

27 Noiembrie 2012, nr. 571

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIII din 25.02.1998

(înregistrat în Parlament cu numărul 1944 din 05 Septembrie 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 cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIII din 25.02.1998.

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.** Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul îmbunătățirii cadrului juridic în domeniu. De asemenea, se propune crearea Sistemului informațional automatizat "Arhiva electronică". În acest sens, se propun amendamente la legea sus-menționată referitoare la acest sistem electronic de ținere a arhivei cadastrului bunurilor imobile. Totodată, proiectul de lege prevede completarea Legii cadastrului bunurilor imobile cu reglementări care vor stabili particularitățile pentru înregistrarea drepturilor de proprietate în temeiul contractelor de înstrăinare, în cazul în care nu sunt autentificate notarial.

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. Totuși, în conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză financiară, pentru evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări. 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. Menționăm că, în nota informativă nu se conțin prevederi referitoare la finanțarea, implementarea, deservirea cât și dezvoltarea Sistemului informațional automatizat „Arhiva electronică”. De asemenea, nu este prevăzută nici perioada în care acesta urmează a fi instituit și nici responsabilii de această activitate.

- 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.

Se menționează că crearea și implementarea arhivei electronice presupune că toată documentația cadastrală să fie ținută și păstrată în format electronic. În lipsa unei informații în nota de argumentare privind finanțarea acestui sistem ne rezervăm dreptul de a constata doar faptul că, totuși, implementarea, deservirea, cât și dezvoltarea Sistemului Informațional Automatizat "Arhiva electronică" necesită alocarea de surse financiare considerabile. Odată ce proiectul conține norme care fac referire la modul de intrare în vigoare a unor norme - la momentul implementării Sistemului Informațional Automatizat "Arhiva electronică", presupunem că va fi necesară alocarea de surse financiare pentru implementarea acestui sistem. Autorul urma să menționeze în nota informativă din ce surse vor fi acoperite cheltuielile legate de implementarea sistemului și dacă există mijloacele bănești necesare pentru implementarea Sistemului Informațional Automatizat "Arhiva electronică".

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 nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

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 referitoare la crearea și implementarea arhivei electronice în cadrul Întreprinderii de Stat „Cadastru”. Prevederile modificatoare propuse, vin să precizeze atribuțiile registratorului din cadrul Întreprinderii specializate „Cadastru”, în vederea creșterii securității tranzacțiilor cu bunurile imobile, îmbunătățirii procesului de prestare a serviciilor de către oficiile cadastrale teritoriale. Totodată, proiectul prevede instituirea posibilității înregistrării drepturilor de proprietate în temeiul contractelor de înstrăinare în cazul în care nu sunt autentificate notarial. Prin urmare, atribuțiile notarului de verificare a documentelor juridice și autentificarea 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 solicitanții actului.

Autentificarea oricărui înscris de către notarul public dă expresie, într-o forma 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. Prin 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.

Din considerentele expuse, considerăm că din proiectul de lege, trebuie excluse prevederile ce vizează instituirea posibilității înregistrării drepturilor de proprietate în temeiul contractelor de înstrăinare în cazul în care nu sunt autentificate notarial.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I	Art.4 alin.(6) se expune în redacție nouă și va avea următorul cuprins: „(6) Construcțiile precum chioșcurile, gheretele, împrejuririle, pereții, bornele de hotar, stratul asfaltic, macaralele și alte instalații, ale căror funcții sunt legate de teren sau de clădire și care nu pot fi formate ca obiecte de drept independent în conformitate cu Legea nr.354-XV din 28 octombrie 2004 cu privire la formarea bunurilor imobile precum și alte obiecte de infrastructură tehnico-edilitară, nu sunt obiecte ale înregistrării în registrul bunurilor imobile.”	Art.8 alin.(2) din Legea cu privire la formarea bunurilor imobile nr.354-XV din 28.10.2004, la care se face trimitere în acest punct din proiectul de lege, de asemenea stabilește expres obiectele care nu pot forma obiecte independente de drept. Astfel, obiectele expres statuate la art.8 alin.(2) din Legea nr.354/2004, care nu pot fi formate ca obiect independent de drept sunt diferite față de cele stipulate în proiect.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Deoarece stipulațiile art.8 din Legea nr.354/2004, diferă de cele propuse în proiect, considerăm oportun revizuirea pct.2 din proiectul de lege în coroborare cu prevederile art.8 din Legea nr.354/2004.
2	Art.I	2. Art.20 se completează cu alineatele (6), (7) și (8).	Alineatele (6), (7) și (8), propuse spre completare, conțin norme ce se referă în special la ținerea dosarului cadastral în formă electronică. Astfel, nu este clar dacă este obligatorie ținerea dosarului cadastral în formă electronică. Astfel formulată, norma va permite de a se interpreta că ținerea dosarului cadastral în format electronic nu este obligatorie și respectiv, va naște controverse în ceea ce privește interpretarea corectă a acestei norme. Totuși, autorul în nota informativă relevă necesitatea implementării Sistemului Informațional Automatizat "Arhiva electronică". În aceste circumstanțe, în opinia noastră, ar fi oportun ca dosarul cadastral să fie ținut în mod obligatoriu și în format electronic.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Avînd în vedere cele precizate recomandăm modificarea normei în sensul obligativității ținerii dosarului cadastral și în format electronic.
3	Art.I	Art.36: - alin.(1) se completează în final cu următorul text „sau certificatul privind înscrierea în registrul bunurilor	Prin modificările propuse, vor fi eliberate două documente care confirmă înregistrarea dreptului în registrul bunurilor imobile: extrasul din registru și certificatul privind înscrierea în registrul bunurilor	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă modificarea normei în sensul expunerii clare a termenului de eliberare a certificatului privind

		imobile"; - alin. (4) se expune în redacție nouă și va avea următorul cuprins: „(4) Certificatul privind înscrierile în registrul bunurilor imobile se eliberează persoanei fizice, care s-a legitimat □ a depus o cerere scrisă, sau persoanei juridice, care a sesizat oficial oficiul cadastral teritorial”.	imobile. Urmare a expunerii alineatului (4), în redacție nouă, apar neclarități referitoare la termenul în care certificatul privind înscrierile în registrul bunurilor imobile va fi eliberat. Este de remarcat că, extrasul din registrul bunurilor imobile se eliberează, în termen de 3 zile lucrătoare.		înscrierile în registrul bunurilor imobile.
4	Art.II	Prevederile acestui articol, conțin reglementări referitoare la modul de intrare în vigoare a legii.	Prin acest articol, se instituie excepția intrării în vigoare a unor norme – până la momentul implementării Sistemului Informațional Automatizat "Arhiva electronică". Astfel, nu este clar termenul în care urmează a fi implementat sistemul informațional automatizat.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de stabilit expres termenul în care sistemul Sistemului Informațional Automatizat "Arhiva electronică" urmează a fi implementat.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul în redacția propusă nu va realiza scopul propus de către autor în nota informativă; nu se conțin prevederi referitoare la finanțarea, implementarea, deservirea cât și dezvoltarea Sistemului informațional automatizat „Arhiva electronică”. De asemenea, nu este prevăzută nici perioada în care acesta urmează a fi instituit și nici responsabilii de acest lucru;
 - proiectul nu reglementează pe larg și complet procedura ce trebuie urmată de către registratorii oficiilor cadastrale 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 cadastrale teritoriale privind înregistrarea și autentificarea contractelor, privind efectuarea unor acțiuni de către aceștia contrar prevederilor legale;
 - proiectul conține neclarități referitoare la ținerea dosarului cadastral în formă electronică. Astfel, nu este clar dacă este obligatorie ținerea dosarului cadastral în formă electronică;
 - proiectul prevede instituirea posibilității înregistrării drepturilor de proprietate în temeiul contractelor de înstrăinare a bunurilor imobile, în cazul în care nu sunt autentificate notarial.
- Ținând 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. Astfel, excluderea autentificării de către notar a 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, or proiectul nu reglementează procedura ce trebuie urmată de către registratorii oficiilor cadastrale teritoriale în cazul verificării de către aceștia a documentelor juridice și autentificarea contractelor de transmitere a drepturilor asupra bunurilor imobiliare. 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. Or, potrivit reglementărilor propuse, registratorul nu verifică capacitatea de exercițiu la momentul încheierii contractului și voința reală a părților referitoare la conținutul contractului prezentat spre înregistrare. Registratorul nu va deține, în temeiul legii, astfel de obligații și respectiv nu va purta răspundere pentru conținutul actului primit pentru înscrieri. De asemenea, acesta nu va explica părților contractante consecințele juridice ale actului încheiat, deoarece de competența registratorului va ține, exclusiv, primirea actului spre înregistrare și înregistrarea dreptului în baza unui contract, nu va solicita careva acte suplimentare, deoarece nu deține astfel de atribuții și se va prezuma că acordul terților a fost exprimat.

