



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/10188 din 12.12.2024

### **la proiectul de lege pentru modificarea Anexei la Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului (număr unic 1043/APP/2024)**

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 Guvernul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Agenția Proprietății Publice, 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."*

Se constată că proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web oficială a Agenției Proprietății Publice [www.app.gov.md](http://www.app.gov.md) la compartimentul Transparența decizională, plasându-se totodată și anunțul de elaborare a proiectului prenotat cu indicarea datelor de contact a persoanei

responsabile de recepționarea propunerilor din partea societății civile.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

În nota informativă se menționează că: *„Se propune sistematizarea terenurilor agricole proprietate publică de stat pentru eliminarea divergențelor la suprafețele terenurilor stabilite în Anexa la Legea nr. 668/1995 și situația la zi, inclusiv neconcordanțelor în denumirea persoanelor juridice care gestionează terenurile menționate în aceasta.*

*Astfel, se propune expunerea Anexei la Legea nr. 668/1995 într-o redacție nouă, ținând cont de toate neconformitățile depistate, dar care ar permite și identificarea în spațiu, prin număr cadastral, a tuturor terenurilor destinate agriculturii care rămân în proprietatea statului, or, identificarea terenurilor prin număr cadastral, înregistrate la Oficiile Cadastrale Teritoriale va permite ținerea unei evidențe stricte a acestor terenuri, dar și o gestionare mai eficientă de către Agenția Proprietății Publice.*

*Obiectivul de bază este reflectarea conformă a terenurilor din Anexa, cu indicarea numerelor cadastrale și suprafețele acestora conform datelor din Registrul Bunurilor Imobile.*

*Un alt obiectiv urmărit este valorificarea conformă a terenurilor care la moment sunt ocupate de construcții capitale, cum ar fi școli, stațiuni didactice experimentale, garajuri, ferme și altele”.*

Totodată, autorul în notă menționează că excluderea unor terenuri din Lista respectivă este dictată de *„amplasarea unor construcții proprietate privată și publică, fapt care face imposibilă utilizarea lor în scopuri agricole și valorificarea ulterioară a acestora, terenuri înregistrate pe suprafețe mici, motiv din care valorificarea acestora în domeniul agriculturii potrivit prevederilor din Lege nu este fezabilă, considerent din care înregistrările acestora urmează a fi păstrate în anexele la HG nr. 161/2019 inclusiv soluționarea situației create pentru fiecare teren conform cadrului normativ (...)”.*

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

Potrivit autorului, prin proiect se propune atingerea a două obiective generale -

*„Obiectivul de bază este reflectarea conformă a terenurilor din Anexa, cu indicarea numerelor cadastrale și suprafețele acestora conform datelor din Registrul Bunurilor Imobile.*

*Un alt obiectiv urmărit este valorificarea conformă a terenurilor care la moment sunt ocupate de construcții capitale, cum ar fi școli, stațiuni didactice experimentale, garajuri, ferme și altele”.*

Cu toate acestea, deși autorul face o evaluare ex-ante a impactului proiectului urmare a implementării acestuia, ținând cont de faptul că proiectul reglementează domenii cu interes sporit pentru societate și pentru evitarea prejudicierii interesului public se impune a analiza unele aspecte.

Examinarea acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, menționăm că în vederea eliminării riscului prejudicierii interesului public, precum și eliminării oricăror ingerințe de ordin normativ în privința instituirii de norme care ar putea fi calificate ca o încercare de excludere a unor terenuri din circuitul agricol (primul pas fiind excluderea

terenurilor agricole din Lista anexată la Legea nr. 668/1995), recomandăm reexaminarea tuturor terenurilor agricole propuse spre excludere din această Listă prin determinarea în baza analizei impactului în vederea respectării interesului public de protejare a terenurilor, în special, a terenurilor agricole, ceea ce va determina și o gestionare eficientă și transparentă a patrimoniului public.

## 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 de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.”*

Nota de fundamentare stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, precum și principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi.

Ținând cont de domeniul reglementat de normele proiectului (terenuri agricole proprietate publică a statului), reieșind din analiza efectuată în celelalte compartimente din prezentul raport de expertiză anticorupție, reiterăm efectuarea unei analize detaliate a fiecărui bun imobil propus spre excludere din Lista anexată la legea prenotată, precum și, în cazul în care se impune, analiza privind impactul asupra mediului în conformitate cu prevederile Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului.

În acest sens, este primordial a menționa că potrivit constatărilor Curții de Conturi (Hotărârea Curții de Conturi nr. 41/2020) - „Scopul principal al Legii nr. 668/1995 a fost de a nu permite intervenția asupra suprafețelor TAPP (terenurilor agricole proprietate publică), decât prin modificarea legii respective”.

Astfel, cele menționate în notă de către autor că pe unele terenuri „sunt amplasate construcții proprietate privată sau publică” nu denotă inițierea de îndată a modificării legii și, ulterior, modificarea destinației terenurilor, fără a verifica legalitatea construcțiilor respective, or, pot fi atestate cazuri în care legalizarea acestor construcții a fost efectuată prin încălcarea legii.

Astfel, justificarea propunerilor din proiect privind excluderea unor terenuri agricole din listă urmează a fi analizată foarte minuțios în vederea asigurării respectării interesului public prin protejarea terenurilor proprietate publică, în special a terenurilor agricole proprietate publică a statului de importanță deosebită ce sunt incluse în Lista ca anexă la Legea nr. 668/1995.

### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „*d) analiza impactului de reglementare*”.

În nota de fundamentare la compartimentul „Impactul financiar și argumentarea costurilor

estimative” se menționează că: „Reieșind din scopul proiectului actului normativ, implementarea acestuia nu va implica cheltuieli financiare suplimentare din contul bugetului de stat”.

## **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 este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul nu reglementează în mod direct activitatea entităților publice și a agenților publici din cadrul acestora.

Prin proiect se propune o redacție nouă a Anexei la Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului.

### **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 -

#### Obiecție generală asupra proiectului -

##### Obiecții:

Potrivit Raportului Curții de Conturi (Hotărârea Curții de Conturi nr. 41/2020) - „Scopul principal al Legii nr. 668/1995 a fost de a nu permite intervenția asupra suprafețelor terenurilor agricole proprietate publică, decât prin modificarea legii respective”.

Totodată, potrivit constatărilor Curții de Conturi (Hotărârea CC nr.41/2020) - „Până în prezent Anexa la Legea nr. 668/1995 a fost supusă modificărilor prin 39 de acte legislative, astfel diminuându-se suprafața terenurilor agricole aflate în proprietatea statului cu 13 111,45 ha (37%), de la 34 972 ha - prevăzute inițial, până la 21 860,55 ha - la moment”.

De asemenea, Curtea a constatat că: „[...] pe parcursul ultimilor ani, au fost înregistrate un șir de tentative, cu rezonanță în mass-media, de a înstrăina ilegal aceste terenuri, implicând în acest proces resursele umane ale organelor de ocrotire a normelor de drept și autorităților publice, pentru a asigura integritatea lor”.

În altă ordine de idei, Codul funciar la art. 78 stabilește că - „Protecția terenurilor constituie un sistem de măsuri juridice, organizatorice, economice și de altă natură, prin care se urmărește folosirea lor rațională, preîntâmpinarea retragerii neîntemeiate a terenurilor din circuitul agricol, protecția lor contra efectelor antropogene nocive, precum și regenerarea și sporirea fertilității solurilor, productivității terenurilor destinate agriculturii și silviculturii”.

La fel, art. 83 stabilește că - „Retragerea terenurilor agricole de calitate superioară din circuitul agricol pentru necesitățile de stat și publice se face numai în cazuri excepționale, prin hotărâre a Guvernului sau prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, prin hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei în a căror proprietate se află terenul respectiv, conform procedurii prevăzute în regulamentul aprobat de Guvern”.

##### Recomandări:

Astfel, pornind de la ideea că domeniul relațiilor reglementat de normele proiectului (gestionarea terenurilor proprietate publică) rămâne a fi vulnerabil la manifestări de corupție, în vederea respectării interesului public recomandăm:

a se analiza repetat argumentele și criteriile justificative care au stat la baza excluderii din Lista terenurilor destinate agriculturii proprietate publică a statului domeniul public, anexă la Legea nr. 668/1995;

a se verifica statutul bunurilor imobile la etapa actuală;

a se verifica bonitatea terenurilor agricole, or, pot fi atestate terenuri agricole de calitate superioară, al cărui regim juridic de protecție este stabilit de normele legale (în special prevederile Codului funciar nr. 828/1991);

a se analiza și verifica legalitatea drepturilor de folosință a acestor terenuri și, în special, legalitatea construcțiilor efectuate pe aceste terenuri agricole și modul de folosință a acestor construcții;

a se verifica dacă terenurile ce sunt propuse spre excludere din Listă (cele menționate în nota informativă) sunt incluse în Lista terenurilor proprietate publică a statului, domeniul public, din administrarea Agenției

Proprietății Publice, conform anexei nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 161/2019;

a se verifica și alte aspecte ce reies din competențele Agenției Proprietății Publice și a altor autorități cu competențe în domeniu în vederea asigurării gestionării eficiente, transparente și în interes public a terenurilor proprietate publică.

**Factori de risc:**

- Promovarea intereselor contrar interesului public

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

În nota de fundamentare se menționează că: „Se propune sistematizarea terenurilor agricole proprietate publică de stat pentru eliminarea divergențelor la suprafețele terenurilor stabilite în Anexa la Legea nr. 668/1995 și situația la zi, inclusiv neconcordanțelor în denumirea persoanelor juridice care gestionează terenurile menționate în aceasta. Astfel, se propune expunerea Anexei la Legea nr. 668/1995 într-o redacție nouă, ținând cont de toate neconformitățile depistate, dar care ar permite și identificarea în spațiu, prin număr cadastral, a tuturor terenurilor destinate agriculturii care rămân în proprietatea statului, or, identificarea terenurilor prin număr cadastral, înregistrate la Oficiile Cadastrale Teritoriale va permite ținerea unei evidențe stricte a acestor terenuri, dar și o gestionare mai eficientă de către Agenția Proprietății Publice. Obiectivul de bază este reflectarea conformă a terenurilor din Anexa, cu indicarea numerelor cadastrale și suprafețele acestora conform datelor din Registrul Bunurilor Imobile. Un alt obiectiv urmărit este valorificarea conformă a terenurilor care la moment sunt ocupate de construcții capitale, cum ar fi școli, stațiuni didactice experimentale, garajuri, ferme și altele”.

Cu toate acestea, deși autorul face o evaluare ex-ante a impactului proiectului urmare a implementării acestuia, ținând cont de faptul că proiectul reglementează domenii cu interes sporit pentru societate și pentru evitarea prejudicierii interesului public se impune a analiza unele aspecte. Examinarea acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, menționăm că Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității includerii sau excluderii unor terenuri agricole proprietate publică a statului în/din Lista ce este ca anexă la Legea nr. 668/1995. Totuși, ținând cont de domeniul reglementat de normele proiectului și de faptul că acest domeniul este încă vulnerabil la manifestări de corupție, în vederea eliminării riscului prejudicierii interesului public, precum și eliminării oricăror ingerințe de ordin normativ în privința instituirii de norme care ar putea fi calificate ca o încercare de excludere a unor terenuri din circuitul agricol (primul pas fiind excluderea terenurilor agricole din Lista anexată la Legea nr. 668/1995), recomandăm reexaminarea tuturor terenurilor agricole propuse spre excludere din această Listă prin determinarea în baza analizei impactului în vederea respectării interesului public de protejare a terenurilor, în special, a terenurilor agricole, ceea ce va determina și o gestionare eficientă și transparentă a patrimoniului public.

12.12.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim ȚURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim  
Date: 2024.12.12 11:41:57 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

