

23 Mai 2012, nr. 538

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.91-XVI din 05.04.2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor (art.3, 4, 9, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 874 din 27 Aprilie 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.91-XVI din 05.04.2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor (art.3, 4, 9, ș.a.).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Agenția Relații Funciare și Cadastru, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** În conformitate cu nota informativă, proiectul de lege a fost elaborat în scopul actualizării Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, nr.91-XVI din 05.04.2007 și intensificării activităților ce țin de executarea lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Considerăm, că termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, reprezentanții organizațiilor neguvernamentale având posibilitatea să înainteze obiecții și recomandări în termen util pe marginea proiectului de lege.

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o argumentare suficientă a necesității adoptării actului legislativ. În acest sens, autorul descrie dificultățile care au apărut la executarea lucrărilor de delimitare a terenurilor, actualitatea problemei, proiectele-pilot ce se realizează în prezent în țară, dezinventar estimativ de cheltuieli necesare pentru executarea lucrărilor cadastrale privind identificarea și formarea terenurilor proprietate publică a statului și terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale. Plus la aceasta, autorul menționează în nota informativă că proiectul de lege a fost coordonat în modul stabilit cu ministerele: Economiei, Finanțelor, Agriculturii și Industriei Alimentare, Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Mediului, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției, Agenția "Moldsilva" și Ministerul Justiției. Ca remarcă generală trebuie de notat faptul, că avizele acestor instituții nu sînt plasate pe situl Parlamentului

și nu este posibil de constatat existența sau lipsa acestora.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul și nota informativă la acesta nu conțin referințe la legislația comunitară și alte reglementări internaționale.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Realizarea noilor reglementări presupune cheltuieli financiare. Sub acest aspect, nota informativă la proiect conține un deviz estimativ de cheltuieli necesare pentru executarea lucrărilor cadastrale privind identificarea și formarea terenurilor proprietate publică a statului și terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, pentru executarea lucrărilor cadastrale sînt necesare surse financiare în sumă de cca 150 mln lei, inclusiv: pentru delimitarea terenurilor proprietate publică a statului cca 85 mln lei și pentru delimitarea terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale cca 65 mln lei. Tot conform notei informative, ca rezultat al calculelor preventive efectuate, în cadrul lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică, este necesar de identificat și format cca 50 mii bunuri imobile proprietate publică a statului pe o suprafață totală de 446,24 mii ha și cca 146 mii bunuri imobile proprietate publică a UAT pe o suprafață totală de 725,42 mii ha.

Totodată se menționează că cheltuielile mijloacelor bănești pentru executarea lucrărilor, conform dispoziției Ministerului Finanțelor, urmează a fi suportate de la bugetul de stat (prin intermediul ministerelor, instituțiilor respective) în cazul terenurilor proprietate publică a statului și de la bugetul local în cazul terenurilor proprietate publică a UTA.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi.

În conformitate cu nota informativă la proiect, lucrările cadastrale vor fi efectuate prin metoda masivă, la comanda de stat, cu finanțare centralizată, alocată Agenției pentru efectuarea acestor lucrări pentru toți deținătorii de terenuri proprietate publică.

Totodată, autorul menționează că în scopul accelerării lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică este necesară centralizarea mijloacelor bugetare și alocarea lor anuală Agenției Relații Funciare și Cadastru în modul stabilit, atît pentru terenurile proprietate publică a statului, cît și pentru terenurile UAT.

Centralizarea mijloacelor bugetare și alocarea lor anuală Agenției Relații Funciare și Cadastru prezumă acordarea Agenției a unor competențe și atribuții sporite. Pe de o parte, aceasta ar putea duce la

accelerarea lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică, dar, pe de altă parte, ar putea duce la apariția elementelor de coruptibilitate în gestionarea centralizată a banilor de către Agenție.

Luînd în considerație aceste riscuri, considerăm ca în cazul acordării Agenției unor asemenea prerogative, să fie stabilit expres mecanismul de alocare a mijloacelor financiare, regulile de utilizare a acestor mijloace, transparența în utilizarea lor, responsabilitatea și sancțiunile în caz de utilizare incorectă și neconform destinației etc.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|---------|---|---|--|--|
| 1 | pct.1 | 1. Articolul 3: alineatul (4) va avea următorul cuprins: "(4) Executarea lucrăriloreste asigurată de Agenția Relații Funciare și Cadastru, în comun cu autoritățile administrației publice centrale competente și autoritățile administrației publice locale, prin intermediul întreprinderilor de stat al căror fondator este Agenția Relații Funciare și Cadastru." | Actualmente norma cuprinsă în art.3 alin.(4) din Legea privind terenurile proprietate publică □ delimitarea lor, nr.91-XVI din 05.04.2007 prevede posibilitatea de executare a lucrărilor de elaborare a planului cadastral de către întreprinderile de stat și de cele private care activează în domeniu. În lipsa unei argumentări în nota informativă, nu este clar de ce autorul dorește să limiteze executarea acestor lucrări doar întreprinderilor de stat al căror fondator este Agenția Relații Funciare și Cadastru, or în prezent sînt întreprinderi private, asigurate cu tehnică performantă, care prestează astfel de lucrări și care ar putea fi contractate de Agenție, astfel fiind accelerate și ritmurile de finisare a acestor lucrări. | Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate | Propunem autorului să prevadă în proiect posibilitatea executării lucrărilor și de către întreprinderile specializate private. |
| 2 | pct.3 | 3. Articolul 9: se completează cu alineatul (3.1) cu următorul cuprins: "(3.1) În cazul în care pe terenurile proprietate publică a statului identificate (terenurile sînt utilizate conform destinației: drumuri, păduri, ape etc) se extind virtual terenurile proprietate privată sau a unităților administrativ teritoriale, însă această extindere este condiționată de erori comise la elaborarea proiectelor de organizare a teritoriului în contextul privatizării masive a pămîntului, terenul proprietate publică a statului va fi format indiferent de suprapunere, iar erorile vor fi corectate în cadrul Programului de stat de creare a cadastrului bunurilor imobile." | Considerăm că prin această normă se vor acorda atribuții care admit derogări și interpretări abuzive. Astfel, nu este clar cine va fi responsabil și cine în final va stabili că au fost comise erori la elaborarea proiectelor de organizare a teritoriului în contextul privatizării masive a pămîntului. Din contextul general al art.9 din lege, presupunem că Agenția Relații Funciare și Cadastru. În asemenea situații atît proprietarii privați, cît și unitățile administrativ teritoriale ar putea să obiecteze și să nu fie de acord cu constatările Agenției. Plus la aceasta, nu este prevăzut nici un mecanism de contestare a deciziei Agenției. Totodată nu este clară procedura corecțiilor acestor erori de către Agenție. Prin prisma reglementărilor propuse de autor, am putea presupune că vor apărea o multitudine de procese judiciare, în care proprietarii își vor apăra dreptul de proprietate încălcat abuziv de către Agenție. | Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților public | Sugerăm revizuirea normei date din proiect. |

Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, menționăm că acesta este unul benefic și oportun pentru Republica Moldova, deoarece acesta poate într-o anumită măsură să contribuie la îmbunătățirea cadrului juridic ce ține de executarea lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

Se impune a remarca existența în proiect a unor lacune și prevederi care comportă pericol de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca anumite derogări, precum concentrarea exclusivă a executării lucrărilor doar de către întreprinderile de stat al căror fondator este Agenția Relații Funciare și Cadastru, în pofida faptului că, actualmente, Legea acordă această posibilitate și întreprinderilor specializate private. Tot în acest context, autorul intenționează să acorde Agenției atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, și anume, împuternicirea Agenției cu dreptul de a constata erorile comise la elaborarea proiectelor de organizare a teritoriului în contextul privatizării pământurilor, de a corecta aceste erori și de a nu le lua în considerație la formarea terenurilor proprietate publică a statului. Ca rezultat al unor asemenea împuterniciri arbitrare, va fi încălcat dreptul de proprietate al persoanelor fizice și juridice și chiar dreptul de proprietate al unităților administrativ teritoriale, care vor fi nevoite să se adreseze în instanța de judecată pentru apărarea drepturilor lezate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției