



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6160 din 25.11.2019

la proiectul de lege privind declararea utilității publice pentru lucrările de interes național de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național

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 Economiei și Infrastructurii, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

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

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

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 nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și Infrastructurii, www.mei.gov.md la data de 19 septembrie 2019, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

Totodată, menționăm că anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie este plasat pe pagina web oficială al autorului.

Astfel, se atestă că, în procesul de promovare a proiectului, asigurarea transparenței decizionale, stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Proiectul Hotărârii Guvernului a fost inițiat pentru a asigura complexul arena polivalentă de interes național cu căile necesare de acces și ieșire, pentru a respecta normele de siguranță, prevăzute de legislația în vigoare pentru un complex cultural, proiectat pentru desfășurarea evenimentelor cu un număr de vizitatori de aproximativ 6.000 persoane și pentru a permite dezvoltarea corectă și utilă a zonei. În procesul de realizare a proiectului au fost depistate un șir de terenuri, pe teritoriul administrativ al com. Stăuceni, situate în adiacența terenului destinat arenei polivalente de interes național*”.

Analizând normele elaborate, se constată că proiectul are drept scop exproprierea bunurilor imobile proprietate privată, amplasate în municipiul Chișinău, comuna Stăuceni, satul Stăuceni, în vederea efectuării lucrărilor de construcție, amenajare pentru asigurarea accesului la complexul arenei polivalente de interes național.

Deși scopul proiectului este realizarea unui interes național, totuși, identificarea unei soluții legale de restituire a bunurilor imobile în domeniul public al statului, va preveni prejudicierea bugetului public național și va garanta realizarea scopului scontat prin proiect.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura efectuarea lucrărilor de interes național de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național.

Cu toate acestea, deși scopul proiectului este de a asigura complexul arena polivalentă de interes național, cu căile necesare de acces și ieșire, întru respectarea normelor de siguranță prevăzute de legislația în vigoare pentru un complex cultural, proiectat pentru desfășurarea evenimentelor cu un număr mare de vizitatori, se atestă că realizarea acestuia prin inițierea exproprierii bunurilor imobile enunțate în proiect poate compromite interesul public.

Totuși, existența unor norme cu potențial coruptibile în conținutul proiectului va denatura sensul real al scopului proiectului - identificarea unui mecanism legal, transparent și predictibil de restituire a bunurilor imobile respective în domeniul public al statului, cu formarea unui bun imobil consolidat sub formă de drum public, fiind luat în considerare de a exclude riscul periclitării interesului public.

În acest sens, urmează a fi reevaluate soluțiile propuse, pentru a evita apariția riscurilor de corupție în procesul de restituire a bunurilor imobile în domeniul public al statului, prin aplicarea unor proceduri de restituire a bunurilor din domeniul public, fără a fi necesară exproprierea pentru cauză de utilitate publică, care ar "confirma" dreptul inalienabil al persoanelor față de bunurile din domeniul public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

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

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

În nota informativă se stabilesc condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiind principalele prevederi care au stat la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde exigențelor stabilite în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, analizând conținutul notei informative sub aspectul argumentării prin prisma interesului public, se atestă incertitudini vizavi soluția legală propusă - exproprierea bunurilor imobile - deoarece potrivit argumentelor enunțate în nota informativă: "În urma examinării de către Comisia de cercetare prealabilă pentru declararea utilității publice de interes național de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național s-a dovedit faptul că acțiunile realizate pe terenurile adiacente construcției arenei polivalente precum modificarea statutului juridic din teren agricol (grădini) în teren pentru construcții și eliberarea actelor permissive pentru lucrări de construcție s-au realizat ilicit cu încălcarea Planului urbanistic general și Regulamentul local de urbanism al mun. Chișinău, Planului urbanistic general al com. Stăuceni, reglementărilor tehnice și urbanistice în vigoare cu ignorarea liniilor roșii ale magistralei de interes urban - str. Bucovina.

Analizând raționamentele intervenției propuse ale Comisiei de cercetare prealabilă pentru declararea utilității publice de interes național de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național, se atestă că atribuirea terenurilor respective în proprietate privată, cu ignorarea liniilor roșii ale magistralei de interes urban - str. Bucovina, indică la statutul inițial al terenurilor (domeniul public), fapt ce denotă acordarea ilegală în proprietate privată de către factorul de decizie.

Urmare a celor expuse, remarcăm că argumentele în favoarea exproprierii și despăgubirii

proprietarilor din contul bugetului de stat, nu sunt relevante și fundamentate, întrucât există posibilitate de a realiza interesul național, fără prejudicierea interesului public.

Prin urmare, menționăm susținerea promovării proiectului, dar în altă formă, cu identificarea soluțiilor legale, întru evitarea prejudicierii interesului public.

În consecință, în vederea excluderii și prevenirii tuturor ilegalităților în domeniul proprietății publice, este relevant de a fi aplicat cadrul normativ care stabilește răspunderea pentru încălcarea legislației privind proprietatea publică, întru restabilirea drepturilor statului asupra domeniilor care aparțin exclusiv acestuia în temeiul Constituției și orânduirii statului de drept.

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”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: *„Realizarea proiectului Hotărârii Guvernului implică cheltuieli financiare necesare punerii în aplicare a procesului de expropriere, care va avea loc în urma negocierilor de către Comisia de expropriere cu proprietarii de bunuri imobile. Cheltuielile suportate în legătură cu despăgubirea proprietarilor bunurilor imobile se justifică prin impactul social și economic realizat în urma efectuării lucrărilor de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național, precum și prin faptul trecerii bunurilor imobile expropriate în proprietatea statului. Necesari de menționat că, potrivit prevederilor art.15 din Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr.488/1999, [...](3) la calcularea cuantumului despăgubirii, comisia de experți și instanța de judecată vor ține cont de prețul la care se vând imobilele și drepturile de același fel în teritoriul respectiv, la data întocmirii actului de expertiză, precum și de prejudiciile aduse proprietarului sau, după caz, titularilor de alte drepturi reale, luând în considerare și dovezile prezentate de aceștia. Concomitent, (5) în cazul exproprierii de teren, cuantumul despăgubirii nu trebuie să fie mai mic decât prețul normativ stabilit în baza tarifelor prevăzute de legislație. În context, menționăm că prețul normativ al terenurilor propuse spre expropriere, calculat conform prevederilor Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, constituie de cca 2, 00 mln. lei. Se preconizează ca cheltuieli necesare pentru exproprierea urmează a fi efectuate în anul 2020. Proiectul nu conține prevederi de reglementare a activității de întreprinzător în contextul Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20.07.2006, astfel nu este necesară examinarea acestuia de către Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător”.*

Însă, luând în considerare, atât constatările Comisiei de cercetare prealabilă pentru declararea utilității publice de interes național de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național, cât și cele ale Primăriei municipiului Chișinău prin care se recunoaște atribuirea ilicită în proprietate privată a bunurilor imobile respective, precum și statutul inițial al acestora, urmează de reevaluat oportunitatea soluției legale propuse privind exproprierea și despăgubirea proprietarilor bunurilor respective, în vederea evitării admiterii unor cheltuieli exagerate din contul bugetului de stat.

Aceasta deoarece, în rezultatul declarării nulității actelor administrative al autorităților administrației

publice locale, terenurile respective vor redobândi statutul anterior de terenuri ale domeniului public al statului, fapt ce denotă inoportunitatea și chiar ilegalitatea soluției propuse de expropriere și despăgubire din contul mijloacelor financiare ale bugetului public național.

Deci, potrivit raționamentului juridic bazat pe principiile statului de drept, despăgubirea acordată proprietarilor bunurilor imobile la restituirea bunurilor imobile în domeniul public, se va efectua din contul persoanelor vinovate de adoptarea deciziilor ilegale de atribuire în proprietate a unor bunuri ce fac parte din categoria bunurilor din domeniul public al statului.

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 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu dispozițiile art.3 lit.d) al Legii nr.29/2019 delimitării proprietății publice, art.5 alin.(1) al Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, în ceea ce privește determinarea certă a apartenenței și a componenței bunurilor.

De asemenea, se atestă o incoerență legislativă cu cadrul normativ pertinent (art.127 alin.(4) din Constituție, art.9 alin.(2) lit.e) al Legii nr.29/2019 delimitării proprietății publice, art.13 alin.(1) lit.g) al Legii nr.121/2011 privind administrarea și deținatizarea proprietății publice, art.471, art.539 ale Codului civil) vizavi de legalitatea intervenției soluției propuse, de a dispune exproprierea și despăgubirea proprietarilor bunurilor imobile din contul mijloacelor financiare ale bugetului public național, fapt ce poate prejudicia interesul public.

Aspectele date sunt detaliat descrise în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține prevederi referitoare la determinarea responsabilității Guvernului, de a întreprinde în numele statului, măsurile necesare exproprierii și plății despăgubirilor proprietarilor bunurilor imobile enunțate în proiect.

Însă, luând în considerație examinarea oportunității soluției legale a realizării interesului național, conform recomandării expuse la obiecția analizată la compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, este necesară identificarea unui mecanism legal de anulare a tuturor actelor administrative și civile referitoare la terenul din perimetrul liniilor roșii al str. Bucovina mun. Chișinău și restituirea bunurilor imobile enunțate în proiect în domeniul public al statului, cu formarea unui bun imobil consolidat sub formă de drum public.

Adiacent, urmare a adoptării proiectului propus va implica activitatea IP Agenția Servicii Publice, care va opera modificările corespunzătoare în documentația cadastrală, în conformitate cu contractele de vânzare-cumpărare.

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.2. din proiect

2. Obiecte ale exproprierii sunt bunurile imobile proprietate privată, amplasate în mun.Chișinău com. Stăuceni, sat. Stăuceni, cu numerele cadastrale 3153213016, 3153213016.01, 3153213017, 3153213018, 3153213019, 3153213020, 3153213021, 3153213023, 3153213023.01, 3153213025, 3153213026, 3153213028, 3153213029, 3153213030, 3153213031, 3153213036, 3153213036.01, 3153213045, 3153213046, 3153213047, 3153213015, 3153213008, 3153213013, 3153213035, 3153213012 necesare pentru construcția, amenajarea și acces la complexul arenei polivalente de interes național.

Obiecții:

În cuprinsul normei propuse sunt identificate bunurile imobile proprietate privată, amplasate în municipiul Chișinău, comuna Stăuceni, satul Stăuceni, necesare pentru construcția, amenajarea și accesul la complexul arenei polivalente de interes național.

Analizând datele oficiale din extrasele sistemului informațional „Cadastru”, remarcăm că în privința bunului imobil cu numărul cadastral 3153213.047 lipsesc careva informații, fapt ce denotă incertitudini vizavi de

existența unor înscrieri în registrul bunurilor imobile privitor la bunul respectiv, la drepturile patrimoniale asupra lui și la titularul de drepturi.

Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea proiectului se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Adiacent, menționăm că aplicarea procedurii de expropriere în privința unui eventual bun imobil care nu este înregistrat în registrul bunurilor imobile, este contrară prevederilor legale, care stabilesc interdicții vizavi de efectuarea unor operațiuni cu proprietatea exclusivă a statului. Or, conform dispozițiilor art.3 lit.d) al Legii nr.29/2019 delimitării proprietății publice, un principiu de bază al procesului de delimitare a proprietății îl constituie determinarea apartenenței și a componenței bunurilor.

Prin urmare, supunerea unui bun inexistent procedurii exproprierii, creează riscul prejudicierii bugetului public național, urmare a alocării mijloacelor financiare în calitate de despăgubire pentru exproprierea bunului imobil respectiv.

În acest sens, este relevant art.5 alin.(1) al Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, care stipulează că, "*Sunt supuse înregistrării obligatorii bunurile imobile și drepturile asupra lor indicate la art.4 alin.(2) și (3)*". Articolul 4 al legii menționate, prevede că "*Subiecți ai înregistrării sunt proprietarii de bunuri imobile și alți titulari de drepturi patrimoniale: cetățeni ai Republicii Moldova, cetățeni străini, apatrizi, persoane juridice din țară și din străinătate, organizații internaționale, Republica Moldova, unitățile ei administrativ-teritoriale, state străine*".

În consecință, în vederea asigurării realizării interesului național de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național, este necesară identificarea statutului bunului imobil propus exproprierii, în vederea respectării principiului transparenței, eficienței și predictibilității proprietății publice.

Recomandări:

Excluderea numărului cadastral inexistent din conținutul normei propuse.

În consecință, în vederea asigurării realizării interesului național de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național, este necesară identificarea statutului bunului imobil propus exproprierii, în vederea respectării principiului transparenței, eficienței și predictibilității proprietății publice.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Prin proiect se propune exproprierea bunurilor imobile proprietate privată, amplasate în municipiul Chișinău, comuna Stăuceni, satul Stăuceni, în vederea efectuării lucrărilor de construcție, amenajare pentru asigurarea accesului la complexul arenei polivalente de interes național.

Analizând informațiile din Registrul bunurilor imobile cu privire la bunurile imobile cu numerele cadastrale indicate în proiect, se constată că acestea sunt amplasate în adiacentul arenei polivalente de interes național, pe ambele părți ale str. Bucovina (cu excepția numărului cadastral 3153213.047), care nu este inclus în Registrul bunurilor imobile - (a se vedea obiecția de la art.2 al prezentului proiect).

În nota informativă aferentă proiectului, pe lângă argumentele de rigoare prezentate întru susținerea proiectului se menționează că: *"În urma examinării de către Comisia de cercetare prealabilă pentru declararea utilității publice de interes național de construcție, amenajare și acces la complexul arenei polivalente de interes național s-a dovedit faptul că acțiunile realizate pe terenurile adiacente construcției arenei polivalente precum modificarea statutului juridic din teren agricol (grădini) în teren pentru construcții și eliberarea actelor permise pentru lucrări de construcție s-au realizat ilicit cu încălcarea Planului urbanistic general și Regulamentul local de urbanism al mun. Chișinău, Planului urbanistic general al com. Stăuceni, reglementărilor tehnice și urbanistice în vigoare cu ignorarea liniilor roșii ale magistralei de interes urban -str. Bucovina. Este foarte important că în Planul urbanistic general și Regulamentul local de urbanism al mun. Chișinău, elaborate și aprobate în perioada 2006-2008, teritoriile adiacente str. Bucovina, indiferent de unitatea administrativ-teritorială în care sunt amplasate, au fost examinate sub aspectul integrării într-o structură urbanistică unică, care prevede: a) Destinația funcțională a terenurilor, tipul construcțiilor și codul urbanistic „D” (dezvoltare), fiind delicat în rezultatul elaborării planurilor urbanistice zonale; b) Utilizarea str. Bucovina în calitate de porțiune a centurii doi a structurii radial-concentrice de transport a capitalei, care pe acest segment va uni sectoarele Ciocana, Râșcani, Poșta Veche și Buiucani și va avea parametri tehnici corespunzători magistralei de interes urban cu distanța minimă în liniile roșii -60,0 m; c) Finalizarea nodului rutier denivelat conform unui proiect care va prevedea continuitatea circulației în toate direcțiile, inclusiv relieșind din opțiunea realizării unui sistem dezvoltat de circulație a transportului public urban; d) Păstrarea, în limitele liniilor roșii a coridoarelor pentru pozarea comunicațiilor magistrale tehnico-edilitare; e) Folosirea spațiului deschis, unicat și dezvoltat rutier, format la intersecția str. Calea Orheiului și str. Bucovina pentru amplasarea unor obiecte de importanță națională cu o concentrare antropogenă semnificativă. [...] În cazul în care situația creată nu va suferi schimbări, consecințele negative pot fi grupate în următoarele categorii: De ordin urbanistic: 1. Nu se vor respecta liniile roșii ale str. Bucovina, făcând imposibile acțiunile de amenajare a spațiului între acestea; 2. Nu se va putea realiza completamente intersecția denivelată, destinată să asigure continuitatea și securitatea circulației; 3. Nu se va putea constitui ansamblul urbanistico-arhitectural, generat de complexul „Chișinău Arena” De ordin tehnic: 1. Nu se vor asigura parametri tehnici și indicii intensității traficului specifici pentru magistrale de interes urban, care concomitent va avea funcția de porțiune a centurii doi a structurii de transport a capitalei; 2. Nu va exista spațiu pentru pozarea rețelelor magistrale tehnico-edilitare necesare pentru dezvoltarea ulterioară a teritoriilor din această zonă, integrate în Planul urbanistic general și Regulamentului local de urbanism ale or. Chișinău și com. Stăuceni. De ordin securitate umană: 1. Nu se va asigura evacuarea momentană a spectatorilor, vizitatorilor, personalului de serviciu la finalul manifestărilor cultural-sportive ;sau în cazul unor avarii tehnico-gene; 2. Nu se va putea organiza circulația continuă a transportului public urban".*

La fel, sunt relevante informațiile prezentate de Primăria municipiului Chișinău, prin care se constată că terenurile indicate în proiect anterior au fost parte componentă ale elementelor constructive ale străzii

(rambleu, dembleu, fâgii de înverzire și trotuare).

De asemenea, de Primăria municipiului Chișinău se propune crearea unei parcele integrale în limitele str. Bucovina și imobilelor propuse exproprierii cu clasarea acestui teren de domeniul public și destinația drum public.

Toate argumentele care au impus elaborarea proiectului, precum și specificările indicate de Primăria municipiului Chișinău, conduc la concluzia că terenurile propuse exproprierii de fapt constituie terenuri din domeniul public al statului și fac parte din drumurile publice.

Reieșind din informația extrasă din Registrul bunurilor imobile, bunurile imobile prevăzute în proiect, au fost înscrise în baza titlurilor de autentificare a dreptului deținătorilor de teren. Bunurile imobile (numerele cadastrale 3153213015, 3153213016, 3153213008, 3153213005), au fost înscrise în temeiul unei decizii privind formarea unui bun imobil, iar bunurile imobile cu numerele cadastrale 3153213045, 3153213046 au fost înscrise în temeiul unor contracte de încetare a proprietății. Toate aceste înscrieri au avut loc în perioada anilor 2010 - 2018.

Potrivit art.127 alin.(4) din Constituție, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

De asemenea, art.9 alin.(2) lit.e) al Legii nr.29/2019 delimitării proprietății publice, stipulează că drumurile naționale, inclusiv părțile componente ale acestora: poduri, viaducte, pasaje denivelate, tuneluri, construcții de apărare și consolidare, alte dotări pentru siguranța circulației rutiere, precum și alte obiective de infrastructură tehnico-edilitară și terenurile aferente acestora, care nu aparțin unităților administrativ-teritoriale sau persoanelor juridice de drept privat sunt bunuri ale domeniului public al statului.

În acest sens, art.13 alin.(1) lit.g) al Legii nr.121/2011 privind administrarea și dezetativizarea proprietății publice, din categoria bunurilor nepasibile de privatizare fac parte bunurile domeniului public, patrimoniul persoanelor juridice de drept public, precum și căile de comunicație, pasajele subterane pentru pietoni. La fel, art.22 alin.(2) al legii enunțate prevede că obiectele privatizării pot fi și bunurile restituite în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale în urma rezilierii/anulării contractelor de vânzare-cumpărare, inclusiv drepturile litigioase.

Articolul 471 al Codului civil stabilește că, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice. Bunurile domeniului public sânt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile. Dreptul de proprietate asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz și nu poate fi dobândit de terți prin uzucapiune. În continuare, relevând prevederile art. 315 Cod Civil care indică la faptul că obiectul actului juridic trebuie să fie licit, să se afle în circuit civil și să fie determinat sau determinabil cel puțin în specia sa. Ca efect, bunurile din domeniul public al statului nu pot constitui obiecte ale unor acte juridice și astfel, survine nulitatea absolută a actului juridic (art. 327 Cod Civil).

La fel, prevederile art. 539 ale Codului Civil sunt posibil de a fi aplicate, prin înstrăinarea bunurilor pe care, conform legii, persoana nu le poate avea în proprietate.

Însă, toate înscrierile în registrul bunurilor imobile s-au bazat pe acte ale administrației publice locale, care de asemenea sunt lovite de nulitate prin prisma prevederilor enumerate mai sus și prevăzute în art. 141 al Codului administrativ: "Un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare. Un act administrativ individual este, de asemenea, nul: a) dacă executarea lui cere săvârșirea unei fapte ilegale, care constituie o componentă de contravenție sau de faptă penală; în alte cazuri prevăzute de lege. Autoritatea publică poate constata nulitatea oricând din oficiu. La cerere nulitatea se constată în măsura în care solicitantul are un interes îndreptățit pentru a o solicita."

Analizând în ansamblu toate prevederile legale și argumentele enunțate mai sus, rezultă că promovarea

proiectului propus constituie o modalitate de legalizare a tuturor actelor administrative și civile lovite de nulitate absolută, a căror obiect a constituit un bun din domeniul public al statului, și anume drumul din perimetru str. Bucovina, mun. Chișinău. Astfel, se crează situația în care inițial, prin metode necunoscute, partea exterioară a drumului respectiv (domeniul public) a fost parcelată în bunuri imobile sub formă de grădini și terenuri pentru construcții, apoi atribuite în proprietate privată. Ulterior, fiind necesară construcția arenei polivalente, s-a depistat că de fapt porțiunile de teren care urmau să asigure un acces fiabil și amenajare potrivită a acestui complex de importanță națională, nu mai sunt în domeniul public al statului și statul este "nevoit" să recupereze bunurile respective prin declararea utilității publice ale acestora.

Însă caracterul inalienabil și imprescriptibil al acestor bunuri imobile face imposibilă în orice caz pierderea în oarecare mod a dreptului de proprietate a statului asupra bunurilor din domeniul public, inclusiv și în perimetru str. Bucovina mun. Chișinău.

Fiind consfințite în Constituție și în legile organice de delimitare a proprietății publice a statului, aceste bunuri aparțin *de iure* statului și în prezent, fiind lovite de nulitate orice acte administrative sau civile care au ca obiect părți din astfel de bunuri. Declararea utilității publice a acestora poate fi catalogată ca o inadvertență juridică, deoarece ele sunt bunurile domeniului public al statului.

Mai mult decât atât, promovarea proiectului va prejudicia bugetul public național pentru despăgubirea așa-numitor "proprietari", valoarea estimativă a prejudiciului cauzat statului nefiind încă cunoscută.

La fel, este relevant faptul că și anterior de Guvernul Republicii Moldova a fost promovat un proiect de lege analogic (nr. 171 din 18.04.2019), rezultatele promovării căruia nu sunt cunoscute.

Totodată, promovarea proiectului în redacția propusă crează un precedent periculos și va avea consecințe nefavorabile asupra administrării legale și eficiente a proprietății publice, inclusiv va constitui temei pentru factorii de decizie de a iniția exproprierea și despăgubirea proprietarilor care au fost în cunoștință de cauză vizavi de statutul inițial al terenurilor respective (domeniul public - căi de comunicație - drum public).

Recomandări:

Dat fiind cele invocate de autor în nota informativă: „acțiunile realizate pe terenurile adiacente construcției arenei polivalente precum modificarea statutului juridic din teren agricol (grădini) în teren pentru construcții și eliberarea actelor permisive pentru lucrări de construcție s-au realizat ilicit cu încălcarea Planului urbanistic general și Regulamentul local de urbanism al mun. Chișinău, Planului urbanistic general al com. Stăuceni, reglementărilor tehnice și urbanistice în vigoare cu ignorarea liniilor roșii ale magistralei de interes urban - str. Bucovina”, precum și din Avizul prezentat de Primăria municipiului Chișinău, cât și din informațiile subdiviziunilor structurale ale Centrului Național Anticorupție, în cumul cu analiza cadrului normativ pertinent, recomandăm suspendarea promovării proiectului până la verificarea legalității actelor administrative emise de către autoritatea administrației publice locale, inclusiv, până la verificarea activității Cancelariei de Stat, vizavi de efectuarea controlului obligatoriu (art.64 alin.(11) al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală) și anume, dacă au fost sau nu controlate legalitatea actelor adoptate de autoritățile administrației locale respective emise în privința terenurilor, bunurilor imobile indicate în proiectul propus.

Totodată, urmare a identificării statutului bunurilor imobile respective, și după care eventual vor fi atribuite, *ab initio*, la categoria bunurilor ce fac parte din domeniul public al statului, se recomandă ca fiind absolut necesar de a fi anulate toate actele administrative și civile (fiind nule prin efectul legii) referitoare la terenurile din perimetrul liniilor roșii ale str. Bucovina municipiul Chișinău și restituirea bunurilor imobile enunțate în proiect în domeniul public al statului, cu formarea unui bun consolidat cu statut de drum public.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Norme irealizabile● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive● Concurența normelor de drept | |
|---|--|

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de Ministerul Economiei și Infrastructurii și are drept scop exproprierea bunurilor imobile proprietate privată (publică), amplasate în municipiul Chișinău, comuna Stăuceni, satul Stăuceni, în vederea efectuării lucrărilor de construcție, amenajare pentru asigurarea accesului la complexul arena polivalentă de interes național.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate rigorile de transparență decizională.

Deși teoretic prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, soluțiile propuse de acesta contravin legislației în vigoare și principiului statului de drept, ceea ce va favoriza apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă norme contradictorii cu art.127 alin.(4) din Constituție, art.9 alin.(2) lit.e) al Legii nr.29/2019 delimitării proprietății publice, art.13 alin.(1) lit.g) al Legii nr.121/2011 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice, art.471, art.539 ale Codului civil vizavi de legalitatea intervenției soluției propuse, de a dispune exproprierea și despăgubirea proprietarilor bunurilor imobile din contul mijloacelor financiare dezafectate de la bugetul public național, fapt ce poate prejudicia interesul public.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție și a unui precedent periculos în administrarea proprietății publice, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

25.11.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector superior