

06 Iulie 2016, nr. 713

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind modificarea unor acte legislative (Legea cadastrului bunurilor imobile – art.43; Legea cu privire la arenda în agricultură – art.10)

(înregistrat în Parlament cu numărul 203 din 02 Iunie 2016)

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 privind modificarea unor acte legislative (Legea cadastrului bunurilor imobile – art.43; Legea cu privire la arenda în agricultură – art.10)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați 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. Art.35 al.(3) din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 stabilește că actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În unele cazuri, actul de modificare sau completare poate avea o forță juridică superioară celei a actului modificat sau completat. Avînd în vedere că se propune modificarea unor legi organice considerăm că autorul a respectat rigorile legislative la stabilirea categoriei acului de modificare.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative modificările propuse vin să aducă mai multă stabilitate în sectorul agricol și, în mod special, în relațiile de arendă dintre proprietarii de terenuri agricole și arendași. În special se propune modificarea condițiilor de înregistrare a contractelor de arendă la primăria localității. În viziunea autorilor proiectului legii de modificare, înregistrarea la primăria localității a contractelor de arendă a terenurilor agricole pe un termen de pînă la 3 ani, este o prevedere care defavorizează arendașii.

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 Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Potrivit art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. Totodată, aceasta dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, au fost respectate rigorile cooperării cu societatea civilă.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare viabilă pentru promovarea proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă generală cu privire la condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi ale proiectului și evidențiază elementele pe care le introduce proiectul. În același timp, lipsește analiza impactului de reglementare care este obligatorie în condițiile în care prevederile proiectului vizează nemijlocit interesele persoanelor fizice și juridice care practică activitate de întreprinzător.

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.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară relevantă.

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.

Această prevedere nu este aplicabilă actului legislativ expertizat or, implementarea proiectului nu necesită cheltuieli financiare la etapa implementării.

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.

În textul notei informative autorul evidențiază că modificările propuse și promovate sînt urmare a solicitărilor agenților economici din agricultură, fără a identifica care anume agenți economici au solicitat inițierea unor astfel de modificări și care sunt dificultățile întâmpinate de către aceștia la implementarea prevederilor supuse modificărilor.

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 nu stabilește atribuții ale autorităților

publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

Concluzii

Potrivit autorului proiectului actului de modificare a Legii cadastrului bunurilor imobile și a Legii cu privire la arenda în agricultură impunerea înregistrării la oficiul cadastral teritorial a contractelor de arendă încheiate pe un termen de 3 ani și mai mare este o prevedere care defavorizează arendașii, or, aceștia din urmă, de multe ori, preiau în arendă terenuri într-o stare neprelucrată, afectată grav de boli, vătămători și buruieni, în consecință urmînd să investească în tehnologii de ameliorare a acestor terenuri cel puțin 2 – 3 ani, și abia după aceasta ar avea posibilitatea reală de recuperare a cheltuielilor suportate. La fel, reînregistrarea contractelor de arendă a terenurilor agricole la fiecare 3 ani atrage și alte costuri ce țin de înregistrare, necesită timp pentru invitarea la primărie a proprietarilor, ceea ce creează incomodități legate de faptul că mulți din ei sunt plecați după hotare.

Este de menționat că o astfel de justificare a promovării modificărilor propuse este lipsită de orice temei și logică juridică. Legiferarea raporturilor juridice dintre arendator și arendași se materializează prin încheierea unui contract, de regulă, întocmit în formă scrisă. Contractul este acordul încheiat între două părți cu scopul de a stabili ansamblul de obligații reciproce ale acestora, valabile într-un termen limitat. Termenul contractului este perioada pentru care părțile au convenit să transmită în posesie și folosință a obiectului contractului și a dreptului asupra acestuia. Dacă să ne referim la contractul de arendă termenul acestuia, potrivit prevederilor art.8 din Legea 198/15.05.2003 cu privire la arenda în agricultură, este maxim 30 ani, iar în cazul transmiterii în arendă a terenurilor agricole în scopul sădirii unor plantații multianuale, termenul contractului de arendă va fi stabilit pentru cel puțin 25 de ani. Astfel, preluarea de către arendași a unor terenuri într-o stare neprelucrată, afectată grav de boli, vătămători și buruieni, în consecință urmînd să investească în tehnologii de ameliorare a acestor terenuri cel puțin 2 – 3 ani, și abia după aceasta ar avea posibilitatea reală de recuperare a cheltuielilor suportate nu ține de obligativitatea înregistrării contractelor de arendă la primărie sau oficiul cadastral teritorial, dar de perioada pentru care este transmis bunul în arendă și a stării acestuia.

În cazul în care obiectul contractului necesită careva investiții, părțile pot negocia perioada de arendă astfel ca să respecte interesele tuturor părților implicate.

Înregistrarea contractului de arendă la primărie și/sau la oficiul cadastral în registrul bunurilor imobile are scopul de informare a persoanelor terțe despre drepturile și obligațiile care grevează un anumit bun imobil. Registrul bunurilor imobile conține înscrieri privind fiecare bun imobil, dreptul de proprietate și alte drepturi patrimoniale, titularii de drepturi, documentele ce confirmă drepturile, tranzacțiile cu bunuri imobile și alte temeuri ale nașterii, modificării, grevării și stingerii drepturilor. Registrul bunurilor imobile este documentul de bază al cadastrului. Dacă datele din registrul bunurilor imobile nu coincid cu datele din alte documente cadastrale sau cu datele constatate pe teren, se consideră veridice datele din registrul bunurilor imobile, cu excepția cazurilor de eroare tehnică evidentă.

Este de reținut că la înaintarea cererii de înregistrare a contractului de arendă, legalizat și perfectat în modul corespunzător, la oficiul cadastral nu presupune prezența ambelor părți contractante, spre deosebire de înregistrarea la primărie cînd, în mod legal, la depunerea cererii trebuie să fie prezente ambele părți contractante.

Considerăm că este oportun de a exclude posibilitatea de înregistrare a contractelor de arendă la primărie cu menținerea înregistrării a acestora doar la oficiul cadastral teritorial.

Înregistrarea obligatorie a tuturor contractelor de arendă la oficiul cadastral se va reflecta pozitiv și asupra bugetelor locale, or inspectoratul fiscal va avea un tablou clar cu privire la terenurile care sunt transmise în arendă și vor putea monitoriza mai efectiv modul de achitare a impozitului pe venit rezultat din transmiterea în arendă a bunurilor.

Rezumînd cele expuse, considerăm necesar de a elimina toate omisiunile identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, or, în varianta propusă de autori, acest proiect de act normativ nu poate fi acceptat de Parlament. Vom accentua, de asemenea, că din lipsa unor analize aprofundate, necesare determinării oportunității normelor din proiect,

precum și în absența avizelor și expertizelor din partea autorităților publice centrale și locale, nu putem stabili dacă prezentul proiect de lege este sau nu contrar interesului public general.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției