



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. 06/2/6861 din 28.04.2023  
La nr. 07-04/878 din 23.03.2023

**Ministerul Agriculturii și Industriei  
Alimentare**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea Codului funciar (număr unic 918/MAIA/2022).

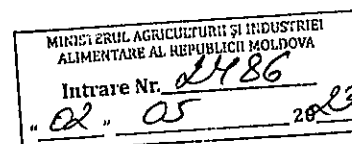
Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 11 (unsprezece) file.

**Director**

Digitally signed by Rusu Iulian  
Date: 2023.04.28 18:48:06 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Iulian RUSU**



*Anexă E de la*



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8689 din 28.04.2023

### la proiectul de lege Codului funciar (număr unic 918/MAIA/2022)

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 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."*

Proiectul și materialele aferente au fost plasate pentru consultare publice pe pagina web a autorității publice, cât și pe portalul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la data de 18 ianuarie 2023, cu stabilirea datei de recepționare a recomandărilor până la 15 februarie 2023, adică 22 de zile lucrătoare.

Prin urmare, apreciind acțiunea autorului de asigurare a accesului părților interesate la proiect, precum și stabilirea unui termen optim pentru transmiterea propunerilor de modificare/completare a conținutului proiectului, se consideră că rigorile de transparență decizională statuate în Legea nr. 239/2008 au fost respectate de către autor.

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

Potrivit notei informative „*Prin elaborarea proiectului Codului funciar în redactie noua se urmărește crearea unui cadru legislativ nou de reglementare a relațiilor funciare adaptat realităților actuale și pe viitor. De asemenea, se urmărește codificarea actelor legislative ce țin de domeniul relațiilor funciare. Astfel, au fost preluate norme din Legea nr.1247/1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrul funciar de stat și monitoringul funciar și Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului și alte acte normative din domeniu, care la data intrării în vigoare a Codului funciar se propune a fi abrogate. De asemenea, au fost preluate și incluse la nivel de cod unele reglementări din acte normative din domeniul funciar.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea unui cadru legislativ nou de reglementare a relațiilor funciare adaptat realităților actuale. 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 sunt conforme interesului public, fiind promovat interesul statului în ceea ce privește aprobarea unui cadru normativ nou în domeniul funciar, ajustat la condițiile și necesitățile prezente.

### 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 în corespundere cu 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.

În ce privește suficiența argumentării necesității de promovare a proiectului, au fost identificate propuneri de modificare a cadrului normativ în domeniul relațiilor funciare, a căror justificare nu a fost identificată în nota informativă.

Astfel, potrivit proiectului la art.81 alin.(3) se stabilește abrogarea unor acte normative (Legea nr. 1247/1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrului de stat și

monitoringului funciar și Legii nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului) a căror prevederi, potrivit notei informative au fost preluate în proiect. Însă, potrivit conținutului proiectului raportat la obiectul de reglementare a Legii nr.1308/1997, se constată că se omite determinarea modului de calcul al prețului pentru cazurile specificate la art.1 lit.a), b), d), e) din Legea nr.1308/1997 (vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică, înstrăinarea forțată a terenurilor, precum și în cazul stabilirii prețului pentru arenda terenurilor agricole proprietate a statului sau a unității administrativ-teritoriale), fiind stabilită în proiect decât adoptarea de către Parlament a Metodologiei de calcul pentru pierderile cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră la o altă categorie de destinație. Prin urmare, se constată necesitatea de completare a notei informative cu argumente concludente ce ar justifica soluția promovată în proiect.

### **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*”.

Implementarea în practică a proiectului presupune alocarea suplimentară a resurselor financiare, întrucât în conținutul proiectului se stabilește crearea bazei de date unice privind cadastrul funciar de stat, care potrivit notei informative estimează necesitatea de circa 10,6 mil. lei pentru implementarea acestuia în aproximativ 1600 localități din Republica Moldova, mijloace financiare care se propun a fi identificate mijloace financiare din surse externe.

Totodată, se constată necesitatea mijloacelor financiare pentru asigurarea funcționării și întreținerii Sistemului informațional al calității solurilor „Registrul solurilor Republicii Moldova”. Potrivit notei informative „*Propuneri pentru crearea bazei de date unice privind Cadastrul funciar au fost prezentate la elaborarea CBTM pe anii 2024-2026.*”

## **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 proiectului au fost identificate formulări ambigue, precum și utilizarea neuniformă a termenilor, fapt ce poate afecta interpretarea corectă și implementarea corespunzătoare a prevederilor proiectului. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile interne, cât și cu reglementările altor acte normative în vigoare. Astfel, urmare examinării proiectului se stabilesc prevederi contradictorii în ce privește determinarea atribuției consiliului local al unității administrativ-teritoriale

de schimbare a modului de folosință pentru terenurile agricole folosite pentru fâșii de protecție a câmpurilor, precum și în cazul modului de prezentare a faptelor ce constituie încălcări a legislației funciare în raport cu dispozițiile Codului contravențional nr.218/2008. Analiza detaliată este prezentată în compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează competențele Guvernului în domeniul relațiilor funciare, organului central de specialitate al administrației publice care asigură elaborarea politicii și autorităților administrative de implementare în domeniul îmbunătățirii funciare, relațiilor funciare și monitoringului funciar, precum și a autorităților publice locale.

În urma analizei conținutului proiectului au fost identificate omisiuni în reglementarea atribuțiilor și reglementarea insuficientă a procedurilor administrative ce urmează a fi desfășurate de către autoritățile publice locale. Totodată, se constată necesitatea de revizuire a sarcinii Guvernului în elaborarea și aprobarea/ajustarea actelor sale normative în corespundere cu prevederile proiectului. Analiza detaliată a deficiențelor identificate 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.5 și 6**

Articolul 5. Competența Guvernului în domeniul relațiilor funciare Guvernul are următoarele competențe:

a) de organizare și planificare strategică, asigurare a elaborării și aprobării documentelor de politici, a cadrului normativ și instituțional în scopul punerii în aplicare a politicilor în domeniul utilizării fondului funciar, ameliorării și conservării solurilor Republicii Moldova;

Articolul 6. Competența organului central de specialitate al administrației publice care asigură elaborarea politicii în domeniul îmbunătățiri funciare, relațiilor funciare și monitoringului funciar  
f) elaborează și implementează cadrul tehnico-metodologic în domeniul îmbunătățiri funciare, relații funciare și monitoringului funciar.

#### **Obiecții:**

Analizând competențele Guvernului și organului central de specialitate al administrației publice care asigură elaborarea politicii în domeniul îmbunătățirii funciare, relațiilor funciare și monitoringului funciar, se constată omisiunea stabilirii sarcinii aprobării cadrului normativ tehnico-metodologic în domeniul îmbunătățirii funciare, relațiilor funciare și monitoringului funciar (art.6 lit.f).

Prin urmare, nu este stabilită autoritatea competentă cu realizarea sarcinii de aprobare, întrucât din conținutul art.5 lit.a) nu se stabilește sau deduce competența Guvernului în acest domeniu, fiind formulat în mod generalist competența de „asigurare a elaborării și aprobării documentelor de politici, a cadrului normativ și instituțional în scopul punerii în aplicare a politicilor în domeniul utilizării fondului funciar,

ameliorării și conservării solurilor Republicii Moldova;”.

Pericolul promovării proiectului în varianta propusă spre examinare, rezidă din faptul apariției conflictului de competență sau nerecunoașterea de către autorități a sarcinii de aprobare, ceea ce creează dificultăți în interpretarea și implementarea corespunzătoare a normei.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea art.5 cu norma ce stabilește competența Guvernului de aprobare a cadrului normativ tehnico-metodologic în domeniul îmbunătățirii funciare, relațiilor funciare și monitoringului funciar.

**Factori de risc:**

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

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**art.9 alin.(1) lit.f) și art.28 alin.(3)**

Art.9 (1) Autoritatea deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi are următoarele competențe în domeniul relațiilor funciare: [...] f) schimbă modul de folosință a terenului cu destinație agricolă prevăzute la art. 23 alin. (2) lit. b), e, f) și g).

Art.23 (2) Terenurile cu destinație agricolă pot fi folosite în următoarele moduri:

[...] e) terenuri pentru fâșii forestiere de protecție a câmpurilor;

Art.28 (3) Reducerea suprafețelor terenurilor agricole ocupate cu fâșii forestiere de protecție a câmpurilor indiferent de forma de proprietate este interzisă.

**Obiecții:**

Potrivit normei stipulate la art.28 alin.(3) din proiect se dispune interdicția reducerii suprafețelor terenurilor agricole ocupate cu fâșii forestiere de protecție a câmpurilor indiferent de forma de proprietate.

Cu toate acestea, la art. 9 alin.(1) lit. f) se stabilește competența autorității deliberative a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi de modificare a modului de folosință a terenului agricol, inclusiv a terenului agricol destinat pentru fâșii forestiere de protecție a câmpurilor, reglementat la art.28 din proiect.

Prin urmare, se constată că norma care stabilește competența de modificare a modului de folosință este contradictorie prevederii ce dispune interdicția de reducere a suprafețelor terenurilor agricole ocupate cu fâșii forestiere de protecție a câmpurilor.

Subliniem că, stabilirea în proiect a normelor cu conținut contradictoriu, oferă posibilitatea subiecților implicați în implementarea normelor, de a selecta prevederea convenabilă într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

**Recomandări:**

Se recomandă înlăturarea conflictului normativ identificat prin excluderea de la art.9 alin.(1) a textului „e)”.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- 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

- 3 -

**art.11 și art.12.**

Articolul 11. Ținerea Cadastrului funciar

(2) Unitatea administrativ-teritorială de nivelul unu va înregistra date despre terenuri în sistemul informațional automatizat a Cadastrului funciar.

Articolul 12. Documentele ce confirmă drepturile deținătorilor de teren

(1) Documentele ce confirmă drepturile deținătorilor de teren sunt: titlul de autentificare a drepturilor deținătorului de teren, eliberat de autoritățile administrației publice locale de nivelul unu în cazul transmiterii de către acestea a terenurilor [...].

**Obiecții:**

Terminologia utilizată nu este uniformă, fiind utilizată denumirea autorităților publice locale ce nu corespunde celei utilizate în cadrul normativ. Astfel, potrivit Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, se stipulează denumirea de autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi.

**Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului prin substituirea cuvântului „unu” cu lexemul „întâi”.

**Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 4 -

**art.14**

(2) Dreptul de proprietate al statului asupra terenurilor se exercită de către Guvern, prin intermediul autorităților administrației publice centrale, iar dreptul de proprietate al unității administrativ-teritoriale se exercită de către autoritatea deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale.

(3) Guvernul poate delega exercitarea dreptului de folosință, administrare, concesiune asupra terenului proprietate a statului către autoritățile administrației publice centrale.

**Obiecții:**

Conținutul prevederilor stipulate supra sunt confuze și contradictorii, întrucât la aliniatul (2) al art.14 din proiect se stabilește că Guvernul, prin intermediul autorităților administrației publice centrale, exercită dreptul de proprietate asupra terenurilor proprietate publică. Respectiv, se constată că prevederea de la aliniatul (3) este în exces și nu este necesară, întrucât atributele dreptului de proprietate sunt dreptul de posesie, folosință și dispoziție, care din norma de la alin.(2) se prezumă că sunt oferite autorităților administrației publice centrale.

Suplimentar, subliniem că raporturile ce țin de administrarea și deetatzarea proprietății publice, competența Guvernului, atribuțiile autorităților administrației publice centrale în domeniul administrării și deetatzării proprietății publice, inclusiv concesionarea sunt reglementate în Legea nr.121/2007. În acest sens, potrivit art.55 din Legea nr.100/2017, se dispune 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.*”

Potrivit art.2 din Legea nr.121/2007, prin concesiune se înțelege „*contract prin care statul cesionează*”

(transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a desfășura activitate de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul Republicii Moldova, de a presta servicii publice, de a exploata bunuri proprietate de stat /municipală care, conform legislației, sînt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopol al statului, investitorul preluînd gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială”.

Totodată, potrivit art.3 din Legea nr.121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, se stabilește expres cine este autoritatea contractantă (autoritatea publică, persoana juridică de drept public etc.) care intră în raport cu orice operator economic.

Din prevederile menționate supra, se constată că contractul de concesiune se încheie între stat (inclusiv autoritățile publice centrale) și persoana fizică / juridică, și nu între stat și autoritățile administrației publice centrale, cum se deduce din formularea stipulată la alin.(3).

Prin urmare, în vederea respectării rigorilor statuate la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 și evitării utilizării formulărilor echivoce, se constată necesitatea de revizuire a conținutului art.14 din proiect.

**Recomandări:**

Prin urmare, întrucât norma conține prevederi ce fac obiectul de reglementare a altor acte normative și conține formulări echivoce, se recomandă excluderea alin.(3) de la art.14.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 5 -

**art.18**

(3) Pentru terenurile proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale pentru care s-a instituit dreptul de superficie prin efectul legii în folosul proprietarului construcției sau al proprietarilor încăperilor izolate din construcție [...].

**Obiecții:**

În conținutul alin.(3) al art.18 din proiect se stabilește instituirea dreptului de superficie în folosul proprietarilor încăperilor izolate din construcție, adică o parte a construcției, norma ce se contrazice cu dispozițiile Codului civil.

Astfel, la art.654 alin.(5) și (7) din Codul civil, unde se dispune că „Construcția este o parte componentă esențială a dreptului de superficie. Dreptul de proprietate asupra construcției ridicate pe terenul grevat de superficie este exercitat de către superficial pe durata existenței dreptului de superficie. În cazul în care construcția a fost înregistrată în registrul bunurilor imobile, superficialul va fi arătat ca proprietar al construcției pe durata existenței dreptului de superficie. [...] Dreptul de superficie nu poate fi limitat la o parte din construcție”.

Prin urmare, în vederea evitării interpretărilor eronate și selectării normei convenabile se recomandă revizuirea proiectului.

**Recomandări:**

Se recomandă modificarea art.18 alin.(3) în corespundere cu prevederile art.654 din Codul civil.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**art.17 alin.(1) (5)**

(1) Terenul din domeniul privat al statului/unităților administrativ-teritoriale poate fi vândut doar prin licitație publică, cu excepțiile prevăzute de prezentul cod.

(5) Prevederile alin.(4) se aplică și în cazul transmiterii terenurilor cu drept de suprafață, locațiune și arendă a unor astfel de terenuri. Celelalte terenuri se transmit cu drept de suprafață, locațiune și arendă prin concurs sau la licitație, cu excepțiile prevăzute de lege.

**Obiecții:**

Potrivit rigorilor de elaborare a actelor normative, la art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017, se stabilește că „a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”. Totodată, la art.55 din Legea prenotată se dispune că „(4) În cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în același act normativ, pentru evitarea reproducerii acesteia, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv [...]; (5) În cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în alt act normativ, pentru evitarea reproducerii normelor complementare, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, indicându-se denumirea, numărul și anul adoptării, aprobării sau emiterii actului citat.”

Prin urmare, se constată necesitatea de substituie a expresiilor „cu excepțiile prevăzute de lege” și „cu excepțiile prevăzute de prezentul cod”, întrucât normele de trimitere defectuoase pot fi interpretate și utilizate în mod abuziv de persoanele fizice/juridice interesate în evitarea respectării normelor legale.

Suplimentar, se constată utilizarea sintagmei „celelalte terenuri”, care la rândul său poate fi interpretată în varianta preferată, întrucât nu este clar despre care celelalte terenuri de menționează în normă, respectiv diminuând din claritatea prevederii și implementarea corespunzătoare a acesteia.

**Recomandări:**

Se recomandă, la art.17 alin.(1) și (5) de substituit expresiile „cu excepțiile prevăzute de lege” și „cu excepțiile prevăzute de prezentul cod” cu stabilirea numărului articolului și actului normativ la care se referă, în corespundere cu prevederile art.55 din Legea nr.100/2017.

În ce privește utilizarea sintagmei „celelalte terenuri” de la alin.(5), se recomandă substituie a acesteia fie cu prezentarea concretă a terenurilor la care se face referință, fie indicarea prevederii din proiect unde acestea sunt stabilite.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**art.17 alin.(6)**

Articolul 17. Înstrăinarea terenurilor din domeniul privat al statului/unităților administrativ-teritoriale

(6) [...] În cazul în care, după parametri și amplasare, terenurile menționate pot fi formate ca bunuri imobile de sine stătătoare, după formare și înregistrare acestea se transmit în proprietate persoanelor în drept ori se înstrăinează în alt mod conform legislației.

**Obiecții:**

Prevederea ce stabilește transmiterea terenului format ca bun imobil de sine stătător, urmare stabilirii hotarelor terenurilor și constatării că suprafața terenului depășește norma prevăzută de legislație, se consideră formulată echivoc, potrivit următoarelor considerente.

Expresia „se înstrăinează în alt mod conform legislației” are conținut ambiguu, întrucât nu poate fi determinat despre care alt mod de înstrăinare se menționează în normă, în lipsa specificării actului normativ la care se face referință. Pericolul stabilirii în proiect a reglementărilor echivoce oferă posibilitatea interpretării eronate și/sau abuzive a normei, în sensul preferat de persoanele fizice/juridice implicate în procesul de înstrăinare a terenului.

#### Recomandări:

Prin urmare, se recomandă completarea normei prin stabilirea modului de înstrăinare la care se referă prevederea cu indicarea actului normativ la care se face trimitere.

#### Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

#### art.17 alin.(21) (22)

(21) Consiliul local decide asupra transmiterii familiilor nou-formate a sectoarelor de teren proprietate a autorității administrației publice locale., până la epuizarea acesteia, pentru construcția caselor de locuit: în orașe – de la 0,04 până la 0,07 hectare, în localități rurale – până la 0,12 hectare.

(22) Transmiterea repetată în proprietate privată a terenurilor cetățenilor în scopurile indicate în alineatul (21), se efectuează contra plată prin vânzare la licitație.

#### Obiecții:

Potrivit normei stipulate la alin.(21) se oferă consiliului local competența de a decide transmiterea familiilor nou-formate a sectoarelor de teren pentru construcția caselor de locuit, însă formulările utilizate, dar și lipsa reglementării modului de repartizare a terenurilor trezește suspiciuni cu privire la corectitudinea implementării normei.

În text se utilizează expresia „familii nou-formate” care nu are o definiție în cadrul normativ național și nu este explicată nici în proiectul supus examinării, astfel promovând aplicarea neuniformă a reglementării la nivel național, întrucât fiecare autoritate publică locală interpretează termenul de „familie nou-formată” în varianta preferată. În acest sens exemplificăm decizia Consiliului local Rezina nr.2/23 din 15 martie 2019, care în Regulamentul cu privire la atribuirea terenurilor pentru construcția caselor de locuit individuale familiilor nou formate, a interpretat noțiunea de „familie nou-formată” drept familie tânără, preluând în acest caz definiția stabilită în Legea nr.215/2016 cu privire la tineret, în acest caz substituind termenul utilizat de Codul funciar nr.828/1991 în temeiul căruia se dispune transmiterea fără plată a sectorului de teren. Un alt exemplu este Regulamentul aprobat prin decizia Consiliului local Leova nr.2/24 din 03 iunie 2022, unde noțiunea de familie nou-formată este interpretată drept familiile cu până la 5 ani de căsnicie.

Totodată, se relevă că în normă nu se stabilesc criteriile potrivit cărora se face repartizarea terenurilor, or în lipsa reglementărilor clare norma urmează a fi aplicată deficitar, neuniform astfel pereclitând scopul pentru care a fost inclusă în proiect.

În ce privește alin.(22), similar, se stabilește că nu este clar ce reprezintă transmiterea repetată și în ce condiții se realizează. Pericolul reglementării insuficiente a modului de transmitere repetată, în special în situația realizării acesteia contra plată, poate fi utilizată abuziv de către autoritățile publice locale în detrimentul interesului familiilor nou-formate.

Prin urmare, se constată că în lipsa unei reglementări clare, fiecare autoritate publică locală interpretează norma în varianta convenabilă, contrar principiilor de legiferare statuate în Legea nr.100/2017, unde se stabilește că la elaborare textul actului normativ trebuie să respecte principiile de oportunitate, coerență, consecutivitate, stabilitate și predictibilitate a normelor juridice.

#### Recomandări:

Se recomandă la alin.(21) de a se stabili definiția termenului „familie nou-formată”, precum și precizarea criteriilor pe care trebuie să le îndeplinească familia nou-formată pentru a beneficia de teren.

La alin.(22) se recomandă explicarea noțiunii de „transmitere repetată” cu indicarea condițiilor de transmitere contra plată familiilor nou-formate a terenurilor transmise repetat.

#### Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### Riscuri de corupție:

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

- 9 -

#### art.21

Articolul 21. Subiecții dreptului de proprietate privată

(2) Persoana fizică străină sau persoana juridică al cărui capital social conține investiții străine sau care are în calitate de administrator sau fondator persoane fizice străine sau persoane juridice al cărui capital social conține investiții străine, nu pot dobândi drept de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă sau din fondul forestier prin acte juridice între vii, sub sancțiunea nulității absolute a actului juridic de dobândire.

(3) În cazul dobândirii terenurilor menționate în alin. (2) prin succesiune legală, succesorii sunt obligați să îl înstrăineze în termen de un an de zile.

(4) 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 prevederilor Legii nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, de la persoana care nu este în drept să îl dețină în proprietate.

(5) Cheltuielile administrative ce țin de vânzarea terenurilor menționate la alin. (2) vor fi restituite autorităților publice locale din prețul de vânzare a terenului, conform Metodologiei de estimare a costurilor administrative prin aplicarea Modelului Costului Standard, aprobate de Guvern.

#### Obiecții:

În conținutul art.21 alin.(2) - (5) se stabilește interdicția dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole sau din fondul forestier prin acte juridice între vii, termenul de înstrăinare urmare moștenirii acestuia, precum și vânzarea acestuia de către autoritățile publice locale. Totuși, în normele prezentate au fost identificate careva neclarități în ce privește determinarea termenului de înstrăinare și destinația resurselor financiare dobândite după vânzarea terenurilor.

Astfel, la art.21 alin.(3) se stabilește termenul de un an pentru vânzarea terenului dobândit prin moștenire, însă nu este clar stabilită data de când acesta începe să curgă. Prin urmare, determinarea acestuia poate fi determinată eronat de către deținător sau autoritățile publice locale, care după scurgerea termenului de un an vor întreprinde măsuri de înstrăinare a terenului. În acest sens, se consideră necesar de completat norma, în vederea stabilirii momentului de când se va calcula scurgerea termenului de un an.

Din conținutul normelor stipulate la alin.(4) și (5), se constată că nu este precizată destinația mijloacelor financiare obținute după înstrăinarea terenului. În acest caz, omisiunea stabilirii subiectului care va beneficia de banii dobândiți urmare înstrăinării, poate determina aplicarea arbitrară a normei prin dezvoltarea practicilor neuniforme, sau chiar abuzive în raport cu deținătorul terenului care nu a reușit înstrăinarea terenului în termenul stabilit la alin.(3), astfel facilitând însușirea ilegală a mijloacelor obținute de către alte părți.

Subliniem că, omisiunile în reglementarea detaliată și comprehensivă a procedurilor administrative creează incertitudini referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor și de îndeplinire a obligațiilor - situații în care autoritățile responsabile de executarea actului normativ se pot prevala de aceste deficiențe pentru a comite abuzuri.

Suplimentar, la alin.(5) se indică eronat aliniatul la care se face trimitere, întrucât la alin.(2) se stabilește interdicția deținerii terenurilor cu destinație agricolă sau din fondul forestier și nu are legătură cu conținutul normei de la alin. (5). În acest caz, mențiunea cu privire la sarcina autorităților publice locale privind vânzarea terenului se stabilește la alin.(4) și, respectiv, se constată necesitatea precizării corecte a trimiterii, în vederea excluderii interpretărilor eronate.

#### **Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă următoarele modificări:

- La alin.(3) după cuvintele „un an de zile” se completează cu textul „calculat din data dobândirii dreptului de proprietate asupra terenului”.

- completarea art.21 cu norma care ar preciza clar cui vor fi transmise mijloacele financiare obținute după vânzarea terenului imobil și restituirea cheltuielilor administrative suferite de administrația publică locală la vânzarea terenului.

- la alin.(5) se substituie textul „alin.(2)” cu textul „alin.(4)”.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

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

- 10 -

#### **art.24**

Terenurile pentru obținerea producției agricole includ: terenurile arabile, inclusiv serele, solarile și răsadnițele, teren arabil lăsat necultivat (pârloagă), unul sau mai mulți ani, pentru refacerea fertilității solului, livezile, viile, plantațiile de nuci, plantațiile de dud, plantațiile eterooleginoase, arbuștii fructiferi, grădinile, fânețe— cele cu vegetație, pășuni și alte asemenea.

#### **Obiecții:**

Enumerarea terenurilor agricole pentru obținerea producției agricole stabilite la art.24 din proiect, utilizează expresia „alte asemenea”, ceea ce lasă loc de interpretare, completare discreționară a normei, în interes personal.

