

30 Noiembrie 2012, nr. 570

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1308-XIII din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului

(înregistrat în Parlament cu numărul 1699 din 17 Iulie 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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.1308-XIII din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

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 a fost elaborat în vederea simplificării procedurii de transfer a drepturilor asupra terenurilor agricole cu suprafață mică, prin excluderea autentificării notariale obligatorii a contractelor de vânzare-cumpărare a terenurilor agricole cu suprafață de pînă la 0,10 ha atribuite în proprietate privată în conformitate cu art.12 din Codul funciar.

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, 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 prin excluderea autentificării notariale obligatorii a contractelor de vânzare-cumpărare a pământului. 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. Prejudiciii 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. Reieșind din prevederile propuse la art.3 alin.(5) Legea nr.1308/1997, atribuirea terenurilor agricole în conformitate cu art.12 din Codul funciar va fi o condiție pentru acceptarea sau nu a procedurii de autentificare. Astfel, atribuțiile notarului de verificare a documentelor juridice și autentificare a contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobiliare se transmit registratorilor oficiilor cadastrare teritoriale. Însă, proiectul nu reglementează procedura ce 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 registratorilor oficiilor cadastrare teritoriale privind înregistrarea contractelor, privind efectuarea unor acțiuni de către aceștia contrar prevederilor legale.

Prin urmare, în cazul implementării proiectului propus, registratorul nu va prelua toate verigile de

confirmare a autenticității unui contract, rolul acestuia se va reduce doar la simpla vizualizare și înregistrare a dreptului în baza contractului scris prezentat de părți, pe care va fi obligat să-l primească pentru înscrierile solicitate, fără a armoniza dorința părților cu prevederile legii pentru obținerea rezultatului urmărit de solicitantul actului.

Autentificarea oricărui înscris de către notarul public dă expresie, într-o formă specifică, acordului de voință al părților, așa cum rezultă chiar din încheierea de autentificare, care atestă prezența acestora în fața notarului, identificarea lor, precum și luarea consimțământului fiecăruia, după ce i s-a adus la cunoștință conținutul înscrisului. Potrivit legii actul notarial, purtând sigiliul și semnătura persoanei care desfășoară activitate notarială, este de autoritate publică, se prezumă legal și veridic. Contractele autentificate notarial dobândesc o importantă forță juridică, în special în materia probelor și se prezumă legale astfel încât părțile nu mai sînt obligate să demonstreze de fiecare dată legalitatea conținutului contractelor. După excluderea autentificării notariale de fiecare dată cînd între părți vor apărea anumite litigii, instanța va fi obligată să consume mai mult timp deoarece faptele din contract vor trebui probate. Alternativă ar fi ca toate clauzele din contract să fie certificate de către registrator, dar aceasta ar lipsi de efect reforma. Și plus la toate riscurile suportate astăzi de notar vor fi transferate în contul statului. Fără a intra în amănunte dorim să precizăm că respectul acordat de lege actului autentic cu privire la forța sa probantă poate fi explicată prin două motive și anume:

- cel de esență care-l constituie ținuta morală deosebită notarului public; și
- gravele consecințe disciplinare sau penale la care s-ar expune notarul public în situația înscrierii cu bună știință, a unor date false într-un act autentificat de el. Dacă cele înscrise într-un contract autentificat sunt contestate în întreg sau în parte, sarcina probei îi revine celui care a făcut afirmația.

Siguranța actului notarial este determinată inclusiv de arhivarea și păstrarea la notar a tuturor actelor ce confirmă legalitatea contractului autentificat. Astfel, în caz de apariție a litigiilor sau în caz de pierdere a contractului părțile pot apela la notar pentru a primi copii și duplicate. Această atribuție la fel va trebui să fie transferată registratorului, fapt care va necesita cheltuieli și timp suplimentar.

Totodată, rămîne neclar cine va verifica modul de atribuire a terenurilor și cine va purta răspundere pentru prejudicierea, care poate fi adusă prin faptul nerespectării legii, persoanelor care intenționează să transmită careva drepturi asupra celor 0,10 ha de teren agricol.

O altă problemă care reiese din proiectul de lege este că, serviciile notariale sunt prestate nu doar de notari, ci și de persoane abilitate să desfășoare activitatea notarială, în cazul respectiv, de către autoritățile administrației publice locale. Potrivit art.37 lit.f) din Legea cu privire la notariat nr.1453/2002, persoanele cu funcție de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale îndeplinesc următoarele acte notariale: autentificarea contractelor de înstrăinare (vînzare-cumpărare, donație, schimb) a bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor cu destinație agricolă. Astfel, proiectul de lege nu trebuie să excludă totalmente autentificarea notarială, dar acest drept ar putea să rămînă la dorința proprietarului.

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 prin excluderea autentificării notariale obligatorii a contractelor de vînzare-cumpărare a pămîntului;
- 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;
- 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 .

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.

Implicarea unui notar poate asigura o protecție efectivă a persoanelor în încheierea de acte juridice translativ de drepturi. Prin cerința formei de autentificare notarială, fiind consultate și informate de către un notar neutru, independent și competent cu privire la consecințele juridice ale declarațiilor sale, persoanele sînt preîntâmpinate să nu ia o hotărâre prea grăbită și, în mod posibil, riscantă. În așa fel, tocmai în cazul autentificării notariale se economisesc eforturile persoanelor, legate de revendicarea drepturilor pe care le au.

Este vădit că autorul confundă simpla scriere a cererii de modificare a datelor din Registrul Bunurilor Imobile cu autentificarea, care presupune mai multe procedee menite să asigure siguranța contractelor, avînd ca obiect transferul dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției