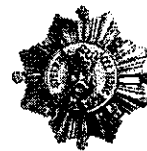




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2 - 2046 din „24” 03. 2020
La nr.26-07/828 din 18 februarie 2020

**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării
Regionale și Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul Codului funciar (număr unic 533/MADRM/2019).

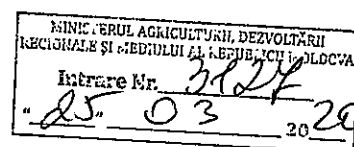
Anexă: Raportul de expertiză anticorupție, pe 11 (unsprezece) file.

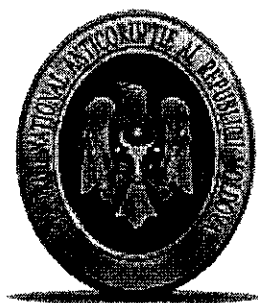
Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

Ex.: V. Gheorghiță
Tel.: 022 257-424





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6428 din 24.03.2020

la proiectul de lege privind adoptarea 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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

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

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

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 27 septembrie 2019 și, ulterior, la 18 februarie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării*

transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:

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

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 27 septembrie 2019 și, ulterior, la 18 februarie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul a menționat că proiectul are drept scop crearea cadrului normativ nou de reglementare a relațiilor funciare, adaptat realităților actuale și celor de viitor.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune adoptarea Codului funciar în redacție nouă. Prin urmare, conchidem 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 atât interesele Guvernului și ale autorităților administrației publice locale, cât și interesele deținătorilor de terenuri, în ceea ce privește existența unui cadru normativ eficient în domeniul funciar, care reglementează regimul juridic al fondului funciar și relațiile funciare stabilite între persoane.

Totodată, în cadrul examinării proiectului, s-a constatat existența normelor care favorizează interese private, contrar interesului public, în ceea ce privește stabilirea posibilității:

-) modificării destinației terenurilor agricole de calitate superioară și a terenurilor din fondul forestier, în cazul amplasării obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile;
-) edificării, construcțiilor de producere necesare pentru exploatare", în cazul extragerii substanțelor minerale utile.

În lipsa unor argumente la aceste aspecte în nota informativă, considerăm că reglementările promovează interesele anumitor persoane determinate, interesate de instalarea obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile pe terenurile care se înscriu în categoria terenurilor agricole de calitate superioară și a celor din fondul forestier, precum și facilitarea schimbării destinației terenurilor din fondul forestier în cazul extragerii substanțelor minerale utile.

Având în vedere prevederile art.38 din Codul silvic, situația drastică din domeniul silvic (degradarea

continuă a ecosistemelor forestiere, fragmentarea habitatelor silvice, degradarea și diminuarea bonității stațiunilor forestiere, erodarea continuă a biodiversității forestiere, etc.), precum și importanța terenurilor agricole de calitate superioară pentru economia Republicii Moldova, considerăm ca fiind nejustificate și excesive:

- 1) schimbarea destinației terenurilor menționate, în scopul amplasării obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile;
- 2) facilitarea schimbării destinației terenurilor în cazul existenței construcțiilor pretinse a fi „de producere” și necesare pentru exploatarea substanțelor minerale utile, amplasate în raza perimetrelor miniere de extragere.

Prin urmare, promovarea intereselor private, menționate supra, prejudiciază interesul public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

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

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

În nota informativă autorul a specificat: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Concomitent, menționăm că nota informativă nu conține argumente temeinice, care să demonstreze necesitatea schimbării destinației terenurilor agricole de calitate superioară și a celor din fondul forestier, pentru instalarea obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile; precum și motivele care ar face imposibilă instalarea acestora pe terenuri cu bonitatea învelișului de sol mai redusă sau chiar degradate, care nu prezintă interes și nu pot fi utilizate în scopuri agricole.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

În nota informativă autorul a menționat că implementarea prevederilor proiectului necesită crearea bazei de date unice privind Cadastrul funciar de stat, pentru care sunt necesare mijloace financiare din bugetul de stat, în cuantum de 10,6 milioane lei.

De asemenea, autorul a menționat necesitatea mijloacelor financiare pentru dezvoltarea software pentru asigurarea funcționării și întreținerii Sistemului informațional al calității solurilor, crearea și

actualizarea bazei de date ale căruia este unul dintre obiectivele Planului de acțiuni privind implementarea Programului de conservare și sporire a fertilității solurilor pentru anii 2017-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.554/2017, fiind planificate mijloace financiare în acest sens.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

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

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

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

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

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

g) se evită tautologiile juridice;

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

În textul proiectului au fost identificate mai multe prevederi care utilizează termeni diferiți pentru același fenomen și formulări ambigue care admit interpretări abuzive. Mai detaliat la aceste aspecte ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate atât norme contradictorii, cât și conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare. Mai detaliat la aceste aspecte ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează competențele, în domeniul relațiilor funciare, ale:

- Guvernului;
- organului central de specialitate care asigură realizarea politicii în domeniul relațiilor funciare și monitoringului funciar;
- autorității administrative de implementare a politicilor în domeniul relațiilor funciare și monitoringului funciar;
- administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea.

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

Prevederile proiectului aduc atingere dreptului fundamentale ale omului consacrate la art.37 din Constituția Republicii Moldova - dreptul la un mediu înconjurător sănătos.

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

- 1 -

Că obiecție generală

Obiecții:

Potrivit prevederii de la art.54 alin.(1) lit.c) din Legea cu privire la actele normative, la elaborarea textului proiectului actului normativ: „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”.

Pe parcursul proiectului autorul utilizează concomitent noțiuni diferite pentru același fenomen, și anume:

1): -) „categorie de destinație” (art.1 alin.(2), art.4 alin.(3), art.6 lit.d), art.25 alin.(1) lit.b), art.26 alin.(2) lit.b), etc. din proiect);

-) „categorie de terenuri” (art.57 alin.(9), art.58 alin.(1) și (2), art.69 alin.(6) din proiect);

-) „terenuri cu destinație”/„destinația terenurilor” (art.4 alin.(2), art.5 alin.(3), art.9 lit.g), art.10 lit.b) etc. din proiect).

Actualul Cod funciar, cu excepția art.36 alin.2 lit.b), precum și Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, utilizează, în special, noțiunea de „categoria terenurilor” („categoria de terenuri”). Astfel, considerăm ca fiind eronată noțiunea „categorie de destinație”;

2): -) „organ abilitat cu administrarea și deetimizarea proprietății publice” (art.6 lit.c); art.15 alin.(2); art.22 alin.(1), (2) și (5) din proiect);

-) „organul abilitat cu administrarea și deetimizarea proprietății publice a statului” (art.21 alin.(3), art.22 alin.(12) și (13) din proiect);

-) „autoritatea administrativă în domeniul administrării proprietății publice” (art.14 din proiect);

-) „autorității administrative centrale responsabile de administrarea proprietății publice” (art.20 alin.(2) din proiect).

Norma de la art.7 alin.(2) din Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice, stabilește că: „Organul abilitat cu administrarea și deetimizarea proprietății publice a statului este Agenția Proprietății Publice”;

3): -) „autoritatea administrativă de implementare a politicilor în domeniul relațiilor funciare și monitoringului funciar” (art.8, art.12 alin.(2) din proiect);

-) „autoritatea administrativă de implementare a politicilor în domeniul relațiilor funciare” (art.12 alin.(5); 57 alin.(1) lit.a), alin.(6) din proiect). Articolul 18 lit.b) din Legea nr.1247/1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrul funciar de stat și monitoringul funciar prevede că: „Din sistemul serviciului pentru reglementarea de stat a regimului proprietății funciare fac parte: [...] b) autoritatea administrativă responsabilă de implementarea politicilor în domeniul relațiilor funciare și monitoringului funciar”;

4): -) „retragerea temporară a unor terenuri din circuitul agricol sau forestier” (denumirea art.59 din proiect);

-) „Retragerea temporară a terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră” (art.59 alin.(1) din proiect);

-) „retragerea temporară a terenurilor din categoria cu destinație agricolă sau forestieră” (art.59 alin.(2) din proiect);

5): -) „terenuri forestiere” (art.56 alin.(3) din proiect);

-) „terenuri din fondul forestier” (art.37 alin.(1), art.56 alin.(4), art.59 alin.(1) din proiect);

-) „terenuri ale fondului forestier” (art.58 alin.(1) și (2) din proiect);
-) „terenuri cu destinație forestieră” (art.58 alin.(3), art.59 alin.(1) din proiect);
-) „terenuri din circuitul forestier” (denumirea art.59 din proiect);
-) „terenuri din categoria cu destinație forestieră” (denumirea art.59 alin.(2) din proiect);
-) „terenuri destinate fondului forestier” (denumirea art.38 și alin.(1) din proiect);
-) „terenuri silvice” (art.57 alin.(3) din proiect);
-) „terenuri ale fondului silvic” (art.57 alin.(9) din proiect).

Potrivit normei de la art.2 alin.(1) din Codul silvic: „Pădurile, terenurile destinate împăduririi, terenurile afectate gospodăriei silvice, precum și terenurile neproductive, incluse în amenajamentele silvice sau în Cadastrul funciar ca păduri și/sau plantații forestiere, constituie fondul forestier”.

Suplimentar, menționăm că norma de la art.37 alin.(1) din proiect prevede că: „Terenurile din fondul forestier au următoarele moduri de folosință: [...]”.

Recomandări:

În tot textul proiectului substituie:

-) textului: „categorie de destinație”, cu textul: „destinația”, la forma gramaticală corespunzătoare;
-) textelor: „organ abilitat cu administrarea și deținutarea proprietății publice”, „autoritatea administrativă în domeniul administrării proprietății publice” și „autoritate administrativă centrală responsabilă de administrarea proprietății publice”, cu textul: „organul abilitat cu administrarea și deținutarea proprietății publice a statului”, la forma gramaticală corespunzătoare;
-) textelor: „autoritatea administrativă de implementare a politicilor în domeniul relațiilor funciare și monitoringului funciar” și „autoritatea administrativă de implementare a politicilor în domeniul relațiilor funciare”, cu textul: „autoritatea administrativă responsabilă de implementarea politicilor în domeniul relațiilor funciare și monitoringului funciar”, la forma gramaticală corespunzătoare;
-) textelor: „Retragerea temporară a terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră”, „retragerea temporară a terenurilor din categoria cu destinație agricolă sau forestieră”, cu textul „retragerea temporară a terenurilor din circuitul agricol sau forestier”, la forma gramaticală corespunzătoare;
-) textelor: „terenuri forestiere”, „terenuri ale fondului forestier”, „terenuri cu destinație forestieră”, „terenuri din circuitul forestier”, „terenuri din categoria cu destinație forestieră”, „terenuri destinate fondului forestier”, „terenuri silvice” și „terenuri ale fondului silvic”, cu textul „terenuri din fondul forestier”, la forma gramaticală corespunzătoare.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.6 lit.g) din proiect

„Guvernul are următoarele competențe: [...] g) aprobă schimbul terenurilor proprietate publică;”

Obiecții:

Potrivit normei de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la actele normative, la elaborarea textului proiectului actului normativ: *„conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”*.

Din prevederea examinată nu pot fi deduse terenurile schimbul cărora urmează a fi aprobat de către Guvern: terenurile proprietate publică a statului sau, inclusiv, terenurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și/sau nivelul întâi.

Generalizând prevederile proiectului, precum și luând în considerare principiul autonomiei locale, suntem de părere că atribuirea Guvernului a competenței de aprobare a schimbului terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, este una extensivă și nejustificată.

Totodată, art.9 lit.d) din proiect prevede că de competența consiliilor raionale și municipale și a Adunării Populare a Găgăuziei ține schimbul terenurilor proprietate publică, iar potrivit art.19 alin.(8) din proiect: *„schimbul de terenuri proprietate publică a statului cu terenuri ale unităților administrativ-teritoriale se efectuează prin hotărâre de Guvern, cu condiția existenței unei decizii a autorității deliberative a administrației publice locale privind acceptul sau, după caz, privind solicitarea schimbului de terenuri”*.

Astfel, în cazul art.9 lit.d) din proiect, nu se prevede aprobarea de către Guvern a schimbului terenurilor efectuat de către consiliile raionale și municipale sau Adunării Populare a Găgăuziei, iar în cazul art.19 alin. (8) din proiect - prin hotărârea Guvernului are loc nemijlocit schimbul terenurilor menționate și nicidecum aprobarea schimbului.

Recomandări:

Completarea normei cu textul: „a statului”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

La art.9 lit.d) și art.10 lit.e) din proiect

„Art.9. De competența consiliilor raionale și municipale și a Adunării Populare a Găgăuziei țin: [...]

d) schimbul terenurilor proprietate publică;

g) schimbarea destinației terenurilor proprietate a raionului, municipiului sau pe ale cărei teritoriu se află terenul proprietate a persoanei fizice sau juridice, în temeiul cererii proprietarului;

Art.10. Consiliul local are următoarele competențe: [...] e) schimbul terenurilor proprietate a statului;”

Obiecții:

În contextul obiecției de mai sus, consemnăm ambiguitatea prevederilor examinate în ceea ce privește tipurile de teren, care pot fi schimbate de către consiliile raionale și municipale și a Adunării Populare a Găgăuziei: proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale respective, proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau, inclusiv, terenurile proprietate publică a statului care se află pe teritoriul unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Cu referire la administrația publică locală de nivelul întâi, considerăm ca fiind excesivă și chiar contrară statutului competența acestora de a schimba terenuri proprietate publică a statului.

Caracterul ambiguu al normelor enunțate va crea premise pentru interpretarea subiectivă și discreționară a acestora, în dependență de situație și interese, iar aplicarea eronată a dispozițiilor proiectului poate prejudicia atât interesele funciare ale statului, cât și interesele celorlalte unități administrativ-teritoriale

Recomandări:

Completarea prevederii de la art.9 lit.d) din proiect cu textul: „a unității administrativ-teritoriale pe al cărei teritoriu se află terenul”. La art.10 lit.e) din proiect substituirea textului: „a statului”, cu textul: „publică a unității administrativ-teritoriale pe al cărei teritoriu se află terenul”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

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

La art.9 lit.g) din proiect

„De competența consiliilor raionale și municipale și a Adunării Populare a Găgăuziei țin: [...] g) schimbarea destinației terenurilor proprietate a raionului, municipiului sau pe ale cărei teritoriu se află terenul proprietate a persoanei fizice sau juridice, în temeiul cererii proprietarului;”

Obiecții:

Deși sensul normei pare să fie clar, acesta totuși este lacunar în raport cu prevederea de la art.10 lit.b) din proiect, oferind posibilitatea interpretării unilaterale de către persoanele cointeresate.

Potrivit art.10 lit.b) din proiect: *„schimbarea destinației terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, sau pe al cărei teritoriu se află terenul proprietate a persoanei fizice sau juridice, în temeiul cererii proprietarului, cu excepția terenurilor proprietate a statului, în modul stabilit de prezentul Cod”.*

Astfel, lipsa expresă, în competența consiliilor raionale și municipale și a Adunării Populare a Găgăuziei, a excepției de a schimba destinația terenurilor proprietate a statului, poate crea premise pentru autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea de a schimba destinația terenurilor din această categorie.

Recomandări:

Completarea normei cu textul: *„cu excepția terenurilor proprietate a statului, în modul stabilit de prezentul Cod”.*

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare

Riscuri de corupție:

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

La art.10 alineatul 2 lit.c) din proiect

„Autoritatea executivă are următoarele competențe: [...] c) schimbarea modului de folosință a terenului cu destinație agricolă pentru amplasarea obiectivelor de infrastructură a agriculturii, plantațiilor horticole și a structurilor de primire turistică, din categoria pensiunilor agroturistice, precum și pentru obținerea produselor energetice;”

Obiecții:

Prevederea creează atât un conflict intern de norme, cât și un conflict extern. Astfel, art.26 alin.(1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală stabilește că: *„Primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local. [...]”*. Prin urmare, primarul, de sine stătător, nu are competența de a adopta careva decizii în ceea ce privește schimbarea modului de folosință a terenului cu destinație agricolă.

Concomitent, prevederea vine în contradicție și cu norma de la art.27 alin.(2) din proiect, potrivit căreia: „Schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole în scopurile specificate la art.26 alin.(2) lit.b), se face prin decizia consiliului local al unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi în temeiul cererii proprietarului, în cazul orașelor reședinței de municipiu - prin decizia Consiliilor municipale respective, sau autorității administrației publice centrale [...]”.

La aplicarea în practică a normei, în formula actuală, vor fi instituite competențe paralele între consiliile locale și primari, în ceea ce privește schimbarea modului de folosință a terenului cu destinație agricolă, fapt care va crea dificultăți în actul de administrare a unităților administrativ-teritoriale și neînțelegeri (conflicte) între autoritățile deliberative și cele executive din respectivele unități administrativ-teritoriale, blocând activitatea acestora.

Recomandări:

Completarea art.10 alineatul 1 cu lit.g), după cum urmează: „g) schimbarea modului de folosință a terenului cu destinație agricolă pentru amplasarea construcțiilor agricole, pensiunilor agroturistice, inclusiv amenajărilor piscicole, iazurilor antierozionale, instalațiilor de desecare, de irigare, dacă nu au fost atribuite la altă categorie de destinație”.

Excluderea de la art.10 alineatul 2 lit.c) a textului: „schimbarea modului de folosință a terenului cu destinație agricolă pentru amplasarea obiectivelor de infrastructură a agriculturii, plantațiilor horticole și a structurilor de primire turistică, din categoria pensiunilor agroturistice, precum și pentru obținerea produselor energetice”.

Factori de risc:

- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

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

La art.15 alin.(3), art.19 alin.(8), art.20 alin.(1), art.22 alin.(2), art.27 alin.(2) din proiect

Articolul 15 alin.(3): „Guvernul poate delega exercitarea dreptului de folosință, administrare, concesiune către autoritățile administrației publice centrale.”;

Articolul 19 alin.(8): „Schimbul de terenuri proprietate publică a statului cu terenuri ale unităților administrativ-teritoriale se efectuează prin hotărâre de Guvern [...]”;

Articolul 20 alin.(1): „Terenul din domeniul privat poate fi vândut doar prin licitație publică, cu excepțiile prevăzute de prezenta lege”;

Articolul 22 alin.(2): „Pentru vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, cumpărătorul depune o cerere pe numele administrației publice locale din unitatea administrativ-teritorială unde este amplasat terenul, iar pentru terenurile din domeniul privat al statului aferente bunurilor imobile se efectuează de către organul abilitat cu administrarea și deetatzarea proprietății publice”;

Articolul 27 alin.(2): „Schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole în scopurile specificate la art.26 alin.(2) lit.b), se face prin decizia consiliului local al unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi în temeiul cererii proprietarului, în cazul orașelor reședinței de municipiu - prin decizia Consiliilor municipale respective, sau autorității administrației publice centrale în administrarea căreia se află terenurile proprietate publică a statului, în cazul în care lipsește planul de organizare și amenajare a teritoriului agricol”.

Obiecții:

Proiectul abundă de prevederi confuze, ambiguitatea cărora se datorează omisiunilor, care, eventual par să nu afecteze sensul general al normei, însă lipsa cărora poate permite aplicarea diferențiată a normei în practică, în dependență de situație și interese.

Norma de la art.15 alin.(3) din proiect nu oferă claritate în ceea ce privește obiectul în privința căruia Guvernul poate delega, autorităților administrației publice centrale, exercitarea dreptului de folosință, administrare, concesiune. Deși se subînțelege că prevederea se referă la terenurile proprietate publică a statului, luând în considerare art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, potrivit căruia: „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc”, considerăm necesară specificare expresă în proiect a obiectului menționat.

Din denumirea art.19 alin.(8) din proiect este clar că acesta reglementează transmiterea terenurilor proprietate publică între stat și autoritățile publice locale, însă involuntar sau nu, a fost omisă menționarea tipului de proprietate a terenurilor unităților administrativ-teritoriale, care pot fi schimbate cu terenurile proprietate publică a statului.

La art.20 alin.(1) din proiect, în scopul prevenirii interpretării eronate a prevederii, considerăm oportună concretizarea deținătorilor de terenuri.

În prima parte a normei de la art.22 alin.(2) din proiect, care reglementează vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, se prevede depunerea cererii cumpărătorului în adresa administrației publice locale. În partea a doua, însă, norma este ambiguă cu referire la ceea ce efectuează organul abilitat cu administrarea și deetatzarea proprietății publice.

Prevederea de la art.27 alin.(2) din proiect reglementează schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole, în scopurile specificate la art.26 alin.(2) lit.b) din proiect, în cazul în care lipsește planul de organizare și amenajare a teritoriului agricol, de unde rezultă că dacă există planul de organizare și amenajare a terenului agricol, este o altă procedură de schimbare a modului de folosință a terenurilor

agricole.

Din conținutul normei, însă, nu este clar dacă aspectul ce ține de existența altei proceduri, în cazul când a fost întocmit planul de organizare și amenajare a terenului agricol, se referă la toate situațiile enumerate sau doar la schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole proprietate publică a statului, care se află în administrarea autorității administrației publice centrale. Totodată, proiectul este lacunar în ceea ce privește schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole, în scopurile specificate la art.26 alin.(2) lit.b) din proiect, în cazul în care este întocmit planul de organizare și amenajare a terenului agricol.

Recomandări:

Redactarea prevederilor enumerate, după cum urmează:

-) la art.15 alin.(3) - completarea normei după textul: „folosință, administrare, concesiune”, cu textul: „asupra terenului proprietate publică a statului”;

-) la art.19 alin.(8) - completarea normei după textul: „a statului cu terenuri”, cu textul: „proprietate publică”;

-) la art.20 alin.(1) - completarea normei după textul: „din domeniul privat”, cu textul: „al statului/unităților administrativ-teritoriale”;

-) la art.22 alin.(2) - substituirea textului: „se efectuează”, cu textul: „cererea se depune”;

-) la art.27 alin.(2) - completarea proiectului cu norme care să prevadă modalitatea de schimbare a modului de folosință a terenurilor agricole, în scopurile specificate la art.26 alin.(2) lit.b) din proiect, cazul în care este întocmit planul de organizare și amenajare a terenului agricol.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

- 7 -

La art.24 alin.(4) din proiect

„În cazul în care, în termenul prevăzut la alin.(3), terenul nu a fost înstrăinat, autoritățile publice locale întreprind măsuri de vânzare a terenului, la valoarea de piață, în baza raportului de evaluare întocmit conform legislației, de la persoana care nu este în drept să îl dețină în proprietate.”

Obiecții:

Norma conține o trimitere generală la legislația în vigoare, în ceea ce privește întocmirea raportului de evaluare, pentru stabilirea valorii de piață a terenului pe care urmează să-l vândă autoritățile publice locale. În contextul art.3 alin.(1) lit.d) din Legea nr.100/2017, care prevede respectarea principiilor coerenței și predictibilității normelor juridice la elaborarea actului normativ, întru evitarea neclarităților la aplicarea în practică, menționăm necesitatea stipulării actului normativ la care se face trimitere.