Prin urmare, se consideră necesar de a se evita utilizarea sintagmei „altele asemenea”, deoarece prevederile trebuie să i se imprime un conținut cert, astfel încât să corespundă cerinței de previzibilitate, în corespundere cu principiile de elaborare a actelor normative.

**Recomandări:**

Se recomandă, de exclus expresia „altele asemenea” din normă.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

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

- 11 -

**art.24, art. 25 și ar. 30**

Articolul 30. Terenurile pentru loturi pomicole din cadrul întovărășirilor pomicole se folosesc în scopul obținerii de produse agricole și pentru amplasarea obiectivelor de infrastructură a agriculturii [...]

**Obiecții:**

În corespundere cu norma stipulată supra terenurile pentru loturile pomicole din cadrul întovărășirilor pomicole sunt utilizate decât pentru obținerea produselor agricole și pentru amplasarea obiectivelor de infrastructură a agriculturii, însă la art.24 (terenuri agricole pentru obținerea producției agricole) și art. 25 (terenuri pentru infrastructură agricolă) loturile pomicole nu se regăsesc, fapt ce contravine normei analizate.

În vederea excluderii conflictului normativ se recomandă ajustarea art.24 și 25 la descrierea prezentată la art.30, întrucât promovarea concurenței normelor poate servi drept temei de selectare a normei convenabile, în interes personal.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea prevederilor de la art.24 și 25 cu textul „loturi pomicole” la forma gramaticală corespunzătoare.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 12 -

**art.32**

(1) Schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole specificate la art. 23 alin. (2) lit. a), c), d) și e) se face de către proprietar sau de către deținătorul de teren, cu acordul proprietarului.

(2) Schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole în scopurile specificate la art. 23 alin. (2) lit. b), e), f) și g) se face prin decizia consiliului local al unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi în temeiul cererii proprietarului [...].

(5) În termen de 30 de zile lucrătoare de la schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole în scopurile indicate la art. 26 alin. (2) lit. a), c), d) și e), [...]

**Obiecții:**

Potrivit art.23 din proiect, la alin.(2) lit. e) se menționează terenurile pentru fâșii forestiere de protecție a câmpurilor, care în corespundere cu art.32 alin.(1) schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole, pentru această categorie de terenuri se face de către proprietar sau de către deținătorul de teren, cu acordul proprietarului.

Totodată, la art.28 alin.(3) din proiect se dispune că „*Reducerea suprafețelor terenurilor agricole” ocupate cu fâșii forestiere de protecție a câmpurilor indiferent de forma de proprietate este interzisă.*”

Prin urmare, se constată că normele de la art.28 alin.(3) și art.32 alin.(1) sunt contradictorii, întrucât schimbarea modului de folosință de către proprietar contravine interdicției stipulate la art.28 alin.(3), întrucât aplicarea prevederilor art.32 alin.(1) presupune încălcarea prevederii de la art.28 alin.(3). Situație similară și în cazul art.32 alin.(2) din proiect.

Pericolul prezenței prevederilor contradictorii, oferă posibilitatea subiecților implicați în implementarea proiectului, de a alege norma convenabilă pentru aplicare, care poate fi abuzivă și poate prejudicia interesul public general.

Totodată, se stabilește că norma de trimitere de la alin.(5) este stabilită eronat, întrucât la art.26 din proiect nu sunt stabilite modurile de folosință a terenurilor agricole, dar este reglementat modul de utilizare a terenurilor pentru culturi de plante energetice lemnoase.

**Recomandări:**

Se recomandă revizuirea proiectului, în contextul excluderii discrepanțelor create, prin substituirea la art.32 alin.(1) a textului „d) și e)” cu textul „și d)”, și excluderea de la alin.(2) a textului „e)”, iar la alin.(5) se recomandă substituirea textului „art. 26” cu cuvintele „art. 23”.

**Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

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

- 13 -

**art.9 art. 32 art.60**

Articolul 9. (1) Autoritatea deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi [...]

(2) Autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi [...]

Articolul 32. (2) Schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole în scopurile specificate la art. 23 alin. (2) lit. b), e), f) și g) se face prin decizia consiliului local al unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi

Articolul 60. (1) [...] c) prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi [...]

**Obiecții:**

În textul proiectului se identifică utilizarea neuniformă a denumirii consiliului local al unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi, după cum urmează.

Potrivit art.9 din proiect la alin. (1) și (2) se stabilesc competențe autorității deliberativă și autorității

reprezentative și deliberative, care potrivit art.1 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, definește consiliul local ca „autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local”. Respectiv, noțiunea de „autoritate deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale” nu este clar la cine se referă, iar dacă normele vizează consiliul local, de ce la art.9 alin.(1) și (2) se menționează denumirea în mod distinct.

Similar, denumirea utilizată la art.60 din proiect, „consiliul unității”, nu corespunde terminologiei utilizate în Legea nr.436/2006, iar omisiunea prezentării denumirii corecte induce în eroare cititorul și creează premise pentru interpretarea eronată a normei.

#### **Recomandări:**

Se recomandă revizuirea întregului text al proiectului, prin utilizarea terminologiei uniforme pentru stabilirea entității publice responsabile de implementarea prevederilor.

#### **Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale

- 14 -

#### **art.60**

(2) În cazul extragerii substanțelor minerale utile schimbarea destinației terenurilor poate fi efectuată în temeiul cererii proprietarului sau în temeiul cererii deținătorului de teren cu acordul proprietarului autentificat notarial.

(7) Schimbarea destinației terenurilor agricole de calitate superioară pentru extragerea substanțelor minerale utile, în hotarele perimetrelor miniere, se efectuează în baza unei analize cost - beneficiu efectuată de către solicitant și acceptată de către organul central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniul mediului. [...].

(9) Criteriile de selectare a terenurilor agricole de calitate superioară pentru cazurile menționate la alin. (6) se stabilesc de Guvern.

#### **Obiecții:**

La alin.(2) al normei se menționează despre subiectul împuternicit cu dreptul de a solicita schimbarea destinației terenurilor în cazul extragerii substanțelor minerale utile, însă nu se stabilește autoritatea competentă de aprobarea deciziei de schimbare a destinației terenului. Mai mult, se consideră necesar a menționa expres tipul de proprietate a terenului (privat) în vederea sporirii gradului de înțelegere a prevederii și excluderii interpretărilor eronate.

Totodată, se constată că în conținutul art. 60 se stabilește sarcina Guvernului de a stabili criteriile de selectare a terenurilor agricole de calitate superioară a căror destinație se dorește a fi modificată, însă se omite necesitatea de stabilire a criteriilor de selectare a terenurilor din fondul forestier, care în condiții similare, prin derogare de la alin.(5) a art.60, se permite schimbarea destinației terenurilor.

Adițional, se stabilește la alin.(7) obligația de efectuare a analizei cost-beneficiu a schimbării destinației terenurilor agricole de calitate superioară, însă, din nou se omite necesitatea de efectuare a analizei cost-beneficiu și avizul pozitiv al organului central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniul mediului. Respectiv, se relevă că lipsa procedurilor administrative în privința schimbării destinației terenurilor din fondul forestier oferă posibilitatea de a dezvolta proceduri neuniforme și abuzive ce pot prejudicia resursele fondului forestier al țării.

În ce privește realizarea analizei cost-beneficiu, în normă se dispune că aceasta urmează să fie efectuată de către solicitantul schimbării destinației terenului, fără stabilirea unor criterii, condiții pentru realizarea

acesteia. Respectiv, se constată că sarcina efectuării analizei este arbitrară și permisivă, întrucât în lipsa unor condiționalități se lasă la latitudinea solicitantului modul de realizare a analizei, care în vederea realizării interesului personal poate prezenta informații în beneficiul său, cu posibila denaturare a datelor.

În acest sens, corespondent practicilor din cadrul procesului civil și procesului penal (expertiza judiciară), se recomandă completarea normei prin stabilirea obligației efectuării analizei cost-beneficiu pentru cauza analizată, de către o parte terță, entitate publică sau privată abilitată cu competența realizării analizelor cost-beneficiu, achitată din contul solicitantului.

#### Recomandări:

Se recomandă completarea normei prin stabilirea autorității responsabile de aprobarea deciziei de schimbare a destinației terenului pentru cazul menționat la alin.(2), cu precizarea tipului de proprietate a terenului a cărui schimbare a destinației se solicită.

La alin.(7) se recomandă după textul „Schimbarea destinației terenurilor agricole de calitate superioară” de inclus cuvintele „și terenurilor din fondul forestier”. Suplimentar, la alin.(7) se recomandă stabilirea sarcinii de efectuare a analizei cost beneficiu de către o entitate publică/privată competentă în domeniu, care se va realiza din contul solicitantului.

Completarea alin.(9) cu stabilirea sarcinii Guvernului de a aproba criteriile de selectare și în cazul terenurilor din fondul forestier.

#### Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

#### Riscuri de corupție:

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

- 15 -

#### art.61 art.62

Articolul 61. Modul de schimbare a destinației terenurilor

(3) În cazul schimbării destinației terenurilor [...]

(4) În cazul schimbării categoriei de destinație a terenurilor [...]

Articolul 62. Compensarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din destinația terenurilor agricole și ale fondului forestier

(2) [...] excluderea terenurilor din categoriile de terenuri [...]

(3) Metodologia de calcul pentru pierderile cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră la o altă categorie de destinație

(4) În cazul excluderii terenurilor din categoria cu destinația agricolă

#### Obiecții:

Analizând exemplele prezentate supra se constată că terminologia utilizată nu este uniformă, fiind stabilite denumiri distincte pentru fenomene similare, fapt ce nu corespunde rigorilor de elaborare a actelor normative statuate la art.54 din Legea nr.100/2017, unde se stabilește că „terminologia utilizată este constantă, uniformă [...]”.

Prin urmare, în conținutul proiectului se identifică următoarele expresii „schimbarea destinației terenurilor”, „schimbarea categoriei de destinație a terenurilor”, „din destinația terenurilor”, „din categoriile

de terenuri”, „terenurilor cu destinație”, „categorie de destinație”, „din categoria cu destinația”.

Astfel, înțelegerea și interpretarea normelor/proceselor descrise în proiect este anevoioasă și susceptibilă de a crea confuzii la implementare.

**Recomandări:**

Se recomandă revizuirea conținutului proiectului în vederea utilizării terminologiei uniforme în corespundere cu rigorile de elaborare a actelor normative.

**Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 16 -

**art.66**

Articolul 66. Obligatorietatea măsurilor de ameliorare

(1) [...] proiectelor de organizare a terenurilor aprobate de autoritățile publice locale, care vor include măsuri obligatorii de protecție și de ameliorare a solului. (2) [...] măsurile de protecție și de ameliorare se stabilesc în funcție de complexitate, dimensiuni, obligativitate.

(3) În scopul evitării și minimalizării diverselor forme de degradare a solului [...] deținătorii de terenuri sunt obligați să anunțe autoritățile administrației publice locale și de protecție a mediului în cazul accidentelor cu impact poluant și să solicite activități în scopul identificării substanțelor poluatoare, nivelului de poluare și al elaborării măsurilor de remediere a terenurilor poluate. (5) Deținătorii de terenuri vor respecta valorile-limită pentru cantitățile de metale grele introduse în sol pe unitatea de suprafață și pe unitatea de timp, prezentate în măsurile de protecție a solului în cadrul practicilor agricole [...].

**Obiecții:**

Analizând conținutul articolului, se constată că terminologia utilizată nu este uniformă, întrucât denumirea art.66 stabilește obligativitatea respectării măsurilor de ameliorare, în timp ce la alin.(1), (2) și (5) se utilizează noțiunile de „măsuri de protecție și ameliorare” și „măsuri de protecție”, respectiv, nefiind clar dacă se are în vedere reglementarea aceluiași măsuri necesar de respectat de către deținători.

Suplimentar, la alin.(3) se utilizează noțiunea de „măsuri de remediere”, însă în proiect nu sunt explicate/ descrise acest tip de măsuri, fapt ce generează confuzii la interpretare. Mai mult, analizând art.65 deducem că procedura de ameliorare a solului implică lucrări de prevenire și combatere a proceselor de degradare și poluare a solului și respectiv, măsurile de remediere de fapt sunt măsuri de ameliorare. Prin urmare, se relevă că terminologia utilizată în proiect nu este una constată și susceptibilă de a fi interpretată și aplicată în moduri diverse de către subiecții care cad sub incidența prevederilor proiectului examinat.

Totodată, norma stipulată la alin.(3) este formulată ambiguu în ce privește determinarea măsurilor ce trebuie interpretate de autoritățile administrației publice locale și de protecție a mediului în cazul accidentelor cu impact poluant, fiind utilizată noțiunea generică de „activități”, nefiind clar despre ce fel de activități se dispune în normă.

Respectiv, se consideră necesar a substitui termenul „activități” cu determinarea acțiunilor concrete ce urmează a fi realizate de entitățile publice responsabile de investigarea substanțelor poluatoare și măsurilor de ameliorare a terenurilor poluate.

Prin urmare, se constată că prevederile proiectului necesită a fi racordate la rigorile de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017.

**Recomandări:**

Se recomandă realizarea următoarelor modificări:

- uniformizarea terminologiei utilizate atât în denumirea articolului 66 cât și conținutul acestuia, prin substituirea expresiei „măsuri de ameliorare” „măsuri de protecție” cu expresia „măsuri de protecție și ameliorare”.

- la alin.(3) se propune substituirea cuvântului „activități” cu precizarea acțiunilor ce urmează a fi realizate de către autoritățile administrației publice locale și de protecție a mediului. Suplimentar, se recomandă fie substituirea termenului „măsurilor de remediere” cu noțiunea de „măsurile de ameliorare”, iar dacă aceste procese sunt distincte se recomandă descrierea noțiunii de „măsuri de remediere”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 17 -

**art.75**

Articolul 75. Recultivarea terenurilor cu destinație agricolă deteriorate artificial

(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.

(2) Persoanele juridice sau fizice care execută lucrări ce conduc la deteriorarea stratului de sol fertil sunt obligate, după terminarea lucrărilor, să aducă din cont propriu terenurile în stare utilă pentru folosirea acestora conform destinației lor inițiale.

(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.

**Obiecții:**

Potrivit alin.(1) al art.75 din proiect se stabilește obligativitatea persoanelor fizice sau juridice de recultivare a terenurilor cu destinație agricolă ale căror soluri au avut de suferit schimbări urmare acțiunilor de construcție, extragere a substanțelor minerale, efectuarea prospecțiunilor și explorărilor geologice. Însă enumerarea lucrărilor urmare cărora urmează a fi realizată recultivarea este prezentată echivoc, fiind utilizată expresia „și de alte lucrări”, fapt ce permite interpretarea normei în varianta preferată de persoana juridică sau fizică care a executat lucrările, cât și de subiectul responsabil de controlul realizării procedurii de recultivare, prin catalogarea sau nu a lucrărilor executate la categoria de „alte lucrări”, astfel facilitând apariția manifestărilor de corupție.

Totodată la alin.(3) se stabilește că persoanele juridice sau fizice vor suporta cheltuielile de elaborare a proiectului și de executare a lucrărilor de recultivare a terenurilor degradate urmare lucrărilor de construcție, fiind omise specificarea celorlalte tipuri de lucrări, deși, potrivit art.61 alin.(4), proiectul de recultivare este necesar și în cazul exploatării zăcămintelor de substanțe minerale utile. Respectiv, se constată revizuirea normei în vederea excluderii confuziilor create referitor la subiectul responsabil de achitarea cheltuielilor de elaborarea a proiectului și de executare a lucrărilor de recultivare în cazul activităților specificate la alin.(1).

**Recomandări:**

Se recomandă de a revizui conținutul art.75, prin substituirea la alin.(1) a textului „de alte lucrări” cu enumerarea concretă a lucrărilor ce cauzează schimbări ale solului și necesită a fi recultivate.

Suplimentar, la alin.(3) se recomandă de a completa lista lucrărilor pentru care persoana fizică sau juridică va

suporta cheltuielile de elaborare a proiectului și executare a lucrărilor de recultivare a terenurilor degradate.

**Factori de risc:**

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

**Riscuri de corupție:**

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

- 18 -

**art.77**

Articolul 77. Monitoringul calității solului

(1) Monitoringul calității solului include controlul permanent asupra terenurilor-etalon selectate, [...]

**Obiecții:**

Termenul „terenurilor-etalon” utilizat în proiect nu are o definiție/explicație în proiect și utilizarea acestuia nu a fost identificată în Legea nr.1247/1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrului funciar și monitoringului funciar.

Respectiv, se relevă că în conținutul normei se introduc termeni neconsacrați în legislația națională, iar pericolul utilizării acestora rezidă din apariția practicilor diverse de interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special în situațiile când autoritățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni, dar și persoanele fizice sau juridice interesate.

**Recomandări:**

Se recomandă explicarea noțiunii de „teren-etalon” în conținutul proiectului, fie excluderea acestuia din normă.

**Factori de risc:**

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

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 19 -

**art.80**

Articolul 80. Încălcarea legislației funciare

Sunt considerate încălcări ale legislației funciare următoarele acțiuni: [...].

**Obiecții:**

La art.80 din proiect sunt prezentate acțiunile sau inacțiunile care sunt considerate încălcări ale prevederilor proiectului Codului funciar, unele din acestea fiind reglementate în Codul contravențional nr.218/2008, însă având formulări distincte.

Respectiv, conflictele normative care pot surveni urmare discrepanțelor între actele normative, care datorită conținutului divers pot fi interpretate și aplicate neuniform, pot oferi posibilitatea făptuitorilor de a se eschiva de la răspundere, inclusiv prin intermediul manifestărilor de corupție.

Totodată, se constată necesitatea completării Codului contravențional, întrucât multe dintre acțiunile

descrise drept încălcări în proiect (art.80 lit.a), d), f), g), i), m)) nu se regăsesc în Codul contravențional și nu au stabilite tipul și mărimea sancțiunii ce urmează a fi aplicate, respectiv oferind prevederilor stipulate în proiect un caracter pur declarativ.

Suplimentar, notificăm că în conținutul proiectului nu se indică forma de răspundere aplicată persoanelor fizice sau juridice pentru săvârșirea faptelor descrise la art.80 din proiect. Astfel, în lipsa stabilirii răspunderii clare în proiect (spre exemplu: materială, contravențională, penală), această omisiune poate determina interpretarea favorabilă a prevederilor normative de către persoanele reponsabile și, respectiv, aplicarea sancțiunilor necorespunzătoare și neechitabile în raport cu fapta săvârșită și prejudiciile cauzate.

#### **Recomandări:**

Se recomandă formularea prevederilor ce constituie încălcări ale legislației funciare în corespundere cu prevederile Codului contravențional, în vederea excluderii posibilității de interpretare a normei și evitarea a răspunderii contravenționale.

Completarea Codului contravențional cu încălcările descrise la art.80 ce nu se regăsesc în cod (în speță art. 80 lit.a), d), f), g), i), m)).

Totodată, se recomandă completarea proiectului cu prevederi unde se va stabili tipul răspunderii pe care o poartă persoanele fizice sau juridice care au săvârșit o faptă ilicită.

#### **Factori de risc:**

- Lipsa sancțiunilor clare
- Concurența normelor de drept

#### **Riscuri de corupție:**

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

- 20 -

#### **art.81**

Articolul 81. Dispoziții finale și tranzitorii

(1) Prezentul Cod intră în vigoare la expirarea a 12 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

(2) Guvernul, la expirarea a 12 luni de la data publicării: a) va elabora și va aduce actele sale normative în concordanță cu prezentul Cod;

b) va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în concordanță cu prezentul Cod.

(3) La data intrării în vigoare a prezentului Cod se abrogă: a) Codul funciar nr. 828/1991 [...] cu excepția art. 11, 12, 13 și 40, care vor fi aplicabile până la 31 decembrie 2025;

b) Legea nr.1247/1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrul funciar de stat și monitoringul funciar [...];

c) Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului [...] cu excepția Anexei la Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, care

va fi aplicabilă pînă la adoptarea prin lege a Metodologiei de calcul pentru

pierderile cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră la o altă categorie de destinație.

**Obiecții:**

Potrivit alin.(2) al art.81 din proiect, se impune sarcina Guvernului de a elabora și aduce actele sale normative în concordanță cu prevederile proiectului examinat, abia după expirarea a 12 luni de la data publicării, termen când acesta intră în vigoare, fără a se stabili expres termenul până când este necesară aprobarea acestora.

Pericolul reglementării insuficiente a sarcinii de elaborare și aprobare a actelor normative, necesare urmare adoptării proiectului, se conturează în special în contextul abrogării actelor normative menționate la alin.(3) și posibilitatea de tergiversare a aprobării/ajustării actelor normative. Or, în lipsa unor reglementări în vigoare, este susceptibilă apariția vidurilor legislative, situații care pot fi utilizate abuziv de către părțile interesate și rezolvarea problemelor de interes, preponderent prin intermediul actelor de corupție și faptelor de comportament corupțional.

Subliniem că, potrivit principiilor statuate la art.3 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, dispozițiile proiectului de act normativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative, oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice, astfel încât părțile interesate să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente.

Prin urmare, se constată că norma de la alin.(2) urmează a fi modificată în vederea stabilirii clare a termenului până la care Guvernul urmează să elaboreze și aprobe/ ajusteze actele sale normative.

**Recomandări:**

Se recomandă modificarea alin.(2) prin substituirea cuvintelor „la expirarea” cu textul „până la expirarea”.

**Factori de risc:**

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 21 -

**art.81 alin.(3) lit.c)**

(3) La data intrării în vigoare a prezentului Cod se abrogă: [...]

c) Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului [...] cu excepția Anexei la Legea privind prețul normativ și modul de vânzare- cumpărare a pământului, care va fi aplicabilă pînă la adoptarea prin lege a Metodologiei de calcul pentru pierderile cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră la o altă categorie de destinație.

**Obiecții:**

Potrivit normei prezentate supra se propune abrogarea Legii nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, fiind în acest sens dispusă decât adoptarea Metodologiei de calcul pentru pierderile cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau forestieră la o altă categorie de destinație.

Subliniem faptul că actul normativ ce se intenționează a fi abrogat nu reglementează decât calcularea prețului pentru pierderile cauzate de schimbarea categoriei de destinație, dar stabilește măsura de estimare a valorii terenului echivalente cu potențialul natural și economic al acestuia, necesare la stabilirea prețului la încheierea contractelor de vânzare-cumpărare a terenurilor proprietate publică, la înstrăinarea forțată a terenurilor, precum și în cazul stabilirii plății pentru arenda terenurilor agricole proprietate a statului sau a unității administrativ-teritoriale (art.1308 alin.(3) din Codul civil). Respectiv, se relevă că urmare a intrării în vigoare a dispozițiilor proiectului, celelalte situații prevăzute la art.1 din Legea nr.1308/1997 rămân a fi insuficient reglementate în ce privește stabilirea prețului, fapt ce provoacă incertitudini în interpretarea legii și poate fi utilizată abuziv de către subiecții antrenați în aplicarea dispozițiilor actului normativ.

Reglementarea insuficientă, inclusiv stabilirea prin act normativ a criteriilor de stabilire a prețului pământului, oferă posibilitatea aplicării practicilor neuniforme în ce privește stabilirea prețului și creșterea necontrolată sau diminuarea intenționată și nejustificată a prețului.

**Recomandări:**

Prin urmare, în vederea evitării apariției practicilor vicioase în ce privește stabilirea prețului la încheierea contractelor de vânzare-cumpărare a terenurilor proprietate publică, înstrăinare forțată, arendă, în contextul lipsei intenției în proiect de a stabili rigori în acest sens, se consideră necesar fie de a menține prevederile cu privire la prețul normativ al pământului, fie stabilirea în proiect a normelor ce stabilesc modul de calculare a prețului pentru situațiile stabilite la art.1 din Legea nr.1308/1997.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

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

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în scopul aprobării unui cadru legislativ nou de reglementare a relațiilor funciare adaptat la condițiile și necesitățile prezente.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de transparență decizională statuate în Legea nr.239/2008 au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect cu stabilirea unui termen optim pentru prezentarea recomandărilor.

Urmare a examinării proiectului, în textul acestuia au fost identificate formulări ambigue, utilizarea neuniformă a termenilor, precum și introducerea termenilor care nu au o definiție în proiect sau în cadrul normativ național. Totodată, în conținutul proiectului, se relevă prezența normelor contradictorii, inclusiv în ce privește prezentarea faptelor ce constituie încălcări ale legislației funciare, precum și descrierea insuficientă a procedurilor administrative a căror aplicare în practică este susceptibilă de apariția manifestărilor de corupție.

Prin urmare, în scopul prevenirii apariției incidentelor de integritate, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare enunțate în raportul de expertiză.

28.04.2023

Digitally signed by Carbuni Daniela  
Date: 2023.04.28 16:48:25 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Daniela Carbuni , Inspector principal*