



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



С.у. Р.у.  
Pr. 395/20

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198  
Tel.: (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6383 din 13.10.2020  
La nr.395 din 21.09.2020

**Deputați în Parlament**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.1216/1992, nr.271/2003).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>2331</u>	
"16"	<u>10</u>	<u>2020</u>
Ora		

100  
101  
102  
103  
104  
105  
106  
107  
108  
109  
110  
111  
112  
113  
114  
115  
116  
117  
118  
119  
120  
121  
122  
123  
124  
125  
126  
127  
128  
129  
130  
131  
132  
133  
134  
135  
136  
137  
138  
139  
140  
141  
142  
143  
144  
145  
146  
147  
148  
149  
150  
151  
152  
153  
154  
155  
156  
157  
158  
159  
160  
161  
162  
163  
164  
165  
166  
167  
168  
169  
170  
171  
172  
173  
174  
175  
176  
177  
178  
179  
180  
181  
182  
183  
184  
185  
186  
187  
188  
189  
190  
191  
192  
193  
194  
195  
196  
197  
198  
199  
200



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6859 din 09.10.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr. 1216/1992, nr.271/2003)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

#### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 21 septembrie 2020, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 21 septembrie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop instituirea anumitor reduceri de la plățile pentru serviciile notariale.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune instituirea, nejustificată, a reducerii de la plata pentru eliberarea certificatelor de moștenire pentru moștenitorii de clasa I și pentru soțul supraviețuitor.

### I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Aparent, prevederile proiectului promovează interesele anumitor categorii de persoane: pensionari, persoane cu dizabilități, moștenitori de clasa I, soțul supraviețuitor, care urmează să se bucure de scutirea de taxa de stat pentru îndeplinirea actelor notariale sau reducerea plăților pentru eliberarea certificatului de moștenitor.

Însă, cert este faptul că normele proiectului vin în detrimentul intereselor notarilor, subminând activitatea acestora prin reducerea veniturilor încasate pentru serviciile prestate.

În aceste condiții, este dificilă aprecierea respectării interesului public, deoarece aplicarea scutiilor frecvente de la achitarea serviciilor notariale, va face impracticabilă însăși activitatea de notariat, în ultimă instanță fiind prejudiciate nemijlocit drepturilor beneficiarilor de servicii notariale.

### I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

#### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă este structurată în următoarele compartimente: condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, gradul de compatibilitate, fundamentarea economico-financiară a proiectului.

Totuși, considerăm că nota informativă conține o justificare insuficientă a necesității promovării proiectului de act normativ, din următoarele considerente.

Mai întâi de toate, în nota informativă autorii au menționat costul semnificativ al serviciilor notariale, în cadrul procedurii de autentificare a testamentelor și eliberare a certificatului de moștenitor, precum și lipsa resurselor financiare, ca fiind motivele pentru care o mare parte dintre cetățeni nu-și

perfectează actele de moștenire.

În acest context, în proiect se propune exonerarea pensionarilor și a persoanelor cu dizabilități de plata taxei de stat pentru autentificarea testamentelor și eliberarea certificatului de moștenitor. Concomitent, autorii recunosc faptul că impactul financiar al taxei de stat prenotate nu este atât de semnificativ, însă este anevoios însuși procesul de achitare a taxei, care presupune deplasarea la o instituție financiară și, respectiv, cheltuieli suplimentare pentru beneficiar.

Invocarea achitării, de către beneficiar, a taxei de stat la instituțiile financiare, în cadrul procedurilor notariale, nu corespunde realității – notarii fiind cei care percep taxa respectivă. În acest sens, norma de la art.25 alin.(1) din Legea nr.246/2018 privind procedura notarială stabilește că: *„Toate actele notariale, acțiunile și procedurile notariale, inclusiv încheierile notariale, toate plățile notariale și taxele de stat încasate se înregistrează în registrele necesare pentru desfășurarea activității notariale”*. Prin urmare, careva cheltuieli suplimentare pentru achitarea taxei de stat, beneficiarii de servicii notariale nu au.

Concomitent, cele mai mari cheltuieli sunt legate nu de plata serviciilor notariale, ci de achitarea plăților pentru:

- perfectarea actelor pentru înregistrarea în registrele de publicitate a bunurilor, care n-au fost înregistrate în perioada vieții defunctului;
- înregistrarea drepturilor în temeiul certificatelor de moștenire;
- înregistrarea primară a bunurilor imobile;
- efectuarea lucrărilor cadastrale.

Un alt raționament care a stat la baza modificărilor propuse de către autori, este discriminarea dintre moștenitorii bunurilor imobile situate în localitățile rurale și moștenitorii bunurilor imobile situate în localitățile urbane, primii fiind obligați să achite, pentru eliberarea certificatului de moștenitor pentru bunurile imobile, plata în suma de doar 150 de lei pentru fiecare bun imobil separat. La acest capitol, menționăm că potrivit art.2542 alin.(3) din Codul civil: *„Lista bunurilor care intră în componența masei succesoriale nu se include în certificatul de moștenitor”*. Astfel, la eliberarea certificatului de moștenitor valoarea activelor, care fac parte din masa succesorală, nu are importanță.

Rezultă că norma de la art.9 alin.(1<sup>1</sup>) din Legea nr.271/2003 cu privire la metodologia calculării plății pentru servicii notariale, a căzut în desuetudine, aceasta urmând să fie abrogată și nu modificată.

De asemenea, autorii propun suplinirea categoriei persoanelor care beneficiază de o reducere cu 50% la plata pentru eliberarea certificatelor de moștenire, cu moștenitorii de clasa I și soțul supraviețuitor, invocând importanța laturii sociale a modificării înaintate. Argumentând propunerea respectivă, autorii remarcă prevederea de la art.9 alin.(1) din Legea nr.271/2003, potrivit căreia taxa pentru eliberarea certificatelor de moștenitor se calculează în procente din valoarea moștenirii și este diferită pentru clasele de moștenitori.

Mai mult ca atât, aceștia au specificat că soluția juridică propusă este în corelare cu statuările Curții Constituționale, expuse în Hotărârea nr.67/1999, potrivit căroră: *„Onorariul încasat de notar pentru actele perfectate reprezintă, conform art.23 alin.(3) lit.a) din Legea nr.1153-XIII, plata prin care este remunerată prestația notarului, în condițiile în care această prestație este activitatea de bază a notarului (art.25 din Legea nr.1153-XIII). Notarul, având statutul de subiect privat, care, în temeiul condițiilor legale specifice, exercită activitate notarială, are dreptul la remunerarea întregului volum de servicii prestate. Prin urmare, cuantumul acestei plăți nu poate fi impus de către organele autorităților publice, deoarece în acest caz se neglijează principiul autonomiei financiare a*

*notarului și se încalcă art.9 alin.(2) și art.43 alin.(1) și (2) din Constituție”.*

Referitor la aceste aspecte, consemnăm că din punct de vedere juridic, argumentul este irelevant, deoarece Legea nr.1153/1997 cu privire la notariat a fost abrogată în 2002. Totuși, considerăm că momentele ce țin de dreptul notarului la remunerarea întregului volum de servicii prestate, precum și lipsa dreptului organelor autorităților publice de a impune cuantumul plății de remunerare a prestației notarului, din considerentul neglijării principiului autonomiei financiare a notarului, de fapt, este în disonanță cu conceptul proiectului.

Astfel, pe de o parte, autorii propun scutirea unor categorii de beneficiari de la plata serviciilor notariale și reducerea plății respective, iar pe de altă parte, stipulează dreptul notarului la remunerarea întregului volum de servicii prestate.

Generalizând cele expuse mai sus, reiterăm justificarea insuficientă a necesității promovării proiectului de act normativ.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

Totodată, scutirea anumitor categorii de beneficiari de plata pentru serviciile notariale nu scutește/reduce automat costurile suportate de notar pentru efectuarea serviciilor respective. În acest context, menționăm Regulamentul privind cerințele de amenajare a biroului notarului, aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr.207/2017, care reglementează cerințele de amenajare a biroului notarului, în scopul asigurării accesului cetățenilor la serviciile notariale de înaltă calitate, păstrării secretului profesional și a arhivei activității notariale.

Suplimentar, consemnăm că fiecare procedură notarială este însoțită de suportarea anumitor cheltuieli de către notar, și anume: îndeplinirea actelor, acțiunilor notariale și spezele procedurilor notariale, la care se adaugă și alte cheltuieli, după cum urmează:

- plata arende;
- plata salariilor;
- contribuțiile obligatorii în diferite fonduri;
- utilități;
- rechizite de birou;
- arhivarea și păstrarea actelor notariale, etc.

Prin urmare, menționăm că nota informativă nu conține informații concludente și pertinente, care să argumenteze posibilitatea prestării, de către notar, a serviciilor notariale, plata cărora se propune a fi redusă cu 50% pentru anumite categorii de beneficiari. Aceasta presupune faptul că, toate cheltuielile aferente executării serviciilor notariale prenotate, urmează a fi acoperite din contul notarului.

Subsidiar, specificăm norma de la art.8 alin.(2) lit.b) din Legea nr.246/2018, potrivit căreia: „Notarul poate refuza întocmirea unui act notarial sau îndeplinirea unei acțiuni solicitate de parte dacă nu sunt achitate taxele și plățile stabilite, precum și nu sunt suportate toate cheltuielile necesare pentru întocmirea actului notarial sau îndeplinirea acțiunii notariale”.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"*

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului a fost identificat un conflict dintre prevederile acestuia cu reglementările Codului civil modernizat, în ceea ce privește procedura eliberării certificatului de moștenitor. Mai detaliat la acest aspect, ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

### **II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect**

Prevederile proiectului se referă la:

- scutirea pensionarilor și persoanelor cu dizabilități de la plata taxei de stat pentru autentificarea testamentelor și eliberarea certificatului de moștenitor;

- reducerea, cu 50%, a plății pentru eliberarea certificatelor de moștenire a moștenitorilor de clasa I și a soțului supraviețuitor.

### **II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului**

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

## **III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului**

**La art.II pct.1 din proiect (Legea cu privire la metodologia calculării plății pentru servicii notariale nr. 271/ 2003)**

*„la articolul 9 alineatul (11) cuvintele „din sate (comune)” se exclud.”*

**Obiecții:**

Potrivit art.3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, unul dintre principiile care urmează a fi respectate la elaborarea unui act normativ este: *„legalitatea și echilibrul între reglementările concurente”*.

Concomitent, norma de la alin.(4) lit.a) al aceluiași articol prevede că: *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune”*.

În contextul normelor de mai sus, consemnăm art.2542 alin.(3) din Codul civil actualizat, care stabilește că: *„Lista bunurilor care intră în componența masei successorale nu se include în certificatul de moștenitor”*.

Prin urmare, atât prevederea de la art.9 alin.(1) din Lege nr.271/2003, care stabilește cota procentuală din valoarea moștenirii, în baza căreia se calculează plata la eliberarea certificatului de moștenitor, cât și prevederea de la alin.(1<sup>1</sup>) din același articol, modificarea căreia se propune în proiect, au căzut în desuetudine. Cu alte cuvinte, invocând excluderea discriminării între moștenitorii bunurilor imobile situate în localitățile rurale și moștenitorii bunurilor imobile situate în localitățile urbane, autorii propun operarea modificărilor la o normă care deja nu se mai aplică în practică.

Modificarea propusă va submina procedura de eliberare a certificatului de moștenitor, reglementată în Codul civil, creând neclarități și confuzii atât pentru beneficiarii serviciilor notariale, cât și pentru notari, care nemijlocit desfășoară activitatea notarială.

**Recomandări:**

*Excluderea din proiect a prevederii de la art.II pct.1.*

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**La art.II pct.2 din proiect (Legea cu privire la metodologia calculării plății pentru servicii notariale nr. 271/ 2003)**

*„la articolul 12 alineatul (4) litera a) se completează cu textul „pentru moștenitorii de clasa I și pentru soțul supraviețuitor”*

**Obiecții:**

Unul dintre principiile care guvernează procedura notarială, enumerate la art.2 lit.b) din Legea nr.246/2018, este independența notarului și supunerea numai legii.

Aceasta presupune, inclusiv, independența financiară a notarilor, adică faptul că notarii sunt la autogestiune financiară. Prin urmare, venitul încasat de către notari este direct proporțional de volumul de muncă întocmit, pentru care încasează plăți notariale de la beneficiarii serviciilor notariale.

Potrivit art.39 alin.(1) din Legea nr.69/2016 cu privire la organizarea activității notarilor: *„Din plățile încasate de notar pentru activitatea notarială conform art.38 lit.b) și c) se acoperă cheltuielile pentru asigurarea tehnico-materială a activității, locațiune și întreținerea biroului notarial, ținerea arhivei activității notariale, remunerarea personalului auxiliar angajat, cota de contribuție obligatorie a notarului, suma concediului anual, contribuțiile de asigurări sociale de stat și de asigurări obligatorii de asistență medicală, alte cheltuieli suportate în legătură cu activitatea profesională a notarului”*.

Alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că: *„Suma rămasă după deducerea tuturor cheltuielilor menționate la alin.(1) constituie venitul notarului”*.

Astfel, luând în considerare volumul cheltuielilor suportate de către notari pentru desfășurarea activităților notariale, volumul scutiilor de plata pentru serviciile notariale în coraport cu lipsa subvenționării din bugetul

de stat, este neclară modalitatea desfășurării activității notariale și sursele financiare din care urmează a fi acoperite toate cheltuielile enumerate supra.

După cum am menționat la compartimentul I.5.2. „Argumentarea economico-financiară” din partea generală a prezentului raport de expertiză anticorupție, implementarea în practică a modificărilor propuse va avea ca efect refuzul notarilor de a întocmi certificate de moștenire pentru moștenitorii de clasa I și pentru soții supraviețuitori, pentru care, în proiect, se propune reducerea cu 50% a plății pentru eliberarea certificatelor de moștenire.

**Recomandări:**

*Excluderea din proiect a prevederii de la art.II pct.2.*

**Factori de risc:**

- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Norme irealizabile

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.1216/1992; Legea nr.271/2003) este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul instituirii reducerii de la plata pentru eliberarea certificatelor de moștenire pentru moștenitorii de clasa I și pentru soțul supraviețuitor.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Aparent, prevederile proiectului promovează interesele anumitor categorii de persoane: pensionari, persoane cu dizabilități, moștenitori de clasa I, soțul supraviețuitor, care urmează să se bucure de scutirea de taxa de stat pentru îndeplinirea actelor notariale sau reducerea plăților pentru eliberarea certificatului de moștenitor. Totodată, normele proiectului vin în detrimentul intereselor notarilor, subminând activitatea acestora, prin reducerea veniturilor încasate pentru serviciile prestate și, respectiv, acordând activității notariale un caracter impracticabil.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- conflicte ale normelor;
- cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive;
- derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor;
- norme irealizabile.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

09.10.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Vadim Gheorghiu*, Inspector principal