Spre exemplu, la art.20 alin.(13) din proiect, autorul prevede expres că prețul de vânzare-cumpărare a terenului din domeniul privat al statului/unităților administrativ-teritoriale se determină de către un evaluator conform Legii nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare.

Recomandări:

Substituirea textului: „întocmit conform legislației”, cu textul: „întocmit conform prevederilor Legii nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.27 alin.(4) din proiect

„Autoritățile administrației publice locale, în termenul stabilit de legislație, examinează demersul și materialele prezentate de proprietar și aduce la cunoștința acestuia decizia autorității deliberative a administrației publice locale privind schimbarea modului de folosință în scopul edificării construcțiilor agricole.”

Obiecții:

Ca și în cazul obiecției de mai sus, referindu-se la perioada de examinare, de către autoritățile administrației publice locale, a demersului și materialelor prezentate de proprietar pentru schimbarea modului de folosință a terenului, în loc să prevadă clar termenul, norma face trimitere generală la legislație. În scopul excluderii caracterului imprecis al normei și asigurării unei mai bune clarități, este necesară stabilirea exactă a actului normativ, care prevede termenul de examinare menționat mai sus sau indicarea expresă a acestuia în proiect.

Recomandări:

Substituirea cuvântului: „legislație”, cu denumirea actului normativ la care se face trimitere.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.27 alin.(5) din proiect

„În termen de 30 de zile lucrătoare de la schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole în scopurile indicate la alin.(2), proprietarul este obligat să informeze, în scris, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, specificând suprafața terenului, modul anterior și cel actual de folosință a terenului și numărul cadastral al acestuia (pentru terenurile înregistrate), în scopul modificării înscrierilor în Cadastrul funciar, sub sancțiunea nulității schimbării modului de folosință.”

Obiecții:

Norma examinată creează un conflict cu prevederile de la alin.(1) și (2) de la art.27 din proiect. Astfel, alin.(1) prevede posibilitatea proprietarului sau deținătorului terenului cu acordul proprietarului, de a schimba de sine stătător modul de folosință a terenurilor agricole specificate la art.26 alin.(2) lit.a), c), d), e) și g).

Alineatul (2) reglementează schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole în scopurile specificate la art.26 alin.(2) lit.b), și anume: „terenuri pentru construcții agricole - terenurile ocupate de depozite, de frigidere destinate păstrării produselor agricole, infrastructurii postrecoltare pentru produsele agricole și infrastructurii pentru cercetări științifico-practice, de fățări, de ateliere de reparație și de păstrare a mecanismelor (agregatelor) agricole, de ferme zootehnice și obiectele infrastructurii și procesării primare a producției obținute, pensiuni agroturistice, inclusiv amenajările piscicole, iazurile antierozionale, instalațiile de desecare, de irigare, dacă nu au fost atribuite la altă categorie de destinație”.

Prin urmare, stabilind obligația proprietarului de a informa, în scris, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, despre schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole, în termen de 30 de zile lucrătoare, prevederea examinată face trimitere eronată la alin.(2) din același articol.

Suplimentar, consemnăm că potrivit art.73 alineatul 2 din Codul funciar, proprietarul terenului, în termen de 30 de zile după schimbarea modului de folosință a:

-) terenurilor agricole (arabile, inclusiv serele, solarile și răsadnițele, pârloagele, livezile, viile, plantațiile de nuci, plantațiile de dud, arbuștii fructiferi, fînețele, pășunile, grădinile, loturile pomicole și altele asemenea - cele cu vegetație) (art.36 alin.2 lit.c) din Codul funciar);

-) terenurilor 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 (art.36 alin.2 lit.c) din Codul funciar), este obligat să informeze în scris autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi.

Recomandări:

Substituirea textului: „la alin.(2)”, cu textul: „la alin.(1)”.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale

- 10 -

La art.56 alin.(1) din proiect

„Schimbarea destinației terenurilor, cu excepția destinației de terenuri prevăzute la alin.(3), se aprobă:

- a) prin hotărâre a Guvernului - pentru terenul proprietate publică a statului, cu avizul consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi pe al cărei teritoriu se află terenul și în cazurile prevăzute la alin.(4);
- b) prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi, respectiv, prin hotărârea Adunării Populare a Unității teritoriale Administrative a Găgăuziei în a căror proprietate se află terenul;
- c) 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.”

Obiecții:

Articolul 56 alin.(1) din proiect se limitează doar la specificarea faptului că schimbarea destinației terenurilor se aprobă de către Guvern sau organele deliberative ale administrației publice locale de nivelul întâi și doi, în a căror proprietate de află terenurile. Totodată, procedura propriu zisă lipsește în proiect.

În acest context, Codul funciar la art.71 alineatul 2 stabilește expres că: „Schimbarea destinației terenurilor agricole se realizează conform procedurii prevăzute în regulamentul aprobat de Guvern”.

De asemenea, prevederile proiectului fac trimitere la competența Guvernului de a reglementa aspectele care nu pot fi prevăzute pe larg în proiect:

-) art.12 alin.(6) din proiect: „Structura și modul de introducere a datelor în cadastrul funciar se stabilește de Guvern”;
-) art.13 alin.(2): „Forma titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren se stabilește de Guvern”;
-) art.22 alin.(1): „Vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale/Adunării Populare a Găgăuziei, se efectuează de către executivul autorităților administrației publice locale, iar din domeniul privat al statului aferente bunurilor imobile proprietate privată se efectuează de către organul abilitat cu administrarea și deținatizarea proprietății publice, care, în numele statului, încheie contracte de vânzare-cumpărare, în modul stabilit de Guvern”;
-) art.25 alin.(1) lit.h): „Proprietarul și alți deținători de teren au următoarele obligații: [...] h) aplicarea măsurilor de ameliorare a solului în baza reglementărilor aprobate de Guvern”;

-) art.52 alin.(2): „Modul de repartizare și utilizare a terenurilor destinate necesităților de apărare și pentru autoritățile administrative și instituțiile din subordinea Ministerului Afacerilor Interne se stabilește de Guvern”, etc.

Lipsa menționării exprese, în proiect, a faptului că procedura schimbării destinației terenurilor urmează a fi reglementată de Guvern, va crea dificultăți la aplicarea în practică a prevederilor Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170/2016, chiar dacă în clauza de adoptare a acesteia se va face trimitere la proiect.

Recomandări:

Completarea alin.(1) cu textul: „Schimbarea destinației terenurilor agricole se realizează conform procedurii prevăzute în regulamentul aprobat de Guvern”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

- 11 -

La art.56 alin.(2) din proiect

„În cazul extragerii substanțelor minerale utile și construcțiilor de producere necesare pentru exploatarea acestora în raza perimetrelor miniere, schimbarea destinației terenurilor poate fi efectuată și în temeiul cererii deținătorului de teren cu acordul proprietarului, autentificat notarial;”

Obiecții:

În aparență, norma are caracter general și reglementează temeiul schimbării destinației terenurilor în cazul extragerii substanțelor minerale utile. Însă, în rezultatul examinării acesteia, prevederea este suspectată ca fiind promovatoare de interese. Astfel, din motive neclare și în lipsa unei argumentări în nota informativă, pe lângă extragerea substanțelor minerale utile, autorul menționează expres careva construcții de producere necesare pentru exploatarea substanțelor minerale utile extrase.

Mai întâi de toate, este echivoc sensul noțiunii: „construcții de producere necesare pentru exploatarea substanțelor minerale utile extrase”, precum și existența unor asemenea construcții în raza perimetrelor miniere. Totodată, conjuncția „și” denotă faptul că textul „construcțiilor de producere necesare pentru exploatarea acestora în raza perimetrelor miniere” se aplică în toate cazurile de extragere a substanțelor minerale utile.

Potrivit art.42 lit.g) din proiect, terenurile utilizate pentru exploatarea miniere constituie unul dintre modurile de folosință a terenurilor destinate construcțiilor. Articolul 49 din proiect este foarte vag în ceea ce privește reglementarea terenurilor pentru exploatarea miniere, specificând la alin.(2) doar faptul că regimul juridic al terenurilor pentru amplasarea exploatărilor miniere se reglementează prin legi speciale. Prin urmare, din proiect nu poate fi dedus care este statutul juridic al terenurilor utilizate pentru exploatarea miniere, au sau nu dreptul deținătorii acestora (persoanele care extrag zăcămintele minerale utile) să ridice pe terenurile respective construcții capitale, acțiunile care urmează a fi întreprinse de către deținători după epuizarea stocului de zăcămintele, etc.

La acest aspect, pct.11 din nota la Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului stabilește că: „În caz de schimbare a destinației terenurilor agricole și a terenurilor

fondului silvic în scop de extragere a zăcămintelor de substanțe minerale utile, la prețul normativ calculat conform tarifelor specificate la poziția a III-a din anexă, se aplică coeficientul 0,2, cu condiția recultivării și returnării terenurilor menționate în circuitul agricol sau în fondul silvic în conformitate cu proiectul de recultivare".

Prin urmare, după exploatarea zăcămintelor minerale utile, terenurile respective urmează a fi restituite în circuitul agricol sau fondul forestier și, în aceste condiții, persistă întrebarea: „care va fi statutul construcțiilor capitale de pe aceste terenuri și ce se va întâmpla cu ele?”. În acest caz, deși nu este stabilit expres în legislație (fapt de care abuzează persoanele interesate), considerăm că edificarea unor construcții capitale pe terenurile exploatare, nu poate avea loc de principiu. Totodată, reiterăm că din proiect nu este clar ce se are în vedere prin construcții de producere necesare pentru exploatarea substanțelor minerale utile extrase și care sunt acestea.

Sensul vădit echivoc al prevederii va crea posibilitatea interpretării discreționare și abuzive a acesteia de către persoanele interesate de extragerea substanțelor minerale utile.

Recomandări:

Excluderea textului: „și construcțiilor de producere necesare pentru exploatarea acestora în raza perimetrelor miniere”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

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

- 12 -

La art.56 alin.(4) lit.b) din proiect

„(4) Se permite modificarea destinației terenurilor agricole de calitate superioară și a terenurilor din fondul forestier în altă categorie de destinație în următoarele cazuri: [...] b) amplasării obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile.”

Obiecții:

Articolul (56) alin.(1) din proiect, reglementează modalitatea de schimbare a destinației terenurilor și prevede, ca excepție, terenurile prevăzute la alin.(3) a aceluiași articol, potrivit căruia: „Se interzice schimbarea destinației terenurilor agricole, de calitate superioară și terenurilor forestiere, rezervații istorico-culturale și naturale, monumentelor istorice și situri arheologice, precum și desfășurarea aici a oricăror activități care contravin destinației acestora, cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(4)”.

Prin urmare, regula generală este că schimbarea destinației terenurilor agricole, de calitate superioară și a terenurilor forestiere, este interzisă, cu excepțiile prevăzute la alin.(4) al aceluiași articol, și anume: în cazurile amplasării obiectivelor liniare și a obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile.

În nota informativă, făcând referire la capitolul IX „Schimbarea destinației terenurilor” din proiect, autorul a

menționat doar faptul că: „Schimbarea destinației terenurilor agricole, forestiere de calitate superioară, a terenurilor ocupate de parcuri naționale, rezervații, monumente, ansambluri arheologice și istorice este interzisă”.

