



Parlamentul
Republicii Moldova

RG nr. 536
17 octombrie 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul legii pentru modificarea unor acte normative
(Codul Fiscal nr.1163/1997, Legea nr.1164/1997 pentru punerea în aplicare a
titlurilor I și II ale Codului Fiscal, Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998,
Legea nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, Legea nr.150/2017
cu privire la Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară,
Legea nr.151/2017 cu privire la sistemul de adrese)
(nr.341 din 02.10.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și reieșind din analiza efectuată relatăm următoarele.

A. Aspecte de ordin general și procedural:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către dl Alexandr Trubca, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit notei informative, proiectul de lege propus examinării are drept scop îmbunătățirea situației create, prin delimitarea funcțiilor de elaborare și promovare a politicilor în domeniul cadastrului, evaluare și reevaluare a bunurilor imobile, managementul terenurilor, geodezie, cartografiere, topografiere, cadastrul edilitar, sistemele informaționale geografice de stat și infrastructura națională de date spațiale de funcțiile de implementare a acestora, precum și fortificarea mecanismului de funcționare/organizare a organului central de specialitate în domeniul cadastrului și evaluării bunurilor imobile. Adicional, se propune transferul competențelor de elaborare a politicilor în domeniul evaluării bunurilor imobile de la Ministerul Finanțelor către organul central în domeniul cadastrului și evaluării bunurilor imobile (Agenția Relații Funciare și Cadastru), cu implementarea acestor politici de către autoritatea/instituția de implementare din subordine. În acest sens, se propun intervenții în mai multe acte normative (Codul Fiscal nr. 1163/1997, Legea nr. 1164/1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului Fiscal, Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, Legea nr. 150/2017 cu privire la Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară, Legea nr. 151/2017 cu privire la sistemul de adrese).

3. Prin natura reglementărilor, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, iar domeniul de reglementare ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel incidente prevederile art.66 și 72 din Constituția Republicii Moldova.

4. Proiectul a fost înaintat, cu titlu de inițiativă legislativă, de către un deputat în Parlamentul Republicii Moldova, fapt ce formal, corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova. Totuși, este de remarcat că elaborarea proiectelor ce vizează redistribuirea competențelor întru realizarea politicii statului în domeniile vizate în proiect urmează a fi inițiată de către Guvern. În virtutea art.23 alin. (2) din Legea nr. 100/2017, proiectele de acte normative pot fi inițiate de către subiecții abilitați, în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora. În conformitate cu art. 4 lit. n) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, administrația publică și serviciile publice este unul din domeniile de activitate ale Guvernului.

5. Autorul relevă în nota informativă condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite. Însă, contrar prevederilor legale, nota informativă nu conține informații referitoare la analiza cadrului legislativ în vigoare, corelarea prevederilor proiectului de lege cu prevederile legislației în vigoare, informații privind legalitatea și echilibrul între reglementările concurente, oportunitatea, concurența normelor juridice. Astfel, nota informativă ce însoțește proiectul de lege nr.341 din 02.10.2023, ar fi trebuit să conțină rezultatele lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, referire la documente de politici publice, etc, fapt confirmat și de prevederile art.25 din Legea nr.100/2017, care stabilește expres la alin.(1) că, *„elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ”*, iar *„în cazul unui proiect care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern”*.

Concomitent, subliniem că în pofida celor susținute de către autor în Nota informativă, implementarea proiectului va avea impact asupra bugetului public. Efectul economico-financiar al prezentului proiect de lege va presupune cheltuielile de personal privind eventualele garanții sociale asigurate de legislația în vigoare, ca rezultat al refuzului transferului personalului angajat al Ministerului Finanțelor, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare în cadrul Agenției Relații Funciare și Cadastru. În atare condiții, proiectul necesită o fundamentare economico-financiară în condițiile Legii nr. 100/2017.

6. Referitor la procedura de înaintare și examinare a proiectelor de acte normative spre examinare în Parlament, sesizăm necesitatea respectării următoarelor cerințe obligatorii:

- în conformitate cu prevederile art.58 din Regulamentul Parlamentului, *proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare. Potrivit prevederilor art.32 alin.(1) din Legea nr.100/2017, proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului, avizele la proiect. Ținând cont de subiectul abordat în proiect, se consideră necesare opiniile Ministerului Justiției, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerului Finanțelor, Agenției Servicii Publice, Agenției Relații Funciare*

și Cadastru. Menționăm că, astfel de expertize nu au fost asigurate de autorul proiectului. La fel, în sensul respectării alin.(3) al articolului în cauză, proiectul actului normativ urmează a fi supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

B. Privitor la conținutul nemijlocit al proiectului de lege și respectarea normelor de tehnică-legislativă comunicăm următoarele :

1. Conform art.4 alin.(1) lit.b) al Legii nr.98/2012, unul din principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate este delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a politicilor.

În contextul reformei administrației publice inițiate în anul 2016-2018 prin Legea nr.173/2018 pentru modificarea unor acte legislative, în scopul delimitării funcțiilor de elaborare și promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora au fost modificate actele normative din domeniile de responsabilitate ale Agenției Relații Funciare și Cadastru prin care funcțiile de elaborare a politicilor a Agenției au fost delegate unor autorități publice centrale, fără a fi indicate expres denumirea autorităților care le vor exercita. Atât potrivit Notei informative la proiect cât și din conținutul legii menționate se deduce că, *funcțiile de elaborare a politicilor* ale Agenției Relații Funciare și Cadastru *în domeniul relațiilor funciare, monitoringului funciar, valorificării și ameliorării terenurilor degradate, cadastrului bunurilor imobile, geodeziei, cartografiei și geoinformaticii; infrastructurii naționale de date spațiale, înregistrării obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară, domeniul adreselor* au fost transferate **în competența Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare**, iar *elaborarea și realizarea politicilor în domeniul evaluării bunurilor imobile în scopul impozitării* au fost date **în competența Ministerului Finanțelor**.

Implementarea politicii în domeniul geodeziei, cartografiei și geoinformatică, infrastructurii naționale de date spațiale, precum și în domeniului regimului proprietății funciare, ținerii cadastrului funciar și a monitoringului funciar au fost puse în sarcina **autorității administrative responsabile de implementarea acestor politici**, care urma să fie subordonată Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare.

Implementarea politicilor în domeniul cadastrului bunurilor imobile a fost pusă în sarcina **Agenciei Servicii Publice**, iar *evaluarea bunurilor imobile în scopul impozitării* se efectuează de către **organele cadastrale teritoriale**.

2. Atenționăm că, modificările legislative frecvente, care oferă soluții radicale și diametral opuse, nu respectă principiile oportunității, consecutivității, stabilității și predictibilității normei juridice care constituie baza securității juridice, iar autorul urmează să examineze minuțios transferul de atribuții unor autorități publice prin posibilitatea și capacitățile funcționale de exercitare a atribuțiilor respective de către acestea într-un mod cât mai eficient și eficace în vederea asigurării implementării cadrului legal din domeniu cu respectarea interesului public.

3. Ca remarcă de ordin general, menționăm că prin modificările operate în proiectul de lege supus avizării se propune utilizarea noțiunii generice de „organul central de specialitate în domeniul evaluării bunurilor imobile”, „organul central de specialitate în domeniul cadastrului”, „organul abilitat cu funcții de implementare a politicii de stat în domeniu cadastrului bunurilor imobile”, și stabilirea competenței Guvernului de a desemna aceste autorități, evitând indicarea expresă a denumirii

autorităților responsabile de elaborare/implementare a politicilor publice în domeniile de competență.

Se remarcă faptul că utilizarea noțiunilor generice în cuprinsul proiectului de lege determină caracterul ambiguu al normelor și neîntrunirea exigențelor de calitate a legii vizate de art.54 al Legii nr.100/2017. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a relevat, în mod constant, că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]” (de referință Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010; Hotărâre nr.5 din 06.03.2018; Hotărârea nr. 2 din 30.01.2018; Hotărârea nr. 26 din 27.09.2016, etc.).

Totodată, circumstanța în cauză, poate condiționa incertitudine la etapa implementării legii. Adicional, menționăm că, potrivit prevederilor art. 14 alin. (1) lit.a) din Legea nr. 100/2017, Hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit în actele normative de nivel superior pentru a căror executare se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective.

4. La art.I din proiect, prin norma de modificare se propune ca *organul central de specialitate în domeniul evaluării bunurilor imobile este responsabil de elaborarea politicii statului în domeniul evaluării și reevaluării bunurilor imobile*. În redacția propusă, nu este clar ce organ va fi responsabil de *elaborarea politicii statului în domeniul evaluării și reevaluării bunurilor imobile*. Din conținutul Notei informative, alăturate proiectului de lege, deducem că responsabil de elaborarea politicii statului în domeniul respectiv va fi Agenția Relații Funciare și Cadastru.

Relevante în acest sens, sunt prevederile art.107 din Constituția Republicii Moldova în conformitate cu care *organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele*. La fel, în temeiul art.9 alin.(1) al Legii nr.98/2012 privind administrația publică de specialitate, *ministerele sunt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sunt încredințate*.

Art.17 alin.(1) al legii nominalizate, *prevede că pentru realizarea politicii statului într-un anumit domeniu sau sferă de activitate, care nu intră în competența nemijlocită a ministerelor, precum și pentru soluționarea unor probleme în care competențele mai multor ministere se intersectează sau se completează, în subordinea Guvernului pot fi create și alte autorități administrative centrale*.

Ministerul și altă autoritate administrativă centrală, potrivit art.25 alin.(2) lit.a) al Legii nr.98/2012 realizează politica de stat în domeniile încredințate – elaborează, asigură implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice și raportarea asupra realizării lor.

În contextul celor expuse, menționăm că Agenția Relații Funciare și Cadastru în temeiul pct.2 și 3 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Funciare și Cadastru aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.383 din 12 mai 2010, este autoritatea administrativă centrală subordonată Guvernului, cu statut de persoană juridică de drept public care asigură realizarea politicii de stat în domeniile în care este

responsabilă, nicidecum organ central de specialitate. Obiecția dată este valabilă pentru tot cuprinsul proiectului de lege.

5. În redacția propusă, proiectul de lege conține deficiențe de tehnică legislativă, motiv pentru care, acesta necesită a fi revizuit întru ajustarea la prevederile Legii cu privire la actele normative nr.100/2017. În acest sens:

- Referitor la denumirea actului normativ menționăm că, potrivit art. 42 din Legea nr. 100/2017, denumirea actului normativ reprezintă numirea generică a actului în funcție de categoria acestuia, de autoritatea emitentă și de obiectul reglementării exprimat sintetic. Denumirea actului normativ trebuie să fie laconică și să exprime cu claritate obiectul reglementării. În acest context, expunem necesitatea revizuirii denumirii proiectului, în sensul în care acesta să includă în mod sintetic obiectul actului, iar în paranteză se va indica laconic obiectul reglementării proiectului sau obiectivul acestuia și nicidecum enumerarea tuturor actelor ce se propun a fi modificate.

- La art.III:

1) Sursa publicării actului normativ se va indica după cum urmează **„republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr.88-95, art.79”**.

2) norma propusă la pct.1 potrivit căreia în tot textul Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998 cuvintele „Agenția Servicii Publice” se substituie cu cuvintele „organul abilitat cu funcții de implementare a politicii de stat în domeniul cadastrului bunurilor imobile” se va reexamina în raport cu norma propusă la pct.3 și 4 în temeiul căreia cuvintele „Agenția Servicii Publice” se substituie cu cuvintele „organul central de specialitate în domeniul cadastrului”.

3) la pct.2, art.10 al Legii nr.1543/1998 se va completa cu lit.c) și nu a). Ținem să precizăm că, în cazul în care se abrogă o parte (carte), un titlu, un capitol, o secțiune, un articol/punct, un alineat/subpunct sau o subdiviziune a acestuia, numerotarea elementelor structurale rămase nu se modifică. Atunci când actul normativ se completează cu un element structural nou care trebuie plasat după un element abrogat, elementului nou i se atribuie numărul imediat următor numărului elementului abrogat sau, dacă acest lucru nu este posibil, numărul elementului imediat anterior celui abrogat cu indicele corespunzător.

4) modificările propuse la pct.3 și 4 necesită a fi reproduse în redacție nouă, într-un singur punct. Ce ține de modificarea de la pct.4, se va indica alineatul la care urmează a fi substituie cuvintele „Agenția Servicii Publice” cu cuvintele „organul central de specialitate în domeniul cadastrului”.

- Art. V din proiect, propunem a fi expus în următoarea redacție:

„Art.V – În textul Legii nr.150/2017 cu privire la Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-militară (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.277-288, art.483) cu modificările ulterioare, cuvintele „Agenția Servicii Publice” la orice formă gramaticală, se substituie cu cuvintele „organul abilitat cu funcții de implementare a politicii de stat în domeniul cadastrului bunurilor imobile” la forma gramaticală corespunzătoare.

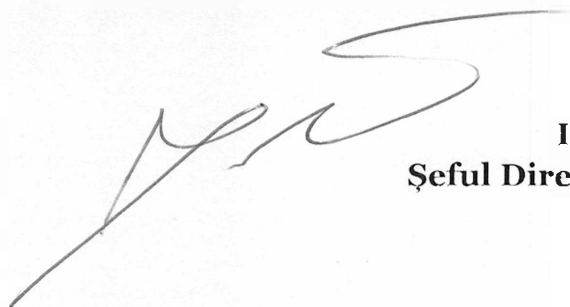
- La fel, și art. VI se va expune după cum urmează:

„Art.VI – În textul Legii nr.151/2017 cu privire la sistemul de adrese (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.301-315, art.519) cu modificările ulterioare, cuvintele „Agenția Servicii Publice” la orice formă gramaticală, se substituie cu cuvintele „organul abilitat cu funcții de implementare a politicii de stat în domeniul cadastrului bunurilor imobile” la forma gramaticală corespunzătoare.

- În partea referitoare la art. VII și VIII din proiectul de lege, considerăm că aceste prevederi sunt două norme cu caracter de dispoziții finale, care urmează a fi calificate astfel. Or, conform art. 47 alin. (1) și (2) din Legea nr. 100/2017, dispozițiile finale cuprind momentul intrării în vigoare și măsurile necesare punerii în aplicare a actului normativ. În dispozițiile finale se includ reglementările privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării. Pornind de la cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, dispozițiile art. VII și VIII urmează a fi comasate într-un singur articol.

Cu referire la momentul intrării în vigoare, expunem că, potrivit art.56 alin.(2) din Legea nr.100/2017, pentru actele normative care modifică Codul fiscal, Codul vamal și Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal, precum și pentru legile de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal și a legilor ce țin de politica fiscală, data intrării în vigoare trebuie să survină nu mai devreme de 6 luni de la data publicării legilor respective. Prin urmare, în cazul în care actului normativ va intra în vigoare la o altă dată decât cea stabilită prin lege, necesită a fi prevăzută derogarea de la prevederile art.56 alin.(2) al Legii menționate supra.

Concluzionând cele expuse, relevăm că proiectul de lege necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor și recomandărilor invocate.



Ion CREANGĂ
Șeful Direcției generale

ex.: Olessea Bostan
tel.: 820-237
e-mail: olessea.bostan@parlament.md