

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. 06/2/6109 din 13.04.2023
La nr. 21 din 08.02.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru aprobarea Codului funciar.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 17 (șaptesprezece) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.04.13 11:09:25 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	879
"13"	04 2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8661 din 13.04.2023

la proiectul de lege pentru aprobarea 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.

Precizăm că proiectu privind aprobarea Codului funciar a fost anterior expertizat de Centrul Național Anticorupție, în acest sens fiind întocmit raportul de expertiză anticorupție nr. ELO21/7419 din 21.09.2021. Menționăm că, Centru Național Anticorupție susține obiecțiile și recomandările enunțate în raportul de expertiză prenotat și suplimentar prezintă noi comentarii la conținutul proiectului examinat.

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, însoțit de nota informativă a acestuia a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului și poate fi identificat la adresa electronică: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6342/language/ro-RO/Default.aspx>.

Prin urmare, se constată că rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate la art.8 lit.b) al Legii nr.239/2008 au fost respectate de către autor.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, se enunță necesitatea unei viziuni noi asupra obiectului relațiilor funciare adaptat cerințelor sociale și economice actuale, fapt ce a determinat elaborarea proiectului Codului funciar.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea unui cadru legislativ nou în domeniul funciar, cu abrogarea Codului funciar nr.828/1991, precum și a unui șir de acte normative conexe. Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în 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 aprobarea unui cadru normativ nou în domeniul funciar, ajustat la condițiile și necesitățile prezente.

Complementar, se constată că prevederile proiectului promovează interesele proprietarilor de teren, în 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 etc.

În consecință, se relevă că promovarea intereselor proprietarilor de teren (privat) nu respectă în totalitate interesul public, ceea ce implică necesitatea de revizuire a conținutului 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*".

Nota informativă anexată la proiect a fost elaborată cu respectarea compartimentelor stabilite la art. 30 din Legea nr.100/2017, fiind specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi.

Cu toate acestea, unele modificări sunt insuficient justificate, promovarea acestora având rolul de dublare a altor acte normative în vigoare, în special a Codului civil, fiind incluse și prevederi care contrazic reglementările acestuia. În nota informativă nu se menționează lipsa clarității sau ineficienței prevederilor Codului civil în ce privește stabilirea particularităților dreptului de proprietate asupra terenului, dreptului de folosință (arenda, superfică, servitutea, uzul și abitația), care ar determina necesitatea de includerea a acestora în Codul funciar.

Deși în nota informativă se menționează despre practica altor țări în ceea ce privește diverse aspecte descrise în proiect, în majoritatea cazurilor se omite specificarea expresă a statelor la care se face referință și a modelelor/modalităților concrete utilizate în cadrul acestora. Totodată, se constată că nota conține explicații și trimiteri la acte normative abrogate, respectiv, argumentele invocate nu sunt de actualitate.

Potrivit art.60 alin.(3) din Legea nr.100/2017 se stabilește că *„Codul trebuie să întrunească următoarele trăsături calitative: a) precizia; b) claritatea; c) logica; d) integralitatea; e) caracterul practic.”*, însă constatăm că majoritatea criteriilor enunțate nu sunt respectate.

Prin urmare, se relevă că unele intenții promovate în proiect nu sunt argumentate suficient în nota informativă și, respectiv, nota informativă urmează a fi completată cu argumente concludente.

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”*.

Potrivit notei informative *„Implementarea proiectului Codului funciar, în mod direct nu necesită resurse financiare.”* Însă potrivit prevederilor proiectului urmează a fi create și implementate cadastrele: funciar, agricol, urban, forestier și apelor, precum și necesitatea consolidării terenurilor, *„toate acestea și altele, prin implementarea lor vor solicita mijloace financiare. Volumul și perioada desfășurării lucrărilor va determina și cheltuielile anuale.”*

Prin urmare, se constată că în nota informativă, la compartimentul *„Fundamentarea economico-financiară”* nu se precizează date referitor la cheltuielile suportate și sursa lor de proveniență. În acest caz, potrivit art.131 din Constituție, se dispune că *„(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”*

În consecință, se constată că nota informativă, la compartimentul *„Fundamentarea economico-financiară”*, necesită a fi completată cu date, analize referitor la suma mijloacelor financiare necesare pentru implementarea proiectului, cu prezentarea sursei de finanțare.

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.”

În proiect se propun reglementări din domeniul funciar, care stabilesc condiții de utilizare a terenurilor de către subiecții 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, [...]”.

În conținutul textului proiectului au fost identificate prevederi formulate ambiguu și utilizarea neuniformă a termenilor, a căror utilizarea poate avea impact asupra modului de interpretare și implementare a proiectului în practică. Astfel, se constată că terminologia utilizată în proiect este neuniformă și nu corespunde celei utilizate în alte acte normative din domeniul reglementat, iar conținutul proiectului nu este structurat conform Legii nr.100/2017. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii interne, precum și dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare. Astfel, se constată că textul proiectului conține multiple norme contradictorii cu dispozițiile Codului civil, în special în ce constă descrierea particularităților dreptului de proprietate și dreptului de folosință asupra terenului. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Parlamentului, Guvernului și autorităților publice locale în procesul de implementare a relațiilor funciare. În procesul de examinare a proiectului au fost identificate riscuri cu privire la dublarea de competență, omisiunea precizării entității responsabile de realizarea anumitor acțiuni etc. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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 -	
art.1 Articolul 1. Obiectul Codului Funciar (1) Obiectul Codului Funciar al Republicii Moldova reprezintă totalitatea relațiilor funciare care, la rândul lor includ: a) terenurile în hotarele statului, [...]; b) drepturile, interesele, restricțiile și obligațiunile dobândite, formate sau stabilite asupra terenurilor [...]. (2) Scopul Codului funciar este reglementarea relațiilor funciare. (3) Normele Codului Funciar reglementează relațiile funciare în hotarele Republicii Moldova, [...].	
Obiecții: Analizând textul art.1 din proiect constatăm discrepanțe dintre denumirea articolului și conținutul acestuia, care pe lângă stabilirea obiectului proiectului precizează la alin.(2) și (3) scopul codului și domeniul de reglementare al normelor codului. În esență, însă, constatăm că cele 3 aliniate descriu într-un mod echivoc și confuz aceeași idee - reglementarea relațiilor funciare, fapt ce poate induce în eroare și afecta înțelegerea corectă a prevederilor actului normativ.	
Recomandări: Prin urmare, se recomandă revizuirea art.1 din proiect corespunzător tehnicii legislative și rigorilor de elaborare a actelor normative statuate în art.54 din Legea nr.100/2017.	
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

art.2

(1) Subiecți ai relațiilor funciare sunt persoanele fizice, juridice, statul și unitățile administrativ teritoriale de diferite niveluri, UTA Găgăuzia implicați în procesul de utilizare a terenurilor din fondul funciar al Republicii Moldova.

Obiecții:

În conținutul normei se utilizează forma prescurtată a unității administrativ teritoriale autonome Găgăuzia, deși potrivit art. 54 alin.(1) lit.i) din Legea nr.100/2017 se stabilește că „exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai după explicarea acestora în text, la prima folosire;”. Prin urmare, se constată necesitatea de revizuire a prevederii corespunzător rigorilor de elaborare a actelor normative și stabilirea denumirii potrivit art.111 din Constituție.

Recomandări:

Se recomandă substituirea acronimului „UTA” din art.2 alin.(1) din proiectul legii cu textul „unitatea teritorială autonomă”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

art.4

(2) Intravilanul reprezintă spațiul construit al unei localități [...]. (3) Terenurile din hotarele unei unități administrativ teritoriale care nu sunt incluse în intravilanul localității formează extravilanul [...]. (4) Perimetrul intravilanului este argumentat prin plan urbanistic. (5) Terenurile intravilanului și a extravilanului (hotarele extravilanului, perimetru intravilanului) sunt înregistrate în Registrul bunurilor imobile.

Obiecții:

Urmare a examinării normei se constată că prevederile incluse la art.4 sunt specifice legislației în domeniul urbanismului, iar menționarea acestora în proiect dublează reglementarea noțiunii de intravilan și extravilan care se regăsesc în Legea nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

În acest sens, la art.55 alin.(1) din Legea nr.100/2017, unde se stabilește că „Reglementările de același nivel și avînd același obiect de reglementare se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. În cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative în vigoare, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține.”

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea conținutului art.4 prin evitarea dublării normelor obiectul reglementării cărora este prevăzut în alte acte normative, fiind posibilă menționarea acestora în proiectul actului normativ prin utilizarea normelor de trimitere, în corespundere cu art.55 din Legea nr.100/2017.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

art.6

Articolul 6. Terenurile cu destinație agricolă

Terenurile cu destinație agricolă:

- a) au scopul de a satisface necesitățile sociale și economice ale țării în domeniul agricol, soluționării politicii alimentare a statului;
- b) corespund calităților calitative și cantitative organizării procesului de producere agricolă.

(2) Terenurile cu destinație agricolă sunt utilizate preponderent în scopuri agricole.

Obiecții:

La art.6 alin.(2) din proiect se constată utilizarea lexemului „preponderent” la precizarea scopului pentru care este folosit terenul agricol. Predominant semnificând superior ca importanță, însă totodată oferind posibilitatea utilizării terenurilor agricole și în alte scopuri, dar fără a fi stabilite în proiect, fapt ce poate fi interpretat și utilizat abuziv.

Recomandări:

Prin urmare, se consideră necesar a exclude lexemul „preponderent” din textul normei, fie precizarea clară în textul proiectului a situațiilor pentru care se poate face excepție de la scopul specificat la art.6 din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

art.9 și art.10

Articolul 9. Terenuri de calitate superioară

(1) Din categoria terenurilor cu destinație agricolă de calitate superioară fac parte: a) terenuri cu bonitatea solurilor mai mare de 60 grade; b) terenurile irigate.

(2) Terenurile cu destinație agricolă de calitate superioară reprezintă obiectul înregistrării în registrul bunurilor imobile.

Articolul 10 Terenuri slab productive (1) Terenurile slab productive sînt amplasate pe suprafețe compacte, pe pante mai mari de 5 grade, cu gradul de fertilitate de maximum 30 de grade.

Obiecții:

În conținutul proiectului, la art.7, se stabilește că terenurile de calitate superioară și cele slab productive fac parte ambele, potrivit scopului terenurilor cu destinație agricolă, din categoria terenurilor productive.

Cu toate acestea, la art.9 se menționează că terenurile cu destinație agricolă de calitate superioară fac obiectul înregistrării în registrul bunurilor imobile, iar în cazul terenurilor agricole slab productive nu se stabilește obligativitatea înscrierii în registrul bunurilor imobile. Prin urmare, se constată reglementarea lacunară și neuniformă a necesității de înregistrare a terenurilor în registrul bunurilor imobile, care oferă posibilitatea de interpretare a normelor și dezvoltare a regulilor proprii a subiecților responsabili de înregistrarea bunurilor imobile.

Totodată, se relevă utilizarea termenilor neuniformi în ce privește modul de determinare a gradului de fertilitate al solului, fiind menționate expresiile „bonitatea solurilor mai mare de 60 grade” și „gradul de fertilitate de maximum 30 de grade”. Potrivit art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, se stabilește că „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, [...]”, respectiv se constată necesitatea de uniformizare a termenilor utilizați la descrierea aceluiași fenomen, astfel prevenind interpretarea eronată a normei.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea normelor prin uniformizarea cerinței de înregistrare a terenurilor cu destinație agricolă, inclusiv în cazul utilizării terminologiei ce stabilește gradul de fertilizare a solului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - abuz de serviciu

- 6 -

art.12

Articolul 12 Terenuri agricole amenajate (1) 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. (2) Terenurile irigate reprezintă terenuri, înzestrate cu sisteme de irigare funcționale. (3)

Terenurile desecate reprezintă înzestrate cu sisteme de desecare funcționale.

Obiecții:

În textul normei se menționează o nouă subcategorie a terenurilor cu destinație agricolă „terenuri agricole amenajate”, care însă nu se regăsește la art.7 din proiect, unde este prezentată, conform denumirii articolului, structura terenurilor cu destinație agricolă.

Totodată, se stabilește că terenurile agricole amenajate, potrivit art.12 alin.(1) reprezintă o subcategorie a terenurilor productive destinate agriculturii, fapt ce nu se menționează la art.8 din proiect, unde sunt prezentate tipurile de terenuri productive. Prin urmare, nu este clar enunțat modul de clasificare a terenurilor cu destinație agricolă și modul de împărțire pe subcategorii, întrucât de la o normă la alta se identifică prevederi contradictorii, ambigui, dificil de interpretat.

Totodată, se constată stabilirea unui teren în două sau mai multe subcategorii (terenuri arabile, inclusiv sere; *(art.8 alin.(1) lit.a) terenuri productive și art.12 alin.(1) lit.a) terenuri agricole amenajate*; terenuri ocupate de plantații multianuale *(art.8 alin.(1) lit.b) terenuri productive și art.12 alin.(1) lit.a) terenuri agricole amenajate*; terenuri irigate *(art.9 alin.(1) lit.b) terenuri de calitate superioară și art.12 alin.(1) lit.b) terenuri agricole amenajate*).

Suplimentar, subliniem necesitatea respectării rigorilor de elaborare a actelor normative, care la art.54 alin. (1) lit.a) din Legea nr.100/2017 stabilește că „*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*”. În acest sens, se relevă că la art.12 alin.(3) conținutul proiectului nu este clar redat, reieșind din omisiunile de text sesizate.

