

21 Iulie 2011, nr. 492

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind prețul normativ și modul de vânzare – cumpărare a pământului – art.3, 4, 5, 23; Legea cadastrului bunurilor imobile – art.12, 31, 40'6, ș.a.; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1475 din 27 Iunie 2011)

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 privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind prețul normativ și modul de vânzare – cumpărare a pământului – art.3, 4, 5, 23; Legea cadastrului bunurilor imobile – art.12, 31, 40'6, ș.a.; ș.a.).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, 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. Potrivit notei informative, proiectul urmărește drept scop îmbunătățirea cadrului juridic în scopul simplificării procedurii de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobile. În vederea îmbunătățirii indicatorilor transmiterii dreptului asupra bunului imobil se propune:

- crearea ghișeului unic de prestare a serviciilor privind transferul drepturilor asupra bunurilor imobile;
- excluderea autentificării notariale obligatorii a contractelor de vânzare-cumpărare a pământului, contractelor de ipotecă și contractelor de investiție în construcții, contractelor de servitute;
- punerea la dispoziția titularilor de drepturi a modelelor de acte privind transferul proprietății;
- conectarea bazei de date a Registrului bunurilor imobile la Inspectoratul Fiscal pentru verificarea plății impozitelor.

Pentru realizarea scopului propus se prevede modificarea și completarea Codului civil, Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308-XIII din 25.07.1997, Legii cu privire la ipotecă nr.142-XVI din 26.06.2008, Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XVIII din 25.02.1998 care, potrivit autorului, conțin o serie de norme imperative ce îngreunează procedura de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobile.

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. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiect conține doar o serie de argumente generale și unele calcule, cifre economice în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului.

Totuși, în conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor (inclusiv Uniunii notarilor din Republica Moldova), iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic și de altă natură în urma aplicării prevederilor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor financiare ale proiectului etc.

Menționăm că proiectul în redacția propusă nu va realiza scopul propus de către autor în nota informativă. Precizăm că scopul proiectului este îmbunătățirea cadrului juridic în scopul simplificării procedurii de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobile propunându-se crearea ghișeului unic de prestare a serviciilor privind transferul drepturilor asupra bunurilor imobile, excluderea autentificării notariale obligatorii a contractelor de vânzare-cumpărare a pământului, contractelor de ipotecă și contractelor de investiție în construcții, contractelor de servitute, punerea la dispoziția titularilor de drepturi a modelelor de acte privind transferul proprietății, conectarea bazei de date a Registrului bunurilor imobile la Inspectoratul Fiscal pentru verificarea plății impozitelor.

În opinia noastră, completările și modificările propuse vor avea drept consecință doar excluderea autentificării notariale a contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobile și transferarea atribuțiilor notariale de la notar către Registratorii oficiilor cadastrare teritoriale.

6. 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 Legii și nota informativă la acesta nu conțin referințe la compatibilitatea proiectului cu prevederile acquis-ului comunitar.

7. 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.

Deși în nota informativă a fost prezentat un set de calcule echivalente prezumtiv unor estimări financiare, considerăm că proiectul legii este insuficient fundamentat din punct de vedere economico-financiar. O argumentare suficientă presupune prezentarea unei evaluări a cheltuielilor financiare necesare pentru realizarea noilor reglementări și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului. Plus la aceasta, evaluarea economico-financiară generală urma să fie constituită și în baza avizelor și recomandărilor tuturor instituțiilor specializate, societății civile etc.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. 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.

9. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia am putea presupune eventuala prejudiciere a intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public, în special, în cazul transmiterii drepturilor asupra bunului imobil. Prejudicierea poate fi adusă prin faptul, că interesele corporative pot conduce la nerespectarea

legii și, ca urmare, vor fi prejudiciate interesele persoanelor care intenționează să transmită careva drepturi asupra bunurilor imobile.

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

11. 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.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi. Astfel, potrivit proiectului atribuțiile notarului de verificare a documentelor juridice și autentificare a contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobiliare se transmit Registratoarelor oficiilor cadastrare teritoriale. Însă, proiectul nu reglementează pe larg și complet procedura care trebuie urmată de către Registratorii oficiilor cadastrare teritoriale în cazul verificării de către aceștia a documentelor juridice și autentificare a contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobiliare. Nu este reglementat care sunt acțiunile proprietarilor drepturilor asupra bunurilor imobiliare în cazul refuzului Registratoarelor oficiilor cadastrare teritoriale privind înregistrarea contractelor, privind efectuarea unor acțiuni de către aceștia contrar prevederilor legale etc.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul în redacția propusă nu va realiza scopul propus de către autor în nota informativă. Precizăm că scopul proiectului este îmbunătățirea cadrului juridic în scopul simplificării procedurii de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobile propunîndu-se crearea ghișeului unic de prestare a serviciilor privind transferul drepturilor asupra bunurilor imobile, excluderea autentificării notariale obligatorii a contractelor de vânzare-cumpărare a pămîntului, contractelor de ipotecă și contractelor de investiție în construcții, contractelor de servitute, punerea la dispoziția titularilor de drepturi a modelelor de acte privind transferul proprietății, conectarea bazei de date a Registrului bunurilor imobile la Inspectoratul Fiscal pentru verificarea plății impozitelor. În opinia noastră, completările și modificările propuse vor avea drept consecință doar excluderea autentificării notariale a contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobile și transferarea atribuțiilor notariale de la notar către Registratorii oficiilor cadastrale teritoriale.

- transmiterea drepturilor asupra bunurilor imobile este condiționată de existența documentelor care confirmă dreptul de proprietate asupra acestor bunuri, avizului organului fiscal teritorial privind existența sau lipsa restanțelor la impozitul pe bunurile imobile. De regulă, anume obținerea acestor acte creează dificultăți majore titularilor drepturilor asupra bunurilor imobiliare. Spre exemplu, obținerea documentelor de la OTC care confirmă dreptul de proprietate asupra acestor bunuri durează în mediu 7 zile, iar obținerea avizului organului fiscal teritorial privind existența sau lipsa restanțelor la impozitul pe bunurile imobile poate dura și mai mult de 10 zile. Dacă în mediu urban obținerea avizului organului fiscal teritorial privind existența sau lipsa restanțelor la impozitul pe bunurile imobile este de 5 zile lucrătoare, atunci obținerea acestuia în mediu rural este o adevărată provocare, deoarece în mediul rural, pentru obținerea avizului organului fiscal teritorial, solicitantul trebuie să obțină un aviz de la organului fiscal din localitatea în care se află bunul, care poate dura 2-3 zile, și, doar ulterior, cu acel aviz poate să se prezinte la organul fiscal raional care la rîndul său într-un termen de 5 zile eliberează avizul privind existența sau lipsa restanțelor la plata impozitului pe bunurile imobile. Menționăm că aceste avize au un termen de valabilitate foarte restrîns. Prin urmare, trebuie constatat faptul că nu procedura de autentificare a contractului este anevoioasă, dar colectarea și obținerea actelor obligatorii pentru efectuarea transferului drepturilor. În cazul în care se vor elimina unele acte obligatorii sau se va simplifica modul de colectare a acestor acte pentru efectuarea transferului drepturilor asupra bunurilor imobiliare, termenul de efectuare a unor astfel de tranzacții se va micșora considerabil.

Spre exemplu ar putea fi întreprinse măsuri pentru:

- acordarea accesului liber notarilor la baza de date a OTC pentru verificarea deținătorilor dreptului;
- acordarea dreptului de autentificare a contractelor doar în baza informațiilor obținute din baza de date a OTC fără a fi obligatorie obținerea extrasului din registru cu sigiliul umed al OTC;

- excluderea avizului organului fiscal teritorial privind existența sau lipsa restanțelor la impozitul pe bunurile imobile. Or, potrivit Codului fiscal, persoanele fizice sau juridice sunt obligate să calculeze și/sau să achite la buget orice impozite și taxe. Achitarea impozitelor sunt legate de persoană și nu de drepturile ce urmează a fi transmise. Astfel, dacă titularul unui drept are restanțe față de buget la plata impozitului pe bunurile imobile, organul fiscal trebuie să-l identifice și să-l sancționeze, dar nu să-i îngreudească dreptul de proprietate și anume dreptul de dispoziție.
- termenul de perfectare a unui contract de transmitere a dreptului asupra bunului imobil se va reduce pînă la 3-5 zile, micșorîndu-se și costurile efectuării unei astfel de tranzacții.

Proiectul nu reglementează pe larg și complet procedura ce trebuie urmată de către Registratorii oficiilor cadastrare teritoriale în cazul verificării de către aceștia a documentelor juridice și autentificării contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobiliare.

În plus, nu este oferită o reglementare clară a acțiunilor proprietarilor drepturilor asupra bunurilor imobiliare în cazul refuzului Registratorilor oficiilor cadastrare teritoriale privind înregistrarea și autentificarea contractelor, privind efectuarea unor acțiuni de către aceștia contrar prevederilor legale etc.

Ținînd cont de importanța contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobiliare, acestea trebuie încheiate în formă scrisă, simpla manifestare de voință nefiind o garanție suficientă pentru părți. Prin urmare, este necesar ca această manifestare de voință a părților să fie certificată cu putere oficială de către o persoană investită cu autoritatea statului. Astfel, excluderea autentificării de către notar al contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobile nu este binevenită deoarece potrivit Legii cu privire la notariat, notariatul este o instituție publică de drept abilitată să asigure, în condițiile legii, ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor și statului prin îndeplinirea de acte notariale în numele Republicii Moldova. Unul din rolurile notarului este de a desluși raporturile reale dintre părți și de a le explica acestora, în situația în care soluția aleasă de ele, prin actul ce doresc să-l încheie, este lezionară atât pentru ele cît și pentru terți sau contravine normelor imperative de drept și bunelor moravuri, de a stabili soluțiile de corectare a voinței părților pînă cînd acestea ajung în concordanță cu legea.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției