



Riscurile investițiilor în construcția spațiului locativ

Zinaida Guțu

Chișinău, 2014

Acest studiu a fost realizat de Transparency International – Moldova cu suportul financiar al Fundației Est-Europene din mijloacele oferite de Guvernul Suediei și Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei. Opiniile exprimate în el aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

Conținut

1	Aspecte introductive	3
1.1	Descrierea problemei	3
1.2	Scopul și obiectivele studiului	4
1.3	Abordarea metodologică și structura studiului	4
2	Deficiențele cadrului legal și instituțional	5
2.1	Contractele dintre antreprenorii în construcții și cetățeni (consumatori)	5
2.2	Legislația aplicabilă contractelor dintre antreprenorii în construcții și cetățeni (consumatori)	6
2.3	Supravegherea activității antreprenorilor din construcții	9
2.4	Experiența internațională în reglementarea raporturilor dintre antreprenorii din construcții și consumatori	10
3	Realizarea drepturilor consumatorilor în cadrul proceselor de insolvență a antreprenorilor în construcții	13
3.1	Deficiențele cadrului legal privind insolvența companiilor de construcții	13
3.2	Practica altor state privind insolvența companiilor de construcții	15
4	Concluzii și recomandări	17
4.1	Agenda de lucru a instituțiilor statului în domeniul construcțiilor de locuințe finanțate din contribuțiile cetățenilor (consumatorilor)	17
4.2	Consolidarea garanțiilor de ordin legislativ și instituțional pentru protecția drepturilor consumatorilor în domeniul construcțiilor de locuințe	19

1. Aspecte introductive

1.1. Descrierea problemei

Prezentul studiu a fost realizat ca răspuns la multiplele semnale din mass-media națională privind încălcarea drepturilor cetățenilor care investesc în construcția locuințelor, fiind ulterior antrenați în procese judiciare interminabile cu antreprenorii care târăgănează finisarea clădirilor. Mass-media a semnalat inclusiv următoarele cazuri răsunătoare în care antreprenorii nu și-au onorat obligațiile asumate în baza contractelor de investiții în construcția locuințelor:

- S.A. "Locuințe pentru toți" (Anexa nr.1);
- S.R.L. "Melconic" (Anexa nr.2);
- ÎCS „Hazar Construct” S.R.L. (Anexa nr.3);
- S.R.L. "Rom-Prim" S.R.L. (Anexa nr.4);
- ÎI „Tomaili Argo”/ S.R.L. "Romanța Plus” /S.R.L. "Amtarex&Co" (Anexa nr.5)¹;
- ÎM „Fame-CV Construction” S.R.L. (Anexa nr.6 și Anexa nr.9);
- S.R.L. „R&R” (Anexa nr.7);
- S.R.L. „Nourco” (Anexa nr.8)²;
- S.R.L. „Primaautosport” (Anexa nr.9);
- S.R.L. „Plugarul” (Anexa nr.10).

Presa a relatat și cazuri potrivit cărora cetățenii care au investit în construcția locuințelor susțin că au fost victimele unor excrocherii (Anexa nr.11), inclusiv în proiectele pentru construirea mansardelor (Anexa nr.12). Analiștii compară procesul de investire în construcția locuințelor cu o loterie "când nu știi ce calitate vei primi și când vei avea propria locuință" (Anexa nr.13). Investigarea în dosarele penale împotriva persoanelor implicate decurge foarte anevoios, ceea ce creează și mai multe incertitudini în ceea ce privește recuperarea investițiilor cetățenilor:

Ziarul „Economist”, 23 decembrie 2013 (Anexa nr.13): "Potrivit Centrului Național Anticorupție, în 2011 au fost deschise 54 de dosare unor companii de construcție și doar unul va fi în curând finisat. Celelalte sunt târăgănite sau reprezintă cazuri dificil de soluționat din cauza că există foarte multe persoane implicate. „În unele cazuri investitorii așteaptă 5-7 ani ca să le fie finisat blocul, fără să reușească să recupereze banii prin instanța de judecată.”

Situația critică în domeniul de referință este confirmată și de informațiile disponibile pe site-ul Inspecției de Stat în Construcții privind stoparea lucrărilor la un șir de blocuri locative, cea mai frecventă cauză fiind lipsa surselor financiare (Anexa nr.14)³. Practica judiciară atestă multiple cazuri de falimentare a întreprinderilor care administrează proiectele de construire a blocurilor locative în condițiile în care cea mai mare parte a investitorilor individuali au achitat prețul integral al locuințelor contractate, iar firmele de construcții au contractat credite bancare de zeci de milioane de lei. Justițiabilii neinstruiți și neorganizați sunt nevoiți să-și apere drepturile încălcate în cadrul proceselor de insolvență, rigide și destul de complexe, impuși să concureze cu creditorii cu mult mai puternici – băncile, care, de regulă, dețin drept de gaj (ipotecă) asupra construcțiilor nefinalizate care "au înghițit" investițiile cetățenilor.

