățile efectuate în limitele relațiilor reglementate de legislația nefiscală nu fac parte din categoria plăților obligatorii, denumite impozite și taxe.

Prin urmare, obligarea autorităților publice centrale sau locale de a achita careva taxe proprietarilor terenurilor cu altă destinație aflate în interiorul zonelor sanitare, zonelor de protecție, zonelor verzi, nu are temei juridic.

Totodată, Guvernul poate prevedea un mecanism de compensare periodică a efectelor de restricționare a dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă, care se datorează naturii și destinației zonelor de protecție, și care limitează proprietarii terenurilor în posibilitatea utilizării acestora conform destinației (în scopuri agricole).

Recomandări:

Expunerea alin.(4) în următoarea redacție: „Mențiunea despre compensarea efectelor de restricționare a dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă se înscrie în registrul bunurilor imobile”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare

- evaziune fiscală
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 16 -

La art.76 alin.(3) din proiect

„Dreptul la utilizarea resurselor de apă este eliberat deținătorilor de terenuri arabile, în modul stabilit de legislație.”

Obiecții:

Din conținutul prevederii nu poate fi dedusă entitatea responsabilă de eliberarea dreptului de utilizare a resurselor de apă deținătorilor de terenuri arabile.

Reiterăm că, pericolul coruptibil al nedeterminării entității publice responsabile constă în apariția conflictelor de competență dintre entitățile care presupun concomitent că sunt vizate în textul legii sau necunoașterea de către entitățile publice a competențelor conferite prin lege, ceea ce creează dificultăți persoanelor fizice și juridice de a-și realiza drepturile și interesele legitime.

Recomandări:

Menționarea expresă a entității publice care va elibera deținătorilor de terenuri arabile dreptul de utilizare a resurselor de apă.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

- 17 -

La art.80 alin.(5) lit.b), f) și g) din proiect

„Nu se compensează pierderile cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră la o altă categorie de destinație în următoarele cazuri: [...] b) la construcția caselor individuale de locuit; [...]

f) cultivarea plantelor energetice;

g) construcția obiectelor de infrastructură agricolă și agroturism, de către deținătorii terenurilor agricole și asociațiile lor.”

Obiecții:

Nota informativă nu conține informații relevante care să argumenteze necesitatea eliberării persoanelor fizice de obligația compensării pierderilor cauzate prin schimbarea destinației terenurilor și excluderea acestora din categoria terenurilor cu destinație agricolă, în scopul construcției caselor individuale de locuit.

În acest sens, art.9 alin.(7) din Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, stabilește că: „Persoanele fizice sau persoanele juridice cărora li s-au atribuit terenuri din fondul de rezervă, după compensarea pierderilor cauzate de excluderea acestora din circuitul agricol, conform legislației, sunt legalizate ca proprietari asupra pământului”.

În aceeași ordine de idei, art.12 alin.(1) din

Legea nr.1308/1997 dispune că: „Compensarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic se efectuează în toate cazurile de către persoanele fizice și persoanele juridice interesate, indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra lor”.

Concomitent, alin.(4) al aceluiași articol prevede că: „Sunt compensate de asemenea pierderile cauzate de excluderea din circuitul agricol a terenurilor fondului de rezervă și a altor categorii de terenuri, cu excepția celor de uz public, celor destinate creării parcurilor industriale conform Legii cu privire la parcurile industriale, celor destinate extinderii sau creării zonelor economice libere sau celor ce urmează a fi atribuite la categoriile fondului silvic”.

Cu referire la cultivarea plantelor energetice și construcția obiectelor de infrastructură agricolă și agroturism, în general nu este clară necesitatea excluderii din fondul terenurilor destinate agriculturii, în condițiile în care Codul funciar în vigoare stabilește că activitățile respective nu încalcă regimul juridic al terenurilor în cauză.

Astfel, art.36 din Codul funciar prevede: „Terenurile cu destinație agricolă, indiferent de forma de proprietate, sunt folosite pentru desfășurarea activității în scopul obținerii de produse agricole și pentru amplasarea obiectivelor de infrastructură a agriculturii și a structurilor de primire turistică, din categoria pensiunilor agroturistice, precum și pentru obținerea produselor energetice în condițiile prevăzute la alin.2 lit. c).

Din categoria terenurilor cu destinație agricolă fac parte: [...] b) terenurile ocupate de depozite, de frigidere destinate păstrării produselor agricole, [...], pensiunile agroturistice dacă nu au fost atribuite la altă categorie de destinație;

c) terenurile ocupate de culturi de plante energetice lemnoase (plop, salcie, salcâm) care au gradul de evaluare a fertilității naturale mai mic de 40 sau care se află în luncile râurilor ori în alte zone cu risc de inundații”.

De asemenea, art.38¹ din Cod dispune că: „Proprietarii terenurilor cu destinație agricolă pot amplasa pe aceste terenuri structuri de primire turistică, din categoria pensiunilor agroturistice, fără schimbarea destinației terenurilor respective”.

În același context, art.73 din Cod stabilește că: „Se interzice folosirea terenurilor agricole în alte scopuri decât pentru amplasarea obiectivelor de infrastructură a agriculturii, prevăzute la art.36 alin.2 lit.b), și a obiectivelor pentru activitățile de turism rural (agroturism), prevăzute la art.38¹ [...]”.

Prin urmare, este neclară și îndoielnică intenția autorilor de a exclude din circuitul agricol terenurile pe care se intenționează cultivarea plantelor energetice și construcția obiectelor de infrastructură agricolă și agroturism, concomitent fiind prejudiciat statul prin neachitarea pierderile cauzate de excluderea din circuitul agricol a terenurilor prenotate.

În scopul excluderii prevalării intereselor private asupra intereselor statului, este necesară renunțarea la prevederi vicioase care reglementează scutirii de la îndatoririle legale de achitare, în contul bugetului de stat, a pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din circuitul agricol.

Recomandări:

Excluderea din proiect a prevederilor de la literele b), f) și g).

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
- conflict de interese și/sau favoritism

La art.82 din proiect

„Dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor în condițiile legii prin efectul actului administrativ se aplică în procesul de privatizare a terenurilor proprietate publică și include următoarele acțiuni:

- a) argumentarea necesității aplicării unei legi speciale în scopul formării și dobândirii dreptului de proprietate a persoanelor fizice sau juridice asupra terenurilor proprietate publică a statului;*
- b) determinarea obiectului aplicării legii: amplasarea terenurilor, suprafața;*
- c) determinarea subiectului legii: a persoanelor fizice sau juridice care vor beneficia de drept în condițiile legii prin aplicarea actului administrativ;*
- e) elaborarea și aprobarea legii referitoare la dobândirea dreptului asupra terenurilor proprietate publică;*
- f) elaborarea actului administrativ care va identifica persoana (persoanele) și terenul în natura, va elabora și autentifica documentul de drept;*
- g) transpunerea terenurilor fiecărei persoane fizice sau juridice în natură;*
- h) înregistrarea dreptului de proprietate asupra terenului în condițiile legii prin act administrativ.”*

Obiecții:

Între denumirea art.82 – „Particularitățile dobândirii dreptului de proprietate asupra terenului în condițiile legii prin efectul actului administrativ” și prevederilor din conținutul acestuia, se atestă o neconcordanță vădită.

Astfel, în articolul analizat sunt enumerate mai multe acțiuni, care potrivit autorilor urmează a fi întreprinse pentru dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor proprietate publică în procesul privatizării. Reieșind din conținutul acțiunilor descrise, însă, este dificilă înțelegerea consecutivității acestora, precum și identificarea persoanelor/entităților responsabile de întreprinderea/executarea lor. De fapt, articolul nu prevede o procedură în sine, respectarea/parcurgerea căreia are ca finalitate privatizarea terenurilor proprietate publică, ci descrie procesul de elaborare a unui act normativ, la care se adaugă unele acțiuni care urmează a fi reglementate în textul acestuia.

Ambiguitatea prevederilor analizate este accentuată, în special, de informația prezentată în nota informativă, potrivit căreia scopul principal al Codului funciar în vigoare, și anume – privatizarea terenurilor și implementarea relațiilor funciare de piață, a fost realizat deja în anii 2008–2010. De asemenea, în nota informativă se menționează că prin prisma scopului principal, în baza Codului funciar au fost realizate trei obiective importante:

- 1) formarea și dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor;
- 2) stabilirea în natură a hotarelor dreptului de proprietate dobândit în condițiile legii;
- 3) înregistrarea dreptului de proprietate asupra terenurilor și prin aceasta, punerea în funcție a mecanismului de protecție a dreptului de proprietate.

În aceste condiții, este neclară necesitatea stimulării procesului de inflație legislativă prin elaborarea și aprobarea unui act normativ suplimentar, pentru realizarea unui scop deja atins.

Recomandări:

Excluderea din proiect a prevederilor de la art.82.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.86 alin.(4) din proiect

„Proprietarul terenurilor diminuate dispune de dreptul la compensarea pierderilor din partea statului în mărimea valorii de piață a terenurilor.”

Obiecții:

Alineatul (1) de la art.86 din proiect stabilește că terenurile apelor curgătoare reprezintă proprietatea publică a statului.

Prevederi similare se conțin și în art.9 alin.(2) lit.b) din Legea nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice, conform căreia: *„De domeniul public al statului țin: corpurile de apă de suprafață, situate pe teritoriul a 2 sau mai multe raioane ori pe teritoriul unui singur raion și destinate protecției sistemului energetic, necesităților domeniului transporturilor și altor servicii de stat, terenurile corpurilor de apă de frontieră, terenurile fondului apelor proprietate publică a statului, inclusiv terenurile fâșiilor riverane de protecție a apelor și zonelor sanitare, digurile de apărare împotriva inundațiilor, sistemele de irigare [...]”.*

În aceeași ordine de idei, art.11 alin.(2) lit.b) din Legea nr.29/2018 dispune că de domeniul public al unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi țin: *„b) corpurile de apă de suprafață și terenurile aferente acestora, terenurile fondului apelor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv terenurile fâșiilor riverane de protecție a apelor, digurile de apărare împotriva inundațiilor, sistemele de irigare și desecare, terenurile aferente, alte construcții hidrotehnice proprietate a unității administrativ-teritoriale, cu excepția bunurilor prevăzute la art.9 alin.(2) lit.b)”.*

Articolul 520 din Codul civil reglementează relațiile juridice care rezultă din accesiunea imobiliară naturală, însă nu conține mențiuni cu privire la dreptul persoanelor fizice/juridice de a pretinde compensarea cărorva prejudicii, în special din partea statului.

Astfel, în condițiile în care, proprietar al terenurilor riverane, în special a celor din zona de frontieră, este statul, este dificilă înțelegerea sensului alin.(4) de la art.86 din proiect, potrivit căruia proprietarii terenurilor diminuate dispun de dreptul la compensarea pierderilor din partea statului în mărimea valorii de piață a terenurilor.

Totodată, suntem sceptici în privința posibilității evaluării și determinării prețului, cu atât mai mult a prețului de piață, a terenurilor care constituie proprietatea exclusivă a statului, din simplu motiv că asemenea terenuri nu pot fi obiect al raporturilor juridice de vânzare-cumpărare.

Recomandări:

Excluderea din proiect a prevederilor de la art.86 alin.(4).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

La art.89 alin.(1) și (6) lit.a) din proiect

„(1) Uzucapiunea reprezintă un mod de dobândire a dreptului asupra terenului ca rezultat al posesării lui cu bună credință, cu nume de proprietar, pe parcursul a 15 ani.

(6) Procedura de dobândire a dreptului de proprietate prin uzucapiune va include: a) demonstrarea posesării voite a terenului cu bună credință.”

Obiecții:

Alineatul (1) din start are sens eronat, deoarece duce în eroare în privința obținerii dreptului de proprietate asupra terenului prin uzucapiune, pe care o descrie ca modalitatea de dobândire a dreptului asupra terenului cu nume de proprietar, ceea ce este un nonsens, deoarece nimeni nu poate deține un teren cu nume de proprietar în afară de proprietarul acestuia.

Un alt moment contradictoriu, menționat și în obiecția formulată la art.58 alin.(3) și (4) din proiect, ține de condiția posesării terenului pe o perioadă de 15 ani, în timp ce Codul civil stabilește un termen de 10 ani în acest sens.

De asemenea, un moment de divergență între proiect și Codul civil este condiționarea demonstrării posesării voite a terenului cu bună credință în cadrul procedurii de dobândire a dreptului de proprietate prin uzucapiune. La acest aspect, norma de la art.525 alin.(2) din Codul civil stabilește că buna-credință se prezumă până la proba contrară.

Reiterăm că divergențele dintre reglementările proiectului și dispozițiile Codului civil vor lăsa loc pentru interpretări abuzive și vor impulsiona apariția abuzurilor și manifestărilor de corupție.

Recomandări:

La alin.(1), substituirea textului „15 ani” cu textul „10 ani”. Excluderea din proiect a normei de la art.89 alin. (6) lit.a).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

La art.92 Suspendarea dreptului asupra terenului din proiect

(1) Dreptul deținătorului asupra terenului poate fi suspendat în condițiile:

- a) renunțării benevole a deținătorului la teren;
- b) înstrăinării terenurilor de către proprietar;
- c) retragerii terenurilor pentru nevoile statului și societății;
- d) decesului proprietarului;
- e) neachitării impozitului asupra terenului conform legislației în vigoare mai mult de doi ani; prin instanța de judecată;
- f) expirării termenului pentru care a fost transmis în folosință;
- g) încetării activității întreprinderii, instituției, organizației;
- h) nerespectării condițiilor contractului de arendă,
- i) exploatării terenului prin metode care conduc la degradarea solului, la poluarea chimică, radioactivă, de o altă natură, la înrăutățirea situației ecologice;
- j) folosirii terenurilor irigate sau desecate prin metode ce conduc la, salinizare secundară și la apariția focarelor de eroziune prin irigare, surplus de umiditate (mlaștini);

Obiecții:

Noțiunea de suspendare presupune o perioadă de timp pe parcursul căreia se întrerupe, se stopează un anumit proces, iar în cazul normei analizate – întreruperea dreptului deținătorului de teren de a beneficia de acesta. Prin urmare, întreruperea unui proces presupune posibilitatea reluării acestuia în anumite condiții, iar în cazul de față, continuarea utilizării terenului în temeiul dreptului deținătorului.

Din articolul analizat, rezultă clar că acțiunile de renunțare benevolă a deținătorului la teren, înstrăinare a terenului de către proprietar, retragere a terenului pentru nevoile statului și societății, decesul proprietarului etc., de fapt, constituie încetare a dreptului și nicidecum suspendarea acestuia.

Totodată, în cazul în care autorii insistă asupra utilizării în continuare a termenului „suspendare”, este necesară completarea proiectului cu prevederi suplimentare care să prevadă situațiile ce determină încetarea suspendării și reluarea exercitării dreptului de proprietate.

Recomandări:

Excluderea din proiect a prevederilor de la art.92 sau completarea proiectului cu norme privind situațiile ce determină încetarea suspendării și reluarea exercitării dreptului de proprietate.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

La art.95 Obligatoritatea măsurărilor terestre, din proiect

„Măsurările terestre reprezintă un element obligatoriu în procesul de determinare a hotarelor (limitelor) dreptului asupra terenului în cadrul înregistrării terenurilor ca măsură de protecție a drepturilor.”

Obiecții:

În contextul prevederii de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, menționăm că, după esența și natura lor, prin măsurările terestre pot fi determinate hotarele terenului în natură și nicidecum hotarele dreptului asupra terenului în cauză.

Formulările cu sens echivoc pot constitui temei pentru apariția interpretării și aplicării eronate a normelor proiectului.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului „dreptului asupra”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.100 alin.(5) și art.(101) alin.(1) lit.e) și alin.(3) din proiect

„Articolul 100. Proiectul de consolidare a terenurilor
[...] (5) Indiferent de conținutul său proiectul de consolidare este examinat și aprobat de proprietari.

Articolul 101. Procedura elaborării proiectului de consolidare

(1) Procedura de elaborare și de implementare a proiectului de consolidare este următoarea: [...] e) aprobarea proiectului de consolidare de consiliul local;

(3) Proiectul de consolidare a terenului examinat de către proprietari, se aprobă de către consiliul sătesc (comunal), orășenesc, municipal. [...]”

Obiecții:

Proiectul conține reglementări contradictorii cu referire la aprobarea proiectului de consolidare. Astfel, dacă art.100 stabilește că proprietari sunt responsabili de aprobarea proiectului de consolidare, în cazul art.101 aprobarea proiectului de consolidare ține de competența consiliului local.

Normele contradictorii din proiect vor crea dificultăți la traducerea în practică, datorită aplicării neuniforme și discreționare a acestora, precum și în rezultatul acționării în instanța de judecată a proprietarilor de către autoritatea publică locală.

Recomandări:

Excluderea din proiect a prevederii de la art.100 alin.(5).

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare

- nerespectare a regimului cadourilor
- evaziune fiscală
- escrocherie
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 24 -

La art.102 Inițiativa modificării categoriei de destinație a terenurilor din proiect

„(1) Inițiativa modificării categoriei de destinație a terenurilor indiferent de categoria de destinație și tipul proprietății aparține proprietarului și anume: [...]

(2) Inițiativa de modificare a categoriei de destinație include următoarele:

a) adoptarea deciziei proprietarului de modificare a categoriei de destinație, determinarea amplasării concrete a terenului propus spre modificare, formularea scopului modificării;”

Obiecții:

În condițiile propuse de autori referitor la acordarea posibilității fiecărui proprietar de teren, indiferent de categoria de destinație și tipul proprietății, de a modifica de sine stătător categoria de destinație a terenului din proprietate, suntem de părere că mecanismul este unul riscant, deoarece va declanșa în lanț un proces necontrolat de schimbare a categoriilor de destinație a terenurilor. În situația în care lipsește referirea la careva excepție de la această regulă, norma va fi invocată de către proprietarii terenurilor private inclusiv în privința terenurilor cu destinație agricolă de calitate superioară.

Chiar dacă este prevăzut mecanismul de coordonare a deciziilor de modificare a categoriei de destinație cu instituțiile publice de resort, practica Republicii Moldova demonstrează că pentru realizarea intereselor personale, persoanele sunt dispuse să recurgă la diverse metode și mijloace care să le asigure atingerea scopului râvnit. Cu părere de rău, acțiunile de atingere a scopului prin orice mijloace, de regulă, au la bază manifestări de corupție.

Reieșind din aceste considerente, suntem de părere că aplicarea în practică a mecanismului simplificat de schimbare a categoriei de destinație a terenurilor prezintă un pericol real pentru menținerea ordinii în domeniul funciar.

Recomandări:

Expunerea art.102 în următoarea redacție: „(1) Schimbarea destinației terenurilor agricole, cu excepția categoriilor de terenuri prevăzute la art.105 al prezentului Cod, se aprobă:

1) prin hotărâre a Guvernului – pentru terenul agricol proprietate a statului, cu avizul consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi pe al cărei teritoriu se află terenul;

2) prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea și, respectiv, prin hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei în a căror proprietate se află terenul agricol;

3) prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi pe al cărei teritoriu se află terenul proprietate a persoanei fizice sau juridice, în temeiul cererii proprietarului.

(2) Schimbarea destinației terenurilor agricole se realizează conform procedurii prevăzute în regulamentul aprobat de Guvern”.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor

	<ul style="list-style-type: none"> - evaziune fiscală - escrocherie - corupere activă ● Legalizarea actelor de: - abuz de serviciu
--	---

- 25 -

La art.109 alin.(1) lit.e) din proiect

„De competența Guvernului ține: [...] e) modificarea destinației terenurilor agricole de calitate superioară.”

Obiecții:

Prevederea vine în contradicție cu norma de la art.105 alin.(1) și alin. (3) din proiect, potrivit cărora „Modificarea categoriei de destinație a terenurilor agricole de calitate superioară și extragerea lor din circuitul agricol poate fi admisă doar în cazuri excepționale prin derogare de la prezenta lege de către Parlament. În toate cazurile excepționale, inițiativele de modificare a categoriei de destinație prin derogare de la prezenta lege sunt analizate de Guvern care va elabora și prezenta Parlamentului propunerile respective conform legislației în vigoare de derogare de la lege”.

Din nou, specificăm că utilizarea în proiect a reglementărilor contradictorii va face dificilă implementarea acestuia, instituțiile fiind în dificultate de a înțelege responsabilitățile și atribuțiile care le revin.

Recomandări:

Înlăturarea conflictului normativ dintre prevederile art.109 alin.(1) lit.e) și art. 105 alin.(1).

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
- Legalizarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

- 26 -

La art.111 lit.d) și art.112 lit.k) din proiect

„Articolul 111. De competența consiliilor raionale, municipale, a unității teritoriale autonome Găgăuzia ține: [...] d) inițiază procedura de modificare a categoriei de destinație a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ teritoriale;

Articolul 112. De competența consiliilor sătești (comunale), orășenești ține: [...] k) elaborarea propunerilor de modificare a categoriei de destinație a terenurilor proprietate publică a unității administrativ teritoriale;”

Obiecții:

Normele analizate conțin neconcordanțe cu prevederile de la art.102 din proiect, potrivit cărora pentru terenurile proprietate publică a unității administrativ teritoriale adoptarea deciziei de modificare a categoriei de destinație a terenurilor aparține consiliul local de nivelul unu sau doi, a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Obiecția vine să reflecte contradicțiile depistate între prevederile proiectului, fapt care la aplicare constituie un impediment în aplicarea corectă a dispozițiilor normative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile”, care pot fi aplicate diferit pentru fiecare caz în parte.

Recomandări:

La art.111 lit.d) - substituirea textului „procedura de modificare a categoriei” cu textul „și modifică categoriile”.

La art.112 lit.k) - substituirea textului „elaborarea propunerilor de modificare a” cu textul „inițierea și modificarea”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul Codului funciar este promovat de un grup de deputați în Parlament, în scopul modernizării cadrului legislativ de reglementare a relațiilor funciare în condițiile relațiilor funciare de piață, care să satisfacă cerințele sociale și economice actuale.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul promovează interesele proprietarilor terenurilor private în detrimentul interesului public general.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- utilizarea neuniformă a termenilor;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- lacună în drept;
- promovarea intereselor contrare interesului public;
- atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private;
- nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea;
- lipsa ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa sancțiunilor clare.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din

prezentul raport de expertiză anticorupție.

21.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiuță, Inspector principal

Gheorghiuță