Adițional, noțiunea de „teren desecat” nu corespunde definiției stabilite la pct.3 din anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.707/1993 despre aprobarea regulamentelor privind terenurile destinate industriei, transportului, telecomunicațiilor, apărării și cu alte destinații speciale și privind clasarea terenurilor irigate și desecate în categoria celor neirigate și trecerea la pierderi a sistemelor de ameliorare, unde se stabilește că „*Din categoria terenurilor desecate fac parte terenurile amenajate cu rețele de drenaj (de tip deschis sau închis), care asigură regimul normal de apă și de aer pentru dezvoltarea culturilor agricole.*”

Prin urmare, se constată descrierea echivocă a modului de împărțire a terenurilor cu destinație agricolă pe categorii/subcategorii, astfel generând apariția normelor contradictorii, ce constituie un impediment în

interpretarea și aplicarea corectă a dispozițiilor proiectului, respectiv creând premise pentru selectarea normei convenabile precum și aplicarea diferențiată a prevederilor pentru situații similare.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea proiectului prin stabilirea clară a modului de clasificare a terenurilor cu destinație agricolă în categorii/subcategorii, precum și respectarea criteriilor de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale

- 7 -

art.14

Articolul 14. Loturile pomicole și 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 casă (grădini).

(3) Modul de folosință a loturilor pomicole și auxiliare este ales liber de către deținătorii de teren cu excepția cazurilor prevăzute de legislație.

(4) Terenurile atribuite în proprietate suplimentar la loturile de pe lângă casă (grădini), amplasate adiacent hotarelor intravilanului se includ în hotarele intravilanului localității, se consideră teren destinat construcțiilor și se utilizează pentru construcții locative, cu condiția includerii acestora în planul urbanistic general al localității.

Obiecții:

Textul normei de la art.14 alin.(1) și (2) din proiect prezintă alte două subcategorii ale terenurilor cu destinație agricolă, deși acestea nu se regăsesc în art.7 din proiect, unde se descrie structura terenurilor cu destinație agricolă. Prin urmare, nu este clar prezentat caracterul, destinația și modul de împărțire a terenurilor cu destinație agricolă pe categorii.

Totodată, în alin.(1) și (2) se stabilește utilizarea termenilor distincți pentru prezentarea aceleiași noțiuni („subcategorie de destinație a terenurilor agricole” și „subcategorie a terenurilor destinate agriculturii”). Pericolul utilizării terminologiei neuniforme poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, inclusiv tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, la interpretarea și aplicarea normei pot apărea abuzuri din partea reprezentanților sectoarelor și public, și privat.

Suplimentar, se constată o discrepanță între dispoziția inclusă la alin. (3) unde se stabilește că modul de folosință a loturilor auxiliare (teren destinat agriculturii suplimentar la loturile de pe lângă casă (grădini)) este ales liber de deținător și alin.(4) care statuează că „Terenurile atribuite în proprietate suplimentar la loturile de pe lângă casă (grădini) se utilizează doar pentru construcții locative. Prin urmare, se constată că prevederile se contrazic, întrucât fac trimiteri la același obiect imobil însă modul de utilizare, destinația este prezentată în mod diferit.

Adițional, discrepanțe se relevă și în cazul interpretării noțiunii de loturi auxiliare, care potrivit denumirii articolului se subînțelege că reprezintă grădinile (terenuri de pe lângă case), și explicația oferită la alin.(2), conform căreia loturi auxiliare sunt loturi de teren atribuite suplimentar la loturile de pe lângă casă (grădini). Respectiv, se creează confuzii în interpretare și înțelegerea corectă a prevederilor. Astfel, subliniem că

formulările ambigue și contradictorii sunt susceptibile de a facilita apariția interpretărilor și practicilor abuzive, oferind posibilitatea subiecților interesați de a utiliza prevederile în varianta convenabilă, în interes personal.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea proiectului prin stabilirea clară a modului de repartizare a terenurilor agricole pe categorii; înlăturarea prevederilor contradictorii stabilite în ce privește determinarea loturilor auxiliare (grădini) și modului de folosință al acestora; utilizarea uniformă a terminologiei în scopul evitării interpretărilor eronate.

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
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 8 -

art.15

Articolul 15. Terenuri agricole abandonate

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

(2) Statutul de teren abandonat este stabilit prin hotărârea instanței de judecată la inițiativa Consiliului local – în cazurile prevăzute de al.(1).

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

Obiecții:

Potrivit normei stipulate la art.15 din proiect se constată intenția de a reglementa modul de acțiune al autorităților publice locale în privința terenurilor agricole abandonate, însă mecanismul prevăzut contrazice prevederile statuate la art.46 alin.(1) și (2) din Constituție, unde se stabilește că dreptul la proprietate este garantat și nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu despăgubire prealabilă.

Totodată, în proiect nu se stipulează care este ulterioara destinație a terenului declarat abandonat, care sunt acțiunile ulterioare ale autorităților administrației publice locale, în gestiunea cui revine și de cine va fi administrat.

Prin urmare, se constată că art.15 are un conținut ambiguu, prezentarea procedurii administrative este omisă, fapt ce poate determina dezvoltarea practicilor neuniforme și abuzive din partea autorităților publice locale.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea art.15 prin completarea acesteia cu prevederi ce ar stabili ulterioara destinație a terenului, titularul dreptului de proprietate, modul de folosință/administrare al terenului, în corespundere cu prevederile statuate în Constituție.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită

<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Concurența normelor de drept 	<ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - luare de mită - trafic de influență - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
--	---

- 9 -

art.17 alin.(2)

(2) Terenurile destinate construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor (inclusiv terenurile destinate construcției caselor individuale de locuit) vor include: [...] b) terenurile care conform normelor de urbanism (exploatare) sunt necesare pentru deservirea construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor.

Obiecții:

În contextul art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 se constată că conținutul alin.(2) lit.b) este ambiguu prezentat, întrucât prin expresia „*normelor de urbanism (exploatare)*” nu este înțeles sensul prevederii, fiind îmbinate două noțiuni diferite norme de urbanism și exploatare.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea normei, prin precizarea clară a tipurilor de teren destinate construcțiilor, instalațiilor, amenajărilor și modului de determinare a acestora.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 10 -

art.19

Articolul 19. Terenurile spațiului locativ (1) Terenurile spațiului locativ includ următoarele moduri de folosință: a) terenurile destinate loturilor de pe lângă casă, clădirilor în care locuiesc mai multe familii, inclusiv clădiri cu mai multe etaje; b) terenuri pe care sînt amplasate clădiri de deservire, ale căror funcții principale sînt prestarea serviciilor pentru populația din localitatea respectivă; c) terenuri pe care sînt amplasate clădirile administrative ale autorităților publice centrale sau locale; d) terenuri pe care sînt amplasate clădiri (obiecte) de menire social-culturală (grădinițe, școli, case de cultură, teatre, muzee, cinematografe, părcuri etc.); e) terenuri pe care sînt amplasate obiecte (lăcașe) de cult (biserici, cimitire etc.); f) terenuri ocupate de străzi; g) terenuri pe care sînt amplasate construcții provizorii, instalații și amenajări aferente obiectelor enumerate în lit. a) – f); h) alte terenuri preconizate, conform planului de amenajare a teritoriului respectiv, pentru construcții, precum și case individuale de locuit.

Obiecții:

Conținutul art.19 privind reglementarea modurilor de folosință a terenurilor spațiului locativ, este prezentat în mod confuz, întrucât în terenurile spațiului locativ au fost incluse toate modurile de folosință a terenurilor care nu s-au regăsit în celelalte subcategorii precizate la art.18 din proiect. Astfel, în terenurile spațiului locativ au fost incluse inclusiv și parcurile, străzile, cimitire, obiecte de cult etc.

Totodată, în proiect la art.19 alin.(1) lit.d) și e) se utilizează abrevierea „etc.”, fapt ce poate fi utilizat abuziv în procesul implementării prin interpretarea normei și includerea construcțiilor/clădirilor care nu ar trebui să fie incluse în această categorie, dat fiind faptului că norma permite continuarea enumerării, la discreția subiecților interesați. Prin urmare, se recomandă evitarea utilizării abrevierii „etc.”, deoarece prevederile trebuie să i se imprime un conținut cert, astfel încât să corespundă cerinței de previzibilitate a normei.

Recomandări:

Se recomandă, revizuirea modului de interpretare și stabilire a modului de folosire a terenurilor spațiului locativ, întrucât cele de la lit.d) și e) sunt incluse în mod eronat. Totodată, se recomandă excluderea abrevierii „etc.” din conținutul proiectului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - abuz de serviciu

- 11 -

art.22, art.25

Articolul 22. Terenurile fortificării sănătății și activități recreative

Articolul 25. Terenurile zonelor suburbane și zonelor verzi (1) Zonele suburbane și zonele verzi includ terenurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale, cu următoarele funcții: a) de protecție sanitaro-igienică; b) de fortificare a sănătății; c) de odihnă a populației; [...] (2) La zonele suburbane și zonele verzi se referă: a) zonele turistice și de agrement;

Obiecții:

Funcțiile terenurilor zonelor suburbane și zonelor verzi stipulate la art.25 alin.(1) lit.b), c) și alin.(2) lit.a) din proiect pot fi confundate și interpretate ca fiind destinate pentru terenurile pentru fortificarea sănătății și activității recreative stabilite la art.22 din proiect, având denumiri și înțelesuri similare de fortificare a sănătății, recreere, odihnă a populației. Astfel, se constată că normele sunt formulate ambiguu, nu pot fi diferențiate și riscă să fie interpretate eronat.

Totodată, se stabilește că zonele verzi prezentate la art.25 alin.(2) din proiect diferă de cele statuate la art.4 din Legea nr.591/1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale. Prin urmare, se constată că prevederile proiectului nu corespund cadrului normativ național, pomovând prevederi contradictorii și astfel creând conflicte normative, contrar principiilor de elaborare a actelor normative. În aceste condiții se oferă posibilitatea subiecților interesați de a interpreta și aplica norma convenabilă, în interesul personal sau al terților.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea normelor stipulate la art.22 și art.25, în vederea reformulării prevederilor, delimitarea clară a categoriilor de terenuri și destinațiilor/funcțiilor acestora.

Totodată, se recomandă ajustarea prevederilor art.25 din proiect la dispozițiile Legii nr.591/1999.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - dare de mită - corupere pasivă - luare de mită - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare
--	---

- 12 -

art.23

Articolul 23. Terenurile ariilor naturale protejate

(1) La subcategoria terenuri pentru ariile protejate se referă terenurile proprietate publică a statului sau a unităților administrativ – teritoriale care reprezintă un spațiu natural, delimitat geografic, cu elemente naturale reprezentative și rare, desemnat și reglementat în scopul conservării și protecției factorilor de mediu din limitele lui.

(2) Stabilirea în natură a limitelor amplasării ariilor protejate este efectuată conform legislației de către autoritatea publică centrală din domeniu.

Obiecții:

În cadrul normativ național, regimul juridic al terenurilor ariilor naturale protejate de stat este reglementat în Legea nr.1538/1998 privind fondul ariilor protejate de stat, unde se stabilește noțiunea de arie protejată, categoriile de obiecte și complexe naturale care fac parte din acest fond, atribuțiile autorităților publice centrale și locale în administrarea acestora, care diferă de norma stipulată la art.23 din proiect.

În acest sens, se constată că la art.23 alin.(2) se stabilește că autoritatea publică centrală stabilește în natură limitele amplasării ariilor protejate, în timp ce în art.15 lit.c) se statuează că autoritatea administrației publice locale declară drept arii naturale protejate anumite spații naturale din teritoriu. Prin urmare, se constată că prevederile proiectului și Legii nr.1538/1998 sunt contradictorii și necesită a fi ajustate în vederea excluderii posibilității subiecților interesați de a interpreta și norma convenabilă.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă reformularea art.23 din proiect prin prisma Legii nr.1538/1998.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

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

art.26 alin.(2)

Articolul 26. Terenurile zonelor de influență a întreprinderilor

(2) 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:

Atribuirea 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 acest caz, se constată 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:

Se recomandă substituirea entității responsabile de marcarea în natură a limitelor zonelor de influență asupra terenurilor afectate negativ de activitatea întreprinderilor din zonă, prin includerea denumirii autorității publice centrale abilitată cu competențe în domeniul protecției mediului.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

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

art.27

Articolul 27. Terenurile zonelor de protecție a obiectelor de tratament

(1) În scopul minimizării impactului negativ al mediului exterior asupra obiectelor de tratament natural, terenurilor pentru fortificarea sănătății, rezervațiilor, monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice, spațiului locativ, în jurul acestora se creează zone de protecție sanitară.

(2) Marcarea în natură a limitelor zonelor de protecție a obiectelor de tratament este efectuată în mod obligatoriu de autoritatea publică centrală de domeniu.

Obiecții:

Conținutul art.27 din proiect este formulat ambiguu, fiind identificate mai multe neclarități, fapt ce poate afecta înțelegerea și implementarea corectă a normei.

Astfel, se constată că potrivit denumirii în articol se dispune crearea zonelor de protecție a obiectelor de tratament, însă la alin.(1) din normă se menționează crearea zonelor de protecție sanitară în jurul mai multor obiective, nu doar obiectelor de tratament, cum ar fi: terenuri pentru fortificarea sănătății, rezervațiilor, monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice, spațiului locativ.

Prin urmare, se constată discrepanțe dintre denumire și norma de la alin.(1). Suplimentar, la alin.(1) se utilizează noțiunea de „zone de protecție sanitară”, iar la alin.(2) „zonelor de protecție”. Astfel, se constată că în articolul 27 terminologia utilizată nu este uniformă.

Totodată, la alin.(2), potrivit normei se stabilește sarcina de marcarea a zonelor de protecție a obiectelor de tratament de către autoritatea publică centrală de domeniu, fără a se specifica denumirea instituției, în contextul în care la alin.(1) se stabilește un șir de obiective din domenii distincte.

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:

Se recomandă următoarele modificări:

- ajustarea conținutului normei de la alin.(1) cu denumirea articolului și conținutul alin.(2);
- utilizarea uniformă a terminologiei în ce privește noțiunea de zonă de protecție;
- la alin.(2) de stabilit denumirea autorității publice centrale responsabile de marcarea în natură a limitelor zonelor de protecție.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

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

- 15 -

art. 42

Articolul 42. Proprietarul de teren

(1) Proprietari de teren în Republica Moldova pot fi: [...]

b) persoane juridice autohtone;

Obiecții:

În normă se utilizează sintagma „persoane juridice autohtone”, însă în cadrul normativ național nu se identifică utilizarea acestei noțiuni. În schimb, în art.5 alin.(5) din Codul fiscal nr.1163/1997, se stabilește prezența noțiunii de „rezident”, unde la alin.(5) lit.b) se stabilește criteriul pentru care persoana juridică se consideră rezidentă.

Prin urmare, se consideră necesar de revizuit norma, întrucât pericolul utilizării terminologiei neuniforme sau a noțiunilor care nu sunt consacrate în legislația națională poate afecta interpretarea sensului normei și dezvoltarea practicilor vicioase care pot genera apariția abuzurilor din partea subiecților implicați în implementarea normei.

Recomandări:

Prin urmare se recomandă substituirea lexemului „autohtone” cu „cuvântul „rezident”.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

Capitolul 3 Titlul II

TERENURI DESTINATE FONDULUI FORESTIER

Articolul 30. Terenurile destinate fondului forestier

Articolul 31. Terenurile fondului forestier

Articolul 32. Cadastrul forestier

Obiecții:

În conținutul capitolului se enumeră terenurile destinate fondului forestier, se stabilește crearea cadastrului forestier, însă este omisă prezentarea modului de utilizare a terenurilor destinate fondului forestier.

Pericolul coruptibilității acestui omisiunii prezentării modului de utilizare a terenurilor fondului forestier constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Recomandări:

Se recomandă completarea capitolului 3 cu norme care să stipuleze modul de utilizare a terenurilor fondului forestier, autoritățile responsabile de protecția acestora.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - influențare necorespunzătoare

art.46

Articolul 46. Arenda

(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:

Articolul 46 din proiect stabilește dreptul la posesie și folosință asupra unui teren agricol și/sau bunuri agricole. În acest sens se constată că prevederile incluse la art.46 în mare parte dublează dispozițiile art.1288 - 1313 din Codul civil.

Totodată, se constată că o dată cu adoptarea Legii nr.133/2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative, se dispune și abrogarea Legii nr.198/2003 cu privire la arenda în agricultură, la care în mod eronat la art.46 alin.(7) din proiect se face referință.

Potrivit rigorilor de elaborare a actelor normative statuate la art.55 din Legea nr.100/2017 unde se stabilește că „(1) Reglementările de același nivel și având același obiect de reglementare se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. În cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative în vigoare, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține.”

Complementar, norma 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. Cu toate că, norma analizată nu subminează prevederea din Codul

civil, atragem atenția asupra divergențelor dintre cele două reglementări care, la aplicarea în practică, pot crea disensiuni între părțile contractului de arendă.

Suplimentar, se atestă 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”.

În acest caz, se stabilește că instituirea obligației prevăzute la alin.(8) a art.46 din proiect, de înscriere a dreptului de arendă asupra terenului în registrul bunurilor imobile va pune în dificultate persoanele responsabile de efectuarea acestui înscris.

Recomandări:

Se recomandă ajustarea prevederilor la dispozițiile Codului civil. Totodată se propun următoarele modificări:

la alin.(3) se substituie textul „anexat obligator” cu textul „anexat la cererea uneia dintre părți”;

la alin.(7) se propune excluderea acestuia;

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
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 18 -

art. 47

Articolul 47. Particularitățile dreptului la suprafață asupra terenului

(1) Suprafața reprezintă un drept de folosință asupra unui teren [...] pentru o perioadă de maximum 99 de ani. [...]

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

Obiecții:

Termenul indicat la art.47 alin.(1) din proiect care stabilește perioada de timp pentru care se constituie dreptul de suprafață asupra unui teren este distinct față de prevederea statuată la art.655 alin.(2) din Codul civil. Astfel, în proiect se stabilește termenul maxim de 99 de ani, adică se prezumă că odată cu expirarea acestui termen se stinge dreptul de suprafață, cu imposibilitatea prelungirii acestuia.

În acest sens, se constată că în Codul civil se stabilește că termenul de 99 de ani, după împlinirea acestuia, poate fi reînnoit.

Totodată, în conținutul art.47 alin.(3) s-a identificat utilizarea eronată a expresiilor care nu corespund cadrului normativ, cum ar fi „dreptului de răspândire a suprafeței în natură”, „plan cadastral al suprafeței”.

Suplimentar, se relevă că normele de la alin.(3), (6), (7) și (8) nu corespund prevederilor art.54 din Legea cu privire la actele normative cu referire la necesitatea utilizării în textul proiectului de act normativ a unei terminologii constante și uniforme. Astfel, în prevederile menționate pentru unul și același fenomen sunt utilizați termeni diferiți, după cum urmează: „contract de instituire a suprafeței” (alin.3)) și „document de drept” (alin.6)); „suprafațiar” (alin.7)) și „deținător de teren” (alin.8)).

În acest sens, subliniem că 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:

Prin urmare, se recomandă revizuirea normelor proiectului în scopul ajustării prevederilor Codului civil ce reglementează dreptul de suprafață. Totodată, în vederea respectării rigorilor de elaborare a actelor normative, se recomandă uniformizarea termenilor utilizați în proiect.

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

- 19 -

art.51 alin.(8)

Articolul 51. Dreptul asupra loturilor pomicole

(8) La decizia comună a consiliilor locale și a adunării generale ale întovărășirilor pomicole în condițiile respectării normelor de urbanism, loturile pomicole pot fi incluse în intravilanul localităților în modul stabilit de Guvern.

Obiecții:

Potrivit normei de la alin.(8) utilizarea expresiei „pot fi incluse” instituie dreptul discreționar al consiliilor locale de a decide includerea sau nu a întovărășirilor pomicole în intravilanul localității.

Se constată că norma precizează condițiile pentru includerea întovărășirilor pomicole în intravilanul localității (decizia adunării generale a întovărășirilor pomicole și respectarea normelor de urbanism), prin urmare utilizarea textului „pot fi” nu este necesară, întrucât prezența acestuia poate fi interpretată abuziv de către consiliile locale și instiga la practici lipsite de integritate.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „pot fi” cu cuvântul „sunt”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

art. 52

Articolul 52. Dreptul la renta viageră

(2) Renta viageră este inițiată din motivul de vîrstă a proprietarului și lipsa posibilității de a lucra terenul agricol.

Obiecții:

Modul de constituire a rentei este reglementată în Codul civil la art.1222 - 1233, iar prevederile din Cod diferă de cele prevăzute în proiect.

Menționăm că prevederile art.52 nu prezintă integral dreptul la rentă, întrucât în proiect se stipulează decât renta viageră, care stabilește că renta este limitată pe perioada de viață a credentierului.

Totodată, potrivit Codului civil încheierea contractului de rentă viageră nu este condiționată de vîrsta sau posibilitatea proprietarului de a lucra terenul agricol, așa cum este prevăzut în proiect. Totodată, aceste condiții sunt ambiguu prezentate nefiind stipulată vîrsta la care face referire norma, cât și modul de stabilire a capacității de lucru a proprietarului terenului.

Prin urmare, se constată că prevederile proiectului sunt echivoce și contradictorii în raport cu dispozițiile Codului civil, fapt ce constituie pericol pentru implementarea corespunzătoare a prevederilor actului normativ și facilitează dezvoltarea practicilor abuzive prin oferirea posibilității subiecților implicați la selectarea normei convenabile.

<https://dreptmd.wordpress.com/cursuri-universitare/drept-civil-contracte/contractul-de-renta/>

Recomandări:

Se recomandă ajustarea prevederilor art.52 la dispozițiile Codului civil.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

art.58

Articolul 58. Gestionarea terenurilor abandonate

(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 hotărîrea instanței judecătorești.

Obiecții:

Textul art.58 din proiect conține careva discrepanțe dintre prevederile acestuia și dispozițiile Codului civil. Astfel, la art.58 se prezintă modul de gestiune al terenurilor abandonate, fiind stabilit că terenurile trec în

proprietatea unității administrativ teritoriale în baza dreptului de uzucapiune.

Concomitent, în Codul civil, la art. 526 se 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, în cazurile: „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.” Totodată, Codul civil dispune că posedarea terenului respectiv, de către posesor, se face pe un termen de 10 ani, în timp ce la art.58 alin.(4) din proiect se indică termenul de 15 ani.

Adițional, în cuprinsul Codului civil, la art.526 alin.(2) se 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.” Reieșind din cele expuse, se constată că prevederile cu privire la uzucapiune, reglementate în proiect, sunt contrare dispozițiilor Codului civil privind modul de dobândire a dreptului de proprietate asupra bunului imobil prin uzucapiune, iar discrepanțele dintre reglementări va avea ca efect apariția abuzurilor și manifestărilor de corupție, atât din partea autorităților publice locale, cât și de persoanele fizice/juridice interesate. Suplimentar, se constată că textul normei din proiect nu stipulează concret tipul de teren pentru care se dispun reglementările, fapt ce permite interpretarea abuzivă a normei.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea prevederilor art.58 din proiect, în contextul stabilirii categoriei terenului în privința căroră se vor aplica normele, precum și excluderea divergențelor dintre prevederile art.58 și dispozițiile Codului civil.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 22 -

art.68

Articolul 68. Restricționarea persoanelor străine la dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole și fondului silvic

(1) Persoanele fizice și juridice străine (apatrizi) nu dispun de dreptul de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă sau silvică.

(2) Persoanele străine (fizice, juridice) care au devenit proprietari de terenuri agricole sau silvice le vor înstrăina, conform legislației în termen de 3 ani.

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

Obiecții:

La alin.(3) se dispune lacunar răspunderea persoanelor fizice și juridice străine (apatrizi), care încalcă interdicția de a dispune de dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole sau silvice sau nu au înstrăinat terenurile agricole sau silvice timp de 3 ani, dacă au devenit proprietari ai acestora.

În acest sens, se constată că la elaborarea proiectului de act normativ nu s-au respectat principiile statuate în Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Astfel, la art.3 alin.(1) lit.d) din lege, printre principiile care urmează a fi respectate la elaborarea actelor normative, se enumeră și principiul stabilității și predictibilității normelor juridice.

Prin urmare, se relevă că predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice sunt componente ale legalității actelor normative. Instabilitatea procesului legislativ subminează securitatea raporturilor juridice și pun în pericol cunoașterea și executarea prevederilor legale de către cetățeni.

În acest sens, prin Hotărârea Curții Constituționale nr.26 din 27 septembrie 2016, Curtea 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.*”

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

Prin urmare, lipsa reglementării clare a răspunderii pentru persoanele stipulate în norma de la art.68 din proiect, cum ar fi materială, contravențională sau penală, poate determina interpretarea favorabilă a prevederilor normative de către persoanele responsabile și, respectiv, aplicarea sancțiunii necorespunzătoare.

Totodată, menționăm că, trimiterea generală utilizată „conform legislației 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, având decât caracter declarativ.

Recomandări:

Se recomandă completarea normei stipulate la art.68 cu tipul răspunderii pe care o poartă persoanele fizice și juridice străine (apatrizii) pentru nerespectarea dispozițiilor proiectului.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

art.70

Articolul 70. Excluderea terenurilor din zonele sanitare, de protecție, verzi

(1) 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:

În conținutul proiectului au fost identificate prevederi cu conținut contradictoriu cu privire la terenurile cu altă destinație aflate în interiorul zonelor de protecție.

Astfel, luând în calcul că 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 (adică din anul 1991), urmează a fi stabilite circumstanțele în care în interiorul zonelor de protecție au apărut terenuri proprietate privată cu altă destinație. În cazul în care 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, se consideră 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. Totodată, nu poate fi exclusă nici 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 de rea-credință sunt gata să încalce prevederile legale, în acest caz analizăm cuantumul beneficiilor 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.

Astfel, se constată că există un risc sporit ca norma examinată să promovează exclusiv interesele private în detrimentul interesului public. Chiar dacă presupunem că la moment nu există careva intenții în acest sens, suntem de părere că legiferarea reglementării analizate va impulsiona apariția circumstanțelor și situațiilor generatoare de manifestări de corupție.

Totodată, reglementarea modului de acțiune în cazul terenurilor cu altă destinație aflate în interiorul zonelor de protecție, se regăsește și 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. Respectiv, 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:

Se recoamandă excluderea normei de la art.70 alin.(1) din proiect.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:

<ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Promovarea intereselor contrar interesului public 	<ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - dare de mită - corupere pasivă - trafic de influență - abuz de serviciu - influențare necorespunzătoare
---	--

- 24 -

art.74 alin.(2)

(2) Avizul despre aplicarea taxei asupra terenului prejudiciat este înscris în registrul bunurilor imobile.

Obiecții:

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:

Se recomandă reformularea normei potrivit următorului text „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:
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 25 -

art.76 alin.(3)

(3) Dreptul la utilizarea resurselor de apă este eliberat deținătorilor de terenuri arabile, în modul stabilit de legislație.

Obiecții:

Norma stipulată supra este formulată ambiguu reieșind din faptul că din text nu poate fi dedusă entitatea responsabilă de eliberarea dreptului de utilizare a resurselor de apă deținătorilor de terenuri arabile, precum și a actelor normative la care se face referință.

Subliniem că, pericolul coruptibil al nedeterminării entității publice responsabile de realizarea acțiunilor 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:

Se recomandă precizarea entității responsabile de emiterea actelor permissive, cu stabilirea actelor normative la care se face referință.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

- 26 -

art.80 alin.(5) lit.b), f), g)

(5) 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:

Se recomandă revizuirea normei de la art.80 alin.(5) din proiect, prin excluderea prevederilor de la literele b), f), g).

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

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

- 27 -

art.82

Articolul 82 Particularitățile dobândirii dreptului de proprietate asupra terenului în condițiile legii prin efectul actului administrativ

(1) 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 natură, 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:

Urmare a examinării normei stabilite la art.82 din proiect, se constată discrepanțe între denumirea articolului și conținutul acestuia.

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/parcursul 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:

Prin urmare, se recomandă excluderea prevederilor art.82 din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 28 -

art.86 alin.(4)

(4) 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: corpuri 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) corpuri 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:

Se recomandă excluderea din proiect a prevederii incluse la alin.(4) a art.86.

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
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 29 -

art.89

Articolul 89. Particularitățile dobândirii dreptului asupra terenului prin uzucapiune

(1) Uzucapiunea reprezintă un mod de dobândire a dreptului asupra terenului ca rezultat al posedării 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 posedării voite a terenului cu bună credință;

Obiecții:

Termenul de posesie a terenului și de dobândire a dreptului de proprietate prin uzucapiune, stipulat în conținutul art.89 din proiect, contravine prevederilor statuate în Codului civil, unde la art. 524 se stabilește termenul (de 3 ani, 5 ani și 10 ani) și modul de calcul al acestuia.

Un alt aspect, contradictoriu este identificat în privința faptului că în proiect, pentru dobândirea dreptului de proprietate asupra terenului prin uzucapiune, se dispune obligația deținătorului de a demonstra posedarea voită cu bună-credință a terenului, fapt ce contrazice prevederile art.525 alin.(2) din Codul civil, care stabilește că „Buna-credință se prezumă până la proba contrarie”, astfel dobânditorul nu este obligat să-și probeze buna-credință.

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:

Se recomandă substituirea termenului de „15 ani” cu termenul de „10 ani” pe tot parcursul articolului 89, precum și excluderea prevederii incluse la litera a) a alin.(6) art.89.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu

- conflict de interese și/sau favoritism
- influențare necorespunzătoare

- 30 -

art.92

Articolul 92. Suspendarea dreptului asupra terenului

(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) exploatarea 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:

Norma este formulată eronat, reieșind din faptul că 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, fapt ce nu rezultă din condițiile enumerate la art.92.

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:

Se recomandă fie substituirea lexicului „suspendarea” cu cuvântul „încetarea”, fie completarea prevederii cu norme care ar reglementa reluarea exercitării dreptului de proprietate.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

art.94 și art.95

Articolul 93. Obiectul înregistrării funciare

(4) Înregistrarea curentă se referă la modificările (completările) înscrisului în registru motivate de: [...] b) modificarea hotarelor dreptului asupra terenului înregistrat, a altor elemente de dezvoltare a terenului;

Articolul 95. Obligatorietatea măsurărilor terestre

(1) 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 conținutul normelor indicate supra se utilizează formulări echivoce, contrar rigorilor de elaborare a actelor normative, care la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, statuează că „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

Astfel, se constată că în proiect se operează, în mod eronat, cu sintagma „hotarele dreptului”, fapt ce nu corespunde limbajului juridic și pune în dificultate înțelegerea corectă a prevederii.

Subliniem că formulările cu sens ambiguu pot constitui temei pentru apariția interpretării și aplicării eronate a normelor proiectului.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea conținutului art.94 și 95, prin excluderea textului „dreptului asupra”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

art.100 și art.101

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:

În conținutul prevederilor prezentate supra se identifică reglementări contradictorii în ce privește subiectul responsabil împuternicit cu dreptul aprobării proiectului de consolidare.

Astfel, art.100 stabilește că proiectul de consolidare este aprobat de către proprietar, în timp ce art.101 prevede că proiectul se aprobă de consiliul local.

Subliniem că normele contradictorii vor crea dificultăți la implementarea proiectului, și va crea condiții pentru dezvoltarea practicilor neuniforme și discreționare.

Recomandări:

Se recomandă ajustarea prevederilor de la art.100 alin.(1) lit e) cu prevederile art.101, în scopul excluderii

conflictului dintre norme.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 33 -

art.102 și art.105

Articolul 102. Inițiativa modificării categoriei de destinație a terenurilor (1) Inițiativa modificării categoriei de destinație a terenurilor indiferent de categoria de destinație și tipul proprietății aparține proprietarului și anume: a) pentru terenurile proprietate privată – proprietarului de teren; b) pentru terenurile proprietate publică a unităților administrativ teritoriale – consiliul local de nivelul unu sau doi, a unității teritoriale autonome Găgăuzia; c) pentru terenurile proprietate publică a statului - gestionarul terenului prin decizia Guvernului în calitate de proprietar.

Articolul 105. Particularitățile modificării categoriei de destinație a terenurilor agricole de categorie superioară

(1) 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. (2) Criteriul de excepționalitate îl stabilește Agenția Relații Funciare și Cadastru: a) pentru terenurile proprietate privată, la inițiativa proprietarului; b) pentru terenurile proprietate publică a unităților administrativ teritoriale, la inițiativa deținătorului de teren coordonată cu consiliile locale de nivelul unu sau doi, sau după caz a unității teritoriale autonome Găgăuzia; c) pentru terenurile proprietate publică a statului, la inițiativa gestionarului de teren – Guvernul.

Obiecții:

Norma stabilită la art.102 alin.(1) lit.c) necesită a fi redactată, or inițiativa de modificare a categoriei de destinație pentru terenurile proprietate publică de stat poate fi inițiată doar de către proprietar prin hotărâre de Guvern. Totodată, la art.105 alin.(2) lit.c) se stabilește că în cazul terenurilor proprietate publică a statului, se stabilește că Guvernul are rol de gestionar al terenului. Prin urmare, se stabilește că termenul ce stabilește denumirea calității Guvernului necesită a fi uniformizată.