¹ <http://forum.md/765856/3>

² <http://forum.md/846388>

³ Inspecția de Stat în Construcții, Blocurile locative aflate în faza de construire pe teritoriul republicii (conform situației la 01 martie 2014 : http://isc.gov.md/public/files/publicatii/Registru_ISC_2014_site_new_final.pdf

1.2. Scopul și obiectivele studiului

Studiul are drept scop evaluarea cadrului legislativ și instituțional ce vizează raporturile contractuale dintre antreprenorii din construcții și cetățeni (consumatori) constituite în scopul edificării locuințelor prin atragerea investițiilor private. Cercetarea este axată preponderent pe litigiile apărute drept urmare a proiectelor abandonate sau compromise pentru construirea blocurilor locative multietajate cu antrenarea sutelor de investitori individuali.

Principalul obiectiv al studiului constă în formularea unor recomandări pentru depășirea problemelor identificate în urma cercetării, eliminarea deficiențelor majore care împiedică soluționarea echitabilă a litigiilor aflate pe rolul instanțelor de judecată și crearea condițiilor în vederea securizării investițiilor private ale cetățenilor în construcția locuințelor.

1.3. Abordarea metodologică și structura studiului

Cercetarea pornește de la analiza modelelor de contracte utilizate de către antreprenorii din construcții din Republica Moldova pentru atragerea surselor financiare de la cetățeni (consumatori) în scopul edificării blocurilor locative multietajate. Natura juridică a acestor contracte este analizată în Capitolul 2 al studiului prin prisma legislației care guvernează raporturi contractuale similare.

În Capitolul 3 al studiului sunt abordate anumite aspecte ce țin de specificul soluționării de către instanțele de judecată a litigiilor cu participarea cetățenilor (consumatorilor) antrenați în procesele de insolvență intentate împotriva întreprinderilor care au fraudat proiectele de construcție a blocurilor de locuit cu atragerea investițiilor private și a creditelor bancare.

Cadrul legal de referință este raportat la practica instanțelor judecătorești naționale în cauze de rezonanță, ceea ce permite elucidarea celor mai problematice aspecte ale raporturilor dintre antreprenorii din construcții, instituțiile de creditare și cetățeni în calitatea acestora de consumatori, de a identifica deficiențele care favorizează apariția și împiedică soluționarea echitabilă a litigiilor legate de realizarea dreptului de proprietate asupra obiectivelor construite din sursele cetățenilor (consumatorilor).

În studiu sunt utilizate elemente de drept comparat pentru a susține concluziile privind insuficiențele de ordin legislativ și/sau instituțional identificate și soluțiile propuse pentru remedierea curenților semnalate. În acest sens se face referință la experiența statelor care s-au confruntat cu probleme similare (Ucraina, Federația Rusă), precum și la practicile avansate din statele Europene.

La elaborarea recomandărilor s-a ținut cont de politicile și proiectele de legi elaborate sau preconizate în domenii conexe celui supus cercetării. Aceste activități ale instituțiilor abilitate ale statului sunt evaluate în Capitolul 4 al studiului care conține și sumarul concluziilor și recomandărilor care finalizează cercetarea.

Studiul va fi supus dezbaterilor publice cu participarea reprezentanților instituțiilor publice abilitate și ai societății civile pentru a atrage atenția opiniei publice și a guvernanților asupra problemelor și măsurilor urgente ce se impun în vederea ajustării politicilor publice din perspectiva protejării drepturilor legitime ale cetățenilor (consumatorilor) în raporturile acestora cu antreprenorii și instituțiile de creditare a blocurilor de locuit edificate din sursele investitorilor individuali.

2. Deficiențele cadrului legal și instituțional

2.1. Contractele dintre antreprenorii în construcții și cetățeni (consumatori)

La efectuarea studiului au fost selectate mai multe modele de contracte utilizate de către antreprenorii din construcții din Republica Moldova pentru atragerea surselor financiare de la cetățeni (consumatori). În esență, conținutul acestor contracte este același:

- «E TELMA» S.R.L. - "Contract ... cu privire la investiție capitală în construcția apartamentului în complexul locativ de pe str. Melestiu (Anexa nr. 15)⁴. Obligațiile părților:

Executantul declară că efectuează construcția complexului locativ pe baza documentelor de autorizare, certificatului de urbanism și documentelor de proiect. Executantul se obligă să construiască, să dea în exploatare și să transmită Imobilul în proprietatea Investitorului, iar Investitorul se obligă să achite costul Imobilului conform prevederilor prezentului Contract. Să achite la timp contribuțiile investiