



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. 06/2-7310 din 25.11.2021

La nr. 07-05/3790 din 18.11.2021

**Ministerul Agriculturii și Industriei
Alimentare**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308/1997 (art.4).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

MINISTERUL AGRICULTURII ȘI INDUSTRIEI ALIMENTARE AL REPUBLICII MOLDOVA	
Intrare Nr.	7868
26	28



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7561 din 25.11.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308/1997 (art.4)

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

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

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

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

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

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

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

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

Se constată că anunțul privind inițierea elaborării deciziei, precum și anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare www.maia.gov.md la compartimentul Transparență decizională/Proiecte de documente, precum și pe portalul www.particip.gov.md.

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „se consideră că în cazul vânzării terenului ocupat de fâșiile forestiere proiectate, dar neplantate, implicate într-un singur proces tehnologic, consiliul local să poată condiționa (condiții rezolutorii) vânzarea acestora de efectuarea comasării sectoarelor respective cu sectoarele de teren, deținute în proprietate de cumpărător, de efectuarea proiectării și plantării fâșiilor forestiere antierozionale și amenajării hidrologice a terenurilor comasate”.

La fel, autorul menționează că „condiționarea vânzării terenurilor (...) ar avea un imbold la consolidarea terenurilor agricole și stopării proceselor erozionale a stratului fertil de sol al terenurilor agricole”.

Astfel, autorul statuează că scopul proiectului constă în „crearea premizelor pentru consolidarea terenurilor agricole și stoparea proceselor erozionale a stratului fertil de sol al terenurilor agricole, prin condiționarea vânzării acestora prin efectuarea comasării sectoarelor respective cu sectoarele de teren, deținute în proprietate de cumpărător, efectuarea proiectării și plantării fâșiilor forestiere antierozionale și amenajării hidrologice a terenurilor comasate”.

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

Proiectul promovează interesul public, potrivit autorului, prin „crearea premizelor pentru consolidarea terenurilor agricole și stoparea proceselor erozionale a stratului fertil de sol al terenurilor agricole, prin condiționarea vânzării acestora prin efectuarea comasării sectoarelor respective cu sectoarele de teren, deținute în proprietate de cumpărător, efectuarea proiectării și plantării fâșiilor forestiere antierozionale și amenajării hidrologice a terenurilor comasate”.

Cu toate acestea, datorită identificării unor lacune nereglementate în proiect există riscul periclitării atingerii scopului propus prin aplicarea eronată a normelor proiectului.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

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

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

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi

și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, autorul nu menționează în nota informativă impactul proiectului prin prisma instituirii regimului juridic al instituției „condiției rezolutorii”.

Astfel, potrivit art.347 din Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/2002 - Efectele juridice condiționale - Actul juridic poate prevedea că, la survenirea unui eveniment viitor și nesigur ca realizare (condiție), anumite sau toate efectele sale juridice se vor produce (condiție suspensivă) sau se vor stinge (condiție rezolutorie).

Potrivit art.352 din același Cod civil - Condiția suspensivă - Efecte juridice care depind de o condiție suspensivă se produc la momentul îndeplinirii acelei condiții sau la un alt moment ulterior prevăzut expres, iar actele încheiate de dobânditor sub condiție suspensivă sunt valabile și, în cazul îndeplinirii condiției, produc efecte de la data încheierii lor.

Potrivit art.353 din Cod - Condiția rezolutorie - Efectele juridice care depind de o condiție rezolutorie se sting la momentul îndeplinirii acelei condiții, în cazul raporturilor contractuale aplicându-se dispozițiile legale privind efectele rezoluțiunii. Totodată, norma alin.(2) al art.353 prevede că „Dacă un drept s-a dobândit sub condiție rezolutorie, în caz de îndeplinire a condiției, dreptul constituit se stinge deplin drept, iar dreptul transmis trece înapoi deplin drept la data îndeplinirii condiției, însă numai dacă la acel moment dobânditorul era titularul dreptului ori avea împuternicirea de a dispune de el”.

În acest sens, considerăm că autorul urmează să consolideze conlucrarea cu subiecții direct responsabili de implementarea prevederilor proiectului în vederea identificării soluției viabile care să fie obiectiv justificată și transparentă în raport cu protecția proprietății publice.

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 se menționează că „*Implementarea prevederilor (...) nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul public*”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

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

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

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

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

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

g) se evită tautologiile juridice;

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

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

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

Cu toate acestea, în textul proiectului au fost identificate unele lacune de drept care vor permite interpretări confuze în aplicarea uniformă a prevederilor proiectului.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în acesta.

Dat fiind existența lacunei de reglementare privind acțiunile autorității publice în cazul nerespectării condițiilor din contractul de vânzare-cumpărare în vederea rezoluției contractului, precum și reieșind din interpretarea dată de autor în nota informativă că „dacă cumpărătorul nu respectă condițiile stabilite în contract, consiliul local poate rezolvi contractul de vânzare-cumpărare a terenului” există riscul aplicării confuze a normelor proiectului.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Obiecție generală asupra proiectului -

Obiecții:

Normele proiectului reglementează modul de vânzare a terenurilor ocupate de fâșiile forestiere proiectate, dar neplantate.

Astfel, în cazul vânzării terenului, consiliul local înstrăinează terenul sub următoarele condiții rezolutorii: efectuarea comasării sectoarelor respective cu sectoarele de teren, deținute în proprietate de cumpărător; efectuarea proiectării și plantării fâșiilor forestiere antierozionale; efectuarea amenajării hidrologice a terenurilor comasate.

Potrivit art.347 din Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/2002 - Efectele juridice condiționale - Actul juridic poate prevedea că, la survenirea unui eveniment viitor și nesigur ca realizare (condiție), anumite sau toate efectele sale juridice se vor produce (condiție suspensivă) sau se vor stinge (condiție rezolutorie).

Potrivit art.352 din același Cod civil - Condiția suspensivă - Efecte juridice care depind de o condiție suspensivă se produc la momentul îndeplinirii acelei condiții sau la un alt moment ulterior prevăzut expres, iar actele încheiate de dobânditor sub condiție suspensivă sunt valabile și, în cazul îndeplinirii condiției, produc efecte de la data încheierii lor.

Potrivit art.353 din Cod - Condiția rezolutorie - Efectele juridice care depind de o condiție rezolutorie se sting la momentul îndeplinirii acelei condiții, în cazul raporturilor contractuale aplicându-se dispozițiile legale privind efectele rezoluțiunii. Totodată, norma alin.(2) al art.353 prevede că „Dacă un drept s-a dobândit sub condiție rezolutorie, în caz de îndeplinire a condiției, dreptul constituit se stinge deplin drept, iar dreptul transmis trece înapoi deplin drept la data îndeplinirii condiției, însă numai dacă la acel moment dobânditorul era titularul dreptului ori avea împuternicirea de a dispune de el”.

Urmare a celor expuse supra, se poate deduce că întocmirea contractului de vânzare-cumpărare a terenului sub condiții rezolutorii înseamnă, de fapt, obținerea de drept deodată a dreptului de proprietate.

În acest sens, normele proiectului nu reglementează procedura și subiectul care urmează să verifice îndeplinirea condițiilor expuse.

Totodată, normele proiectului nu stabilesc un termen de conformare în care persoana ce a dobândit dreptul de proprietate urmează să întreprindă acțiunile incluse în contract.

La fel, nu se știe care sunt acțiunile autorităților publice în cazul în care persoana/proprietarul terenului nu se conformează condițiilor expres statuate în contract.

În aceste sens, este ambiguă și confuză formularea din nota informativă a proiectului că „Dacă cumpărătorul nu respectă condițiile stabilite în contract, consiliul local *poate rezolvi* contractul de vânzare-cumpărare a terenului”, or prin sintagma „poate rezolvi” se acordă drept de interpretare și discreție în acțiunea autorității publice.

Menționăm toate acestea, deoarece domeniul proprietății publice asupra bunurilor imobile încă rămâne unul destul de vulnerabil la comiterea manifestărilor de corupție.

Astfel, orice normă urmează să fie analizată minuțios în vederea excluderii posibilității interpretării confuze a acesteia.

În redacția propusă, norma va duce la interpretări confuze cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului reglementarea în proiect a situației când cumpărătorul nu respectă condițiile stabilite în contract.

Or, rezoluțiunea contractului se impune deîndată ce condițiile stipulate în contract au survenit.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative „se consideră că în cazul vânzării terenului ocupat de fâșiile forestiere proiectate, dar neplantate, implicate într-un singur proces tehnologic, consiliul local să poată condiționa (condiții rezulutorii) vânzarea acestora de efectuarea comasării sectoarelor respective cu sectoarele de teren, deținute în proprietate de cumpărător, de efectuarea proiectării și plantării fâșiilor forestiere antierozionale și amenajării hidrologice a terenurilor comasate”.

La fel, autorul menționează că „condiționarea vânzării terenurilor (...) ar avea un imbold la consolidarea terenurilor agricole și stopării proceselor erozionale a stratului de fertil de sol al terenurilor agricole”.

Astfel, autorul statuează că scopul proiectului constă în „crearea premizelor pentru consolidarea terenurilor agricole și stoparea proceselor erozionale a stratului fertil de sol al terenurilor agricole, prin condiționarea vânzării acestora prin efectuarea comasării sectoarelor respective cu sectoarele de teren, deținute în proprietate de cumpărător, efectuarea proiectării și plantării fâșiilor forestiere antierozionale și amenajării hidrologice a terenurilor comasate”.

În acest sens, normele proiectului nu reglementează procedura și subiectul care urmează să verifice îndeplinirea condițiilor expuse. Totodată, normele proiectului nu stabilesc un termen de conformare în care persoana ce a dobândit dreptul de proprietate urmează să întreprindă acțiunile incluse în contract. La fel, nu se știe care sunt acțiunile autorităților publice în cazul în care persoana/proprietarul terenului nu se conformează condițiilor expres statuate în contract. În aceste sens, este ambiguă și confuză formularea din nota informativă a proiectului că „Dacă cumpărătorul nu respectă condițiile stabilite în contract, consiliul local poate rezolvi contractul de vânzare-cumpărare a terenului”, or prin sintagma „poate rezolvi” se acordă drept de interpretare și discreție în acțiunea autorității publice.

În concluzie, dat fiind existența lacunei de reglementare privind acțiunile autorității publice în cazul nerespectării condițiilor din contractul de vânzare-cumpărare în vederea rezoluțiunii contractului, precum și reieșind din interpretarea dată de autor în nota informativă că „dacă cumpărătorul nu respectă condițiile stabilite în contract, consiliul local poate rezolvi contractul de vânzare-cumpărare a terenului” există riscul aplicării confuze a normelor proiectului cu riscul comiterii manifestărilor de

corupție. Propunem autorului eliminarea caracterului neconform al normelor prin prisma recomandării înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

Totodată, considerăm că proiectul prenotat urmează să fie analizat minuțios de toți subiecții din domeniul reglementat direct responsabili de implementarea prevederilor, în vederea aprobării unor norme juridice realizabile, fezabile care să asigure gestionarea eficientă și transparentă a bunurilor proprietate publică.

25.11.2021

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