În cazul obiectivelor liniare, luând în considerare importanța acestora pentru interesul public, este clară necesitatea schimbării destinației terenurilor agricole de calitate superioară și a celor din fondul forestier, pentru amplasarea respectivelor instalații. Cu totul alta este situația în cazul obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile: instalații eoliene sau câmpuri de panouri fotovoltaice.

Pe de o parte, este indiscutabil beneficiul ecologic al energiei regenerabile față de energia electrică obținută în mod tradițional, precum și necesitatea dezvoltării și utilizării pe larg a noilor tehnologii, care permit obținerea energiei electrice ieftine. Pe de altă parte, însă, nu este clar de ce obiectivele de producere a energiei electrice regenerabile trebuie amplasate pe terenurile agricole de calitate superioară și cele din fondul forestier.

Raționamentul Centrului, în această privință, are la bază *dreptul fundamental la un mediu sănătos și protejat*, pe care îl au, deopotrivă, atât generațiile actuale ale cetățenilor Republicii Moldova, cât și generațiile viitoare. Astfel, dreptul fundamental la un mediu sănătos reprezintă premisa realizării altor drepturi fundamentale, cum ar fi: dreptul la viață, la sănătate, la integritate fizică și morală, la muncă, la proprietate, etc.

Prin urmare, statului are obligația legală și morală fundamentală de refacere, protejare și menținere a echilibrului ecologic. Totodată, dreptul la un mediu înconjurător sănătos este consfințit în art.37 legea supremă.

În același context, art.14 alin.(1) din Codul silvic dispune că: „Pădurile Republicii Moldova se încadrează în grupa întâi funcțională, având în exclusivitate funcții de protecție a mediului înconjurător”, iar potrivit art.77 alin.(1) din Cod: „Asigurarea integrității și dezvoltării fondului forestier constituie direcția de bază a activității autorității silvice centrale, autorității centrale pentru protecția mediului înconjurător și autorităților administrației publice locale”.

Subsidiar, dar nu în ultimul rând, art.78 alin.(1) din Codul silvic stabilește clar că: „Reducerea și fragmentarea suprafețelor fondului forestier se interzice”.

Adițional, art.38 din proiect prevede că: „(1) Terenurile destinate fondului forestier proprietate publică a statului și proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se folosesc de către întreprinderi, instituții, organizații silvice, alte întreprinderi, precum și persoane fizice conform destinației.

(2) Terenurile fondului forestier proprietate publică a statului pot fi folosite în alte scopuri, dacă această folosință este compatibilă cu interesele gospodăriei silvice, în baza hotărârii de Guvern”.

Astfel, menționăm că nota informativă nu conține careva argumente concludente, care să demonstreze necesitatea schimbării destinației terenurilor agricole de calitate superioară și a celor din fondul forestier, pentru instalarea obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile, precum și motivele care fac imposibilă instalarea acestora pe terenuri cu bonitatea învelișului de sol mai redusă sau chiar degradate, care nu prezintă interes și nu pot fi utilizate în scopuri agricole.

Generalizând cele expuse mai sus, considerăm că prevederea examinată promovează interesele anumitor persoane, preocupate de instalarea obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile pe terenuri prestabilite, care se înscriu în categoria terenurilor agricole de calitate superioară și a celor din fondul forestier. Având în vedere suprafața extrem de mică a terenurilor împădurite, la nivel național, precum și importanța terenurilor agricole de calitate superioară pentru economia Republicii Moldova, fapt confirmat

prin statutul de care dispune această categorie de terenuri, considerăm prevederea examinată ca fiind nejustificată și excesivă.

Recomandări:

Excluderea din proiect a normei de la art.56 alin.(4) lit.b).

Factori de risc:

- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

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

- 13 -

La art.59 alin.(1) din proiect

„(1) Retragera temporară a terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră, cu excepția terenurilor fondului forestier proprietate publică a statului, pentru cercetare geologică, a lucrărilor de cercetare arheologică, de instalare a liniilor de comunicații electronice, de instalare a rețelelor de transport și distribuție a energiei electrice, gaze naturale, energie termică, a rețelelor și a sistemelor de aprovizionare cu apă și canalizare și a altor instalații similare pe terenurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale și proprietate privată se aprobă de autoritățile administrației publice locale, iar pentru terenurile proprietate publică a statului de Guvern cu avizul organelor de mediu din teritoriu în ambele cazuri.”

Obiecții:

Ca și în cazul obiecției de la art.56 alin.(1) din proiect, întru asigurarea clarității și evitarea aplicării discreționare a normei de către persoanele responsabile, constatăm necesitatea reglementării detaliate a procedurii de retragere temporară a terenurilor din circuitul agricol sau din fondul forestier, și anume:

-) entitățile responsabile de luarea deciziei de retragere;
-) temeiul retragerii terenurilor (cererea/demersul beneficiarului);
-) actele care necesită a fi prezentate (proiect de execuție, etc.);
-) alte proceduri/acțiuni care urmează a fi respectate/întreprinse de către beneficiar, inclusiv cele pentru restituirea terenurilor respective în circuitul agricol sau în fondul forestier în starea inițială;
-) termenul în care acestea urmează a fi restituite terenurile, etc.

Astfel, lipsa mențiunii exprese a faptului că procedura de retragere temporară a terenurilor cu destinație agricolă sau cele din fondul forestier, urmează a fi reglementată detaliat de Guvern, va crea dificultăți la realizarea propriu zisă a retragerii terenurilor sau, reiterăm, va determina necesitatea unei intervenții suplimentare pentru completarea normei examinate.

Recomandări:

Completarea art.59 alin.(1) din proiect cu textul: „Retragerea temporară a unor terenuri din circuitul agricol sau din fondul forestier se realizează conform procedurii aprobate de Guvern”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:

	<ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare
--	---

- 14 -

La art.59 alin.(3) și art.60 alin.(1) din proiect

„Art.59 alin.(3) În caz de necesitate a lichidării urmărilor avariilor și a executării lucrărilor de urgență, retragerea temporară a terenurilor din circuitul agricol se va efectua, indiferent de tipul proprietate, cu acordul proprietarului/deținătorului de teren după caz, în condițiile stabilite de Legea nr. 488/1999 exproprierii pentru cauză de utilitate publică sau de Legea nr. 1384/2002 cu privire la rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public.

Art.60 alin.(1) Prejudiciile cauzate de retragerea temporară a terenurilor din circuitul agricol, precum și prin limitarea drepturilor sau prin degradarea calității solului ca urmare a activității persoanelor juridice sau fizice vor fi reparate integral, inclusive beneficiul ratat, deținătorilor de terenuri care au suportat prejudiciile.”

Obiecții:

Ambele prevederi reglementează situațiile în care sunt retrase temporar terenurile din circuitul agricol și forestier, însă din motive neclare, autorul a omis menționarea terenurilor forestiere. Admitem că autorul, reieșit din considerentul că pădurile constituie proprietatea statului, a socotit ca fiind inoportună specificarea expresă a acestora, în ceea ce privește necesitatea acordului proprietarului la retragerea temporară din circuit. Însă menționăm că nu toate terenurile din fondul forestier constituie proprietate publică a statului, o parte din acestea fiind în proprietatea administrației publice locale.

Cu referire la omisiunea specificării terenurilor din fondul forestier, în cazul reparării prejudiciilor cauzate de retragere temporară a acestora din circuit (art.60 alin.(1) din proiect), considerăm că prevederea lasă loc pentru interpretări comode din partea persoanelor interesate. Acest fapt va face dificilă obținerea integrală, de către proprietarul terenurilor din fondul forestier care au suportat prejudiciile (statul/administrația publică locală), a despăgubirilor pentru degradarea calității solului, ca urmare a activității persoanelor juridice sau fizice, inclusiv a beneficiului ratat.

Recomandări:

Completarea art.59 alin.(3) și art.60 alin.(1) din proiect după textul: „terenurilor din circuitul agricol”, cu textul: „sau forestier”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

La art.76 lit.f) din proiect

„Sunt considerate încălcări a legislației funciare următoarele acțiuni: [...] f) nedecopertarea de către beneficiarii de investiții a stratului fertil de sol, înainte de executarea lucrărilor de amplasare a unor obiective, și nedepozitarea acestui strat pe suprafețele stabilite de către autoritățile publice locale, precum și neluarea măsurilor de amenajare și nivelare a terenurilor rămase în urma excavării de, argilă, pietriș, sonde abandonate și altele asemenea;”

Obiecții:

În contextul art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, potrivit căruia la elaborarea textului proiectului actului normativ terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, menționăm utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen, și anume recultivarea terenurilor degradate în rezultatul activităților de extragere a zăcămintelor.

Astfel, art.57 alin.(5) din proiect stabilește că: *„Nu se permite transmiterea (schimbarea destinației) terenurilor pentru extinderea carierelor fără prezentarea actelor privind recultivarea și reîncadrarea în circuitul agricol a terenurilor atribuite anterior, conform proiectului și planului calendaristic de exploatare și recultivare a zăcămintelor”.*

Articolul 70 alin.(1) din proiect prevede că: *„Executarea lucrărilor de excavare și construcție pot fi efectuate doar după decopertarea stratului de sol fertil, păstrarea și folosirea lui pentru restabilirea fertilității terenurilor cu productivitate redusă și recultivarea terenurilor degradate în urma extragerii substanțelor minerale utile”.*

De asemenea, art.71 din proiect prevede că: *„(1) Terenurile cu destinație agricolă ale căror soluri au suferit schimbări cauzate de necesități de construcție, extragerea substanțelor minerale, efectuarea prospecțiunilor și explorărilor geologice și de alte lucrări urmează a fi recultivate. [...] (3) Persoanele indicate la alin.(2) vor suporta cheltuielile de elaborare a proiectului și de executare a lucrărilor de recultivare a terenurilor degradate în urma lucrărilor de construcție”.*

Însă, necătând la prevederile expuse mai sus, din motive neclare, art.76 din proiect care enumeră acțiunile considerate ca fiind încălcări ale legislației funciare, nu prevede printre acestea și neluarea măsurilor de recultivare a terenurilor rămase în urma extragerii substanțelor minerale utile. În schimb, autorul a utilizat noțiunea de „nivelare” a terenurilor rămase în urma excavării.

Considerăm că utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen nu va permite sancționarea persoanelor pentru neexecutarea obligației de a efectua lucrările de recultivare a terenurilor degradate în urma extragerii substanțelor minerale utile, iar ca rezultat va fi existența unui dezastru ecologic pe teritoriul Republicii Moldova.

Recomandări:

Substituirea textului: „nivelare a terenurilor rămase”, cu textul: „recultivare a terenurilor degradate”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul Codului funciar a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, în scopul creării cadrului normativ nou de reglementare a relațiilor funciare, adaptat realităților actuale și celor de viitor.

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

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la existența unui cadru normativ eficient în domeniul funciar, care reglementează regimul juridic al fondului funciar și relațiile funciare stabilite între persoane.

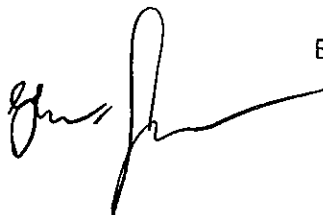
Totodată, proiectul promovează interese private privind modificarea destinației terenurilor agricole de calitate superioară și a terenurilor din fondul forestier în cazul amplasării obiectivelor de producere a energiei electrice regenerabile, care vor prejudicia interesul public, și anume dreptul fundamental la un mediu sănătos și protejat.

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

- utilizarea neuniformă a termenilor;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- norme de trimitere defectuoase;
- concurența normelor de drept;
- promovarea intereselor contrar interesului public;
- atribuții extensive de reglementare;
- atribuții paralele;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa responsabilității clare pentru încălcări.

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

24.03.2020



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