



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



CAI, DY

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

Nr. 06/2-2233 din „10” 04 2020
La nr.124 din 12 martie 2020

Parlamentul Republicii Moldova

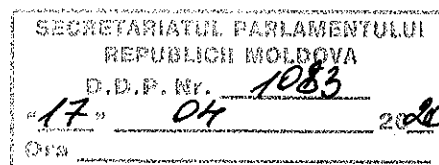
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru completarea Codului funciar nr.828/1991 (inițiativa legislativă nr.124 din 12 martie 2020).

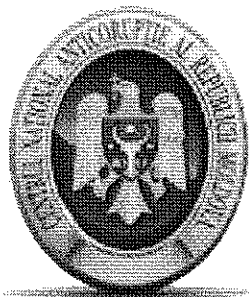
Anexă: raportul de expertiză anticorupție, pe 4 (patru) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6453 din 10.04.2020

la proiectul de lege pentru completarea Codului funciar nr.828/1991

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 Parlamentul Republicii Moldova, 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 privind 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 12 martie 2020, 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 12 martie 2020. 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 reglementarea în legislație a aspectelor ce țin de terenurile și clădirile neîngrijite.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea Codului funciar cu articolul 5¹ denumit „*Terenuri și clădiri neîngrijite*".

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

Generalizând informațiile prezentate în nota informativă, aparent, prevederile proiectului promovează interesele statului, în ceea ce privește dezvoltarea echilibrată a teritoriilor și localităților, protejarea cadrului natural și a sănătății publice, revitalizare urbanismului.

Totodată, în nota informativă autorul menționează, în linii generale, practica autorităților europene, care dispun de posibilitatea legală de achiziționare, cu ulterioara renovare sau demolare a edificiilor părăsite sau ruinate. Suplimentar, autorul menționează, în mod vag, că „*de multe ori autoritățile locale au și dreptul de expropriere și de preluare a dreptului asupra proprietăților date*".

De asemenea, luând în considerare mențiunea autorului din nota informativă că mecanismul de implementare a proiectului se află în proces de elaborare, la etapa actuală este prematură înțelegerea, deplină și corectă, a respectării interesului public prin promovarea proiectului.

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 contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă nu conține compartimentele necesare și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la Legea prenotată.

Totodată, remarcăm că art.6 alin.(5) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală stabilește expres că: „Autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală”.

Suplimentar, menționăm art.3 lit.g) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, potrivit căruia unul dintre principiile care stă la baza descentralizării administrative este dialogul instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative.

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”.

Deși în nota informativă autorul nu menționează expres, considerăm că implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită mijloace financiare suplimentare din bugetul 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 *”textului 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 nu corespunde tehnicii normative. Astfel, proiectul nu respectă prevederile art.3 alin.(1) lit.d), art.3 alin.(4) lit.a) și art.4 din Legea nr.100/2017. Mai detaliat la aceste aspecte, ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Prevederile proiectului stabilesc competența primarului satului/comunei/orașului/municipiului, de a împuternici una sau mai multe persoane, responsabile de constatarea stării de fapt.

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.I din proiect

„Codul funciar nr.828/1991 (publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.107 din 04.09.2001, art.817), se completează după cum urmează:

După articolul 5 se va completa cu articolul 51 cu următorul cuprins:

„Articolul 5 1. Terenuri și clădiri neîngrijite

Prin teren neîngrijit se înțelege un sector de teren situat în intravilanul sau extravilanul localității, care face obiectul unui drept de proprietate publică și/sau privată, aflat în stare de paragină, insalubru (pe care sunt depozitate deșeuri din construcții, vegetale, gunoarie, cadavre de animale sau orice tip de depozitări necontrolate etc.), într-o stare continuă de degradare, cu impact negativ asupra sănătății publice, mediului natural, cultural și urban.

Prin clădire neîngrijită se înțelege un obiect aferent unui sector de teren situat în intravilanul sau extravilanul localității (construcție, edificiu, obiect industrial, etc.), care face obiectul unui drept de proprietate publică și/sau privată, nefinalizată, părăsită, în stare avansată de degradare, de paragină, insalubră, avariată, nefinisată, cu fațade, geamuri deteriorate și acoperișuri degradate, energetic ineficiente (lipsa sau deteriorarea straturilor de termoizolare a fațadelor, acoperișurilor, geamuri sparte sau neconform vitrate, etc), sisteme de condiționare și alte instalații pe fațade montate neautorizat sau, alte situații de asemenea natură care încalcă normele de întreținere, de protecție la incendii, sanitare, ecologice, urbanistice.

Constatarea stării de fapt se face prin proces-verbal/notă de constatare cu documentația aferentă acestuia întocmită de către persoana/persoanele/comisie împuternicite prin dispoziție de către primarul satului/comunei/orașului/ municipiului/sectorului municipiului Chișinău".

Obiecții:

Definind noțiunea „clădire neîngrijită”, autorul utilizează termenul de „obiect” aferent unui sector de teren situat în intravilanul sau extravilanul localității, iar între paranteze sunt specificate tipurile obiectelor respective: construcție, edificiu, obiect industrial etc. Prin termenul „obiect”, nu este clar faptul că acesta se referă expres la construcția edificată pe un teren, motiv pentru care, considerăm ca fiind oportun termenul „imobil”.

De asemenea, în alineatul 2, în definiția „clădire neîngrijită”, autorul prevede și construcțiile care dispun de sisteme de condiționare și alte instalații pe fațade montate neautorizat sau, alte situații de asemenea natură care încalcă normele de întreținere, de protecție la incendii, sanitare, ecologice, urbanistice. Cu referire la acest aspect, considerăm că existența lucrărilor neautorizate nu transformă întreaga construcție în clădire neîngrijită. Totodată, consemnăm că pentru încălcarea legislației și documentelor normative în construcții, Codul contravențional prevede deja sancțiuni (art.177), iar promovarea proiectului în varianta actuală va însemna dubla sancționare a deținătorilor/proprietarilor acestor imobile.

În ceea ce privește alineatul 3 din articolul cu care se completează Codul funciar, precum și mențiunea autorului, în nota informativă, că: *„venim cu propunerea ca de competența autorităților administrației publice locale să fie constatarea stării de fapt a problemelor cauzate de terenurile și clădirile neîngrijite”*, potrivit art.96 alineatul 2 din Codul funciar: *„Constatarea contravențiilor se efectuează de către autoritățile administrației publice locale și organele de stat autorizate în acest scop, în limitele competenței lor”*.

Concomitent, norma de la art.3 alin.(1) lit.d) din Legea nr.100/2017 prevede că la elaborarea unui act normativ se respectă principiile oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice, menționăm că noul articol nu respectă pe deplin principiile enumerate.

Mai întâi de toate, nu este clară relevanța unor asemenea norme în Codul funciar. În esență, primele două alineate din noul articol definesc noțiunile de „teren neîngrijit” și „clădire neîngrijită”, iar al treilea alineat prevede responsabilitatea de constatarea stării de fapt.

Astfel, remarcăm prevederea de la art.3 alin.(4) lit.a) din Legea nr.100/2017, care stabilește că: *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune”*. În acest context, menționăm că legislația națională nu conține careva prevederi referitoare la terenurile și clădirile neîngrijite, iar proiectul se limitează la definirea noțiunilor respective, fără a stabili reguli clare în privința acestora (drepturi, obligații, îndatoriri ale persoanelor). Prin urmare, proiectul este lipsit de posibilitatea aplicării în practică, motiv pentru care nu este clară necesitatea stabilirii persoanelor responsabile de constatarea stării de fapt, în situația în care legislația nu prevede existența terenurilor și a clădirilor neîngrijite ca încălcare a ordinii de drept.

În aceeași ordine de idei, art.4 din Legea cu privire la actele normative stipulează expres că: *„Actul normativ are caracter public, obligatoriu, general și impersonal. Prevederile actului normativ sunt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului”*. Rezultă că proiectul urma să stabilească obligativitatea deținătorilor de terenuri și clădiri de a preveni degradarea acestora, iar în cazul celor existente - întreprinderea măsurilor pentru înlăturarea viciilor respective, sub sancțiunea pedepsei contravenționale. Astfel, proiectul urma să conțină și norme de modificare a Codului contravențional.

În concluzie, suntem de părere că proiectul nu întrunește condițiile actului normativ, definit la art.2 din Legea nr.100/2017, potrivit căruia: *„act normativ - act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt*

aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice".

Generalizând cele spuse mai sus, conchidem că, în lipsa mecanismului de implementare a prevenirii și combaterii fenomenului terenurilor și clădirilor neîngrijite, promovarea proiectului, la etapa actuală, este prematură.

Recomandări:

Excluderea din proiect a art.I.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

La art.II alin.(2) liniuța întâi din proiect

*„(2) Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi:
- va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege; [...]”*

Obiecții:

Luând în considerare faptul că art.I din proiect conține două definiții și o dublare a prevederii de la art.96 alineatul 2 din Codul funciar, adică, în esență nu întrunește condițiile actului normativ, așa cum este definit în art.2 din Legea nr.100/2017, nu este clar ce acte normative urmează să aducă Guvernul în concordanță cu proiectul.

Recomandări:

Excluderea din proiect a prevederii de la art.II alin.(2) liniuța întâi.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru completarea Codului funciar nr.828/1991 este promovat de către un deputat în Parlament, în scopul reglementării aspectelor ce țin de terenurile și clădirile neîngrijite.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional, însă proiectul nu corespunde normelor de tehnică legislativă, motiv pentru care, considerăm că promovarea acestuia, în varianta actuală, este inoportună.

La etapa actuală, în lipsa mecanismului de aplicare în practică a prevederilor proiectului, este prematură înțelegerea, deplină și corectă, a respectării interesului public.

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

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- lacună în drept;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa responsabilității clare pentru încălcări;
- lipsa sancțiunilor clare.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a normelor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

10.04.2020



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

