



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 - 29 din 04.01 2022

La nr. 476 din 21 decembrie 2022

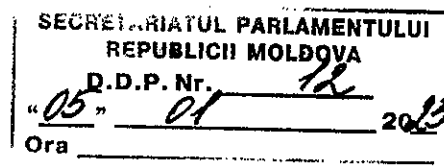
## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea anexei la Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului.

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

Director

Iulian RUSU







## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8477 din 03.01.2023

### **la proiectul de lege privind modificarea anexei la Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului**

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

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

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

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

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

##### **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 propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare

la proiectul prenotat.

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

Potrivit notei informative: „Principalele prevederi ale proiectului constau în excluderea unui teren de 20 ha din terenul cu numărul cadastral 3153208049, din lista terenurilor agricole transmise conform anexei la Legea nr.668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, în vederea reducerii și retragerii din circuitul agricol a 20 ha din suprafața terenului din comuna Stăuceni, municipiul Chișinău, aflat în gestiunea Centrului de Excelență în Viticultură și Vinificație, cu schimbarea destinației terenului nou format în teren destinat construcției Centrului de gestionare a deșeurilor.

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**

Cu toate că obiectivul principal al proiectului prezentat în nota informativă este în favoarea „asigurării angajamentelor Republicii Moldova în vederea implementării proiectului „Deșeuri solide în Republica Moldova”, totuși, normele propuse nu corelează cu cadrul normativ pertinent din domeniul proprietății publice, care prescrie compensarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și se efectuează în toate cazurile de către persoanele fizice și persoanele juridice interesate, indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra lor.

Din aceste considerente, dispozițiile propuse prin proiect pot afecta interesul public.

Totodată, este de menționat că Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului de lege, aceasta fiind prerogativa exclusivă a Parlamentului, însă necoroborarea reglementărilor propuse cu cadrul normativ pertinent din domeniul proprietății publice și principiile bunei guvernări riscă să afecteze interesul public.

În acest sens, reglementarea defectuoasă a intervenției propuse riscă să creeze un cadru legal favorabil pentru aplicarea discreționară/abuzivă a prevederilor propuse, contrar prevederilor cadrului normativ pertinent (analiza detaliată a se vedea la 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".

În nota informativă aferentă proiectului de lege, justificarea se bazează pe următorul argument: „[...] pentru a asigura realizarea angajamentelor Republicii Moldova în vederea implementării proiectului „Deșeuri solide în Republica Moldova”, este necesară retragerea din circuitul agricol a unui teren agricol de calitate superioară cu gradul de evaluare a fertilității naturale de peste 60, [...]”.

Examinând informațiile reflectate în nota informativă, semnalăm lipsa unor argumente concludente și pertinente care să justifice intervenția propusă din punct de vedere al preeminenței interesului public. Or, potrivit art.3 din Codul funciar, terenurile în Republica Moldova pot fi în proprietate publică și privată. Terenurile proprietate publică sunt prevăzute în Anexa la Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului. Scopul principal al Legii nr.668/1995 este de a nu permite intervenția asupra suprafețelor terenurilor agricole proprietate publică (TAPP).

Mai mult, art.78 din Codul funciar, stabilește că: „Protecția terenurilor constituie un sistem de măsuri juridice, organizatorice, economice și de altă natură, prin care se urmărește folosirea lor rațională, preîntâmpinarea retragerii neîntemeiate a terenurilor din circuitul agricol, protecția lor contra efectelor antropogene nocive, precum și regenerarea și sporirea fertilității solurilor, productivității terenurilor destinate agriculturii și silviculturii.”

Totodată, potrivit constatărilor Curții de Conturi (Hotărârea CC nr.41/2020) „Până în prezent Anexa la Legea nr.668/1995 a fost supusă modificărilor prin 39 de acte legislative, astfel diminuându-se suprafața terenurilor agricole aflate în proprietatea statului cu 13 111,45 ha (37%), de la 34 972 ha - prevăzute inițial, până la 21 860,55 ha - la moment.” De asemenea, Curtea a constatat că: „[...] pe parcursul ultimilor ani, au fost înregistrate un șir de tentative, cu rezonanță în mass-media, de a înstrăina ilegal aceste terenuri, implicând în acest proces resursele umane ale organelor de ocrotire a normelor de drept și autorităților publice, pentru a asigura integritatea lor.”

Respectiv, rezultând din faptul că terenurile din anexa la Legea nr.668/1995 sunt de calitate superioară și beneficiază de un grad sporit de protecție din partea statului, în lipsa unor date concrete care să justifice necesitatea retragerii din circuitul agricol a unui teren agricol de calitate superioară cu gradul de evaluare a fertilității naturale de peste 60, în favoarea construcției Centrului de gestionare a deșeurilor, se atestă ca dificilă evaluarea impactului asupra economiei naționale, asupra bugetului public național și asupra mediului înconjurător.

Totodată, în notă lipsește informația privind evaluarea impactului asupra mediului, în conformitate cu Legea nr.86/2014.

Adițional, potrivit art.32 alin.(4) din Legea nr.100/2017, proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament se remit spre avizare Guvernului în modul prevăzut de Regulamentul Parlamentului.

Prin urmare, se atestă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, fiind necesară completarea notei informative cu argumente concludente în ceea ce privește condiționarea operării modificărilor date și eventuala determinare a riscurilor ce vor avea un impact asupra economiei naționale, bugetului public național și mediului înconjurător.

### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

Potrivit notei informative: „Proiectul nu implică careva costuri financiare suplimentare la bugetul public național.”

Cu toate acestea, urmare a prevederii care încuviințează necompensarea pierderilor cauzate de excluderea terenului respectiv din categoria de terenuri cu destinație agricolă, va rezulta nevărsarea compensației respective la bugetul de stat sau la bugetul local, fapt ce implică micșorarea veniturilor bugetare. Or, art.99 din Codul funciar, prevede că: „Pierderile din producția agricolă și silvică, cauzate de retragerea din circuitul agricol și silvic sau de darea în folosință provizorie a terenurilor agricole și silvice în alte scopuri decât producția agricolă și silvică, precum și de limitarea drepturilor deținătorilor de terenuri, de înrăutățirea calității solurilor ca urmare a efectelor negative provocate de întreprinderi, instituții și organizații sau a folosirii lor în alte scopuri, se repară la bugetul de stat sau, după caz, la bugetul local respectiv, mijloacele obținute folosindu-se pentru restabilirea și valorificarea terenurilor sau sporirea fertilității acestora. Compensarea pierderilor respective se face paralel cu repararea pagubelor. Pierderile menționate se repară integral conform tarifelor stabilite prin Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului. Compensarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic se efectuează, în toate cazurile, de către persoanele fizice și persoanele juridice interesate, indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra acestora, cu excepția cazurilor stabilite de lege.”

Adițional, sunt relevante prevederile art.17 alin.(2) al Legii nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care stipulează că: „Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”

Așadar, proiectul are un impact bugetar, în sensul diminuării veniturilor la bugetul public național.

De altfel, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează a fi corelat cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit cărora „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.” În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 6 din 13.03.2014 a statuat că „legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor.”

În consecință, în lipsa unei argumentări economico-financiare concludente și comprehensive, proiectul riscă irealizarea scopului scontat, cu afectarea interesului 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 au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.99 din Codul funciar, art.12 alin.(3) din Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

În textul proiectului nu se cuprind norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, însă, la aplicare, acesta va implica activitatea entităților publice responsabile de implementarea proiectului propus.

## 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.III alin.(2) alin.(3) liniuța a 3-a din proiectul de lege -**

(2) Prin derogare de la prevederile art.83 din Codul funciar nr.828/1991, se permite retragerea din circuitul agricol a unui teren agricol de calitate superioară cu gradul de evaluare a fertilității naturale de peste 60, cu suprafața de 20 ha, care va rezulta urmare a lucrărilor de separare din terenul cu numărul cadastral 3153208049, în conformitate cu modificările prevăzute la art.I și II din prezenta lege, cu transmiterea acestui teren pentru crearea centrului de gestionare a deșeurilor.

(3) Guvernul, în termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi:

- va modifica destinația terenului exclus conform Art.1 din prezenta lege, în teren pentru construcții, conform art.71 din Codul funciar nr.828/1991. Pierderile cauzate de excluderea terenului respectiv din categoria de terenuri cu destinație agricolă nu se compensează.

**Obiecții:**

Potrivit normelor propuse, prin derogare de la prevederile art.83 din Codul funciar nr.828/1991, se permite retragerea din circuitul agricol a unui teren agricol de calitate superioară cu gradul de evaluare a fertilității naturale de peste 60, iar pierderile cauzate de excluderea terenului respectiv din categoria de terenuri cu destinație agricolă, nu se vor compensa.

Însă, potrivit art.12 alin.(3) din Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, „Compensarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic se efectuează în toate cazurile de către persoanele fizice și persoanele juridice interesate, indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra lor.”

Astfel, rezultând din norma enunțată *supra*, compensarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă se efectuează în toate cazurile de către persoanele fizice și persoanele juridice interesate, indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra lor, nefiind prevăzută vreo excepție de la normele sus-menționate. Or, art.3 alin.(4) lit.a) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, stabilește ingerința potrivit căreia actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: „proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune”.

Pericolul coruptibilității reglementării incoerente constă în crearea unor practici vicioase de aplicare alternativă a legii „convenabile” într-o situație concretă și precondiții pentru instituirea unor reguli improprii pentru viitoarele proiecte de acte normative, necoroborate cu principiile activității de legiferare și principiile statului de drept, ceea ce poate compromite interesul public.

**Recomandări:**

La art.III alin.(2) din proiect, după textul „Codul funciar nr.828/1991,” se va completa cu textul „și art.12 din Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului”.

**Factori de risc:**

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un deputat în Parlament și are drept obiectiv aprobarea unor amendamente la Legea nr.668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, în vederea reducerii și retragerii din circuitul agricol a 20 ha din suprafața terenului din comuna Stăuceni, municipiul Chișinău, aflat în gestiunea Centrului de Excelență în Viticultură și Vinificație, cu schimbarea destinației terenului nou format în teren destinat construcției Centrului de gestionare a deșeurilor.

Cu referire la nota informativă aferentă proiectului propus, se atestă necesitatea completării acesteia cu argumente concludente și pertinente din punct de vedere a preeminenței interesului public, a impactului asupra economiei naționale, asupra bugetului public național și asupra mediului înconjurător.

Deși raționamentul intervenției propuse se perindă a fi îndreptat spre interesul public, în principal, de a asigura construcția Centrului de gestionare a deșeurilor, totuși, lipsa corelării proiectului cu actele normative din domeniul proprietății publice, care stabilesc că compensarea pierderilor cauzate de

excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă se efectuează în toate cazurile de către persoanele fizice și persoanele juridice interesate, indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra lor, riscă dezvoltarea unor practici vicioase de natură să afecteze interesul public.

În consecință, menționăm că Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului de lege, aceasta fiind prerogativa exclusivă a Parlamentului, însă, necorelarea reglementărilor propuse cu cadrul normativ pertinent din domeniul proprietății publice riscă apariția manifestărilor de corupție, fapt ce impune revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor elucidate la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

03.01.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Maia GONTA, Inspector principal*