Suplimentar, la art.105 alin.(1) este specificat că modificarea categoriei de destinație a terenurilor agricole de calitate superioară poate fi admisă doar în cazuri excepționale de către Parlament. În acest caz, la alin.(2) se stabilește că criteriul de excepționalitate este stabilit de către Agenția Relații Funciare și Cadastru. Considerăm că competența este excesivă, lăsând la discreția unei autorități publice reglementarea modului de stabilire a criteriilor de excepționalitate, fapt ce poate fi utilizat abuziv de către agenții publici ai entității, în interes personal sau în interesul persoanelor fizice/juridice care vor solicita modificarea categoriei de destinație a terenului.

Adițional, se constată că art.102 stabilește cine poate iniția modificarea categoriei de destinație a terenurilor, iar la art.105 se stabilește expres că pentru terenurile agricole de calitate superioară Parlamentul adoptă decizia de modificare, însă pentru celelalte categorii de terenuri nu se precizează care autoritate este

responsabilă de adoptarea deciziilor.

În acest caz, deducem omisiunea stabilirii entității responsabile, lasând la discreția autorităților publice centrale de a reglementa acest aspect, fapt ce reprezintă un factor de risc. Omisiunea prezentării procedurilor administrative și stabilirea clară a autorităților responsabile de realizarea anumitor acțiuni este succedată de interpretări, dezvoltarea regulilor proprii și neuniforme.

Recomandări:

Se recomandă următoarele modificări:

- 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”.

- la art.105 alin.(2) de exclus competența Agenției Relații Funciare și Cadastru de a stabili criteriile de excepționalitate, aceste norme urmând a fi incluse în proiectul Codului funciar, fie reglementate de către Guvern.

- stabilirea în proiect a autorității responsabile de aprobarea/adoptarea deciziilor de modificare a categoriilor de destinație a terenurilor.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 34 -

art.106 și art.107

Articolul 106. Retragera temporară a unor terenuri din circuitul agricol sau silvic

(1) Retragera temporară a unor terenuri cu destinație agricolă sau forestieră, cu excepția terenurilor fondului forestier proprietate publică a statului, pentru executarea prospecțiunilor geologice, [...]

(2) Solicitantul (persoana fizică sau juridică) retragerii temporare a terenurilor din categoria cu destinație agricolă sau forestieră va întreprinde acțiunile necesare de restituire a terenurilor în starea inițială.

Articolul 107. Repararea prejudiciilor cauzate deținătorilor de terenuri

(2) Repararea prejudiciilor este pusă pe seama persoanelor fizice și/sau juridice cărora li s-au repartizat terenuri [...] în condițiile legii.

Obiecții:

Norma cu privire la retragerea temporară a unor terenuri din circuitul agricol sau silvic se consideră a fi insuficient reglementată, întrucât nu se stipulează perioada de timp pentru care se realizează retragerea, astfel lăsând la discreția autorităților administrației publice locale stabilirea perioadei de timp sau omisiunea stabilirii acesteia, în acest caz fiind posibil exploatarea abuzivă a terenului de către părțile interesate.

Totodată, nu se stipulează modul de acțiune în cazul terenurilor agricole de categorie superioară, a căror destinație se modifică doar în caz de excepție de către Parlament, ceea ce denotă importanța acestora, însă în cazul retragerii temporare nu se stipulează nimic, fapt ce ar putea duce la degradarea sau delapidarea acestora.

Suplimentar, se consideră necesar a fi reglementat tipul de răspundere pentru exploatarea abuzivă sau în alte scopuri a terenurilor retrase temporar din circuitul agricol sau silvic. Lipsa responsabilității clare a autorităților publice care au permis retragerea sau a persoanelor fizice/juridice care au solicitat retragerea temporară, oferă caracter permisiv și în același timp declarativ în cazul normei de la art.107 alin.(2) care prevede repararea prejudiciului.

Omisiunea reglementărilor clare, prin utilizarea normelor de trimitere la legislație, în acest caz „în condițiile legii”, fără a specifica cel puțin domeniul ei, ceea ce determină, de obicei, apariția elementului de coruptibilitate al lipsei responsabilității clare a autorităților, agenților public și, în speță, persoanelor fizice juridice pentru încălcarea prevederilor legale.

Recomandări:

Se recomandă completarea art.106 cu norme care să stabilească modul de determinare a perioadei de timp pentru care se permite retragerea temporară, precum și modul de acțiune în cazul terenurilor agricole de categorie superioară.

La art.107, se recomandă completarea normei cu precizarea tipului de responsabilitate pentru încălcarea prevederilor/condițiilor privind retragerea temporară din circuitul agricol sau silvic, cu stabilirea actului normativ care reglementează sancțiunea ce urmează a fi aplicată în cazul nerespectării prevederilor.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - influențare necorespunzătoare

art.109 alin.(1) lit.e)

Articolul 109. Competența Guvernului în reglementarea relațiilor funciare

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

Obiecții:

Norma cu privire la competența Guvernului privind modificarea destinației terenurilor agricole de calitate superioară este contrară prevederii de la art.105 alin.(1) din proiect, unde se stabilește că modificarea categoriei de destinație a terenului și extragerea din circuitul agricol poate fi admisă doar în cazuri excepționale, prin decizia Parlamentului.

Respectiv, se constată că normele stipulate supra determină apariția conflictului de competență între Parlament și Guvern, ambele fiind investite cu competența de adoptare a deciziei cu privire la modificarea categoriei de destinație a terenurilor agricole de calitate superioară.

Recomandări:

Se recomandă ajustarea normelor prin excluderea conflictului normativ dintre prevederile art.105 alin.(1) și art.109 alin.(1) lit.e).

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat de un grup de Deputați în Parlament, având drept obiectiv aprobarea unui cadru legislativ nou în domeniul funciar, în acest sens abrogând Codul funciar nr. 828/1991, precum și un șir de acte normative conexe.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de asigurare a transparenței decizionale au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Urmare a examinării prevederilor proiectului se constată că textul acestuia conține formulări echivoce, norme care dublează prevederile Codului civil, Legii nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998 etc., precum și face trimiteri la acte normative abrogate, fapt ce încalcă principiile de elaborare statuate în Legea nr.100/2017.

Suplimentar, se constată că terminologia utilizată în proiect este neuniformă și nu corespunde celei utilizate în legislația națională. Complementar, în conținutul proiectului au fost identificate prevederi ce se contrazic cu reglementările cadrului normativ în vigoare, în special cu dispozițiile Codului civil, în ce privește stabilirea particularităților dreptului de proprietate asupra terenului, dreptului de folosință asupra terenului, prin stabilirea de noi practici și termeni care nu corespund cadrului legislativ.

Prin urmare, în scopul respectării principiilor de elaborare a actelor normative, eliminării discrepanțelor dintre reglementările incluse în proiect și cadrul normativ național, se recomandă

revizuirea proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare enunțate în prezentul raport de expertiză.

13.04.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni , Inspector principal

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2023.04.13 09:01:48 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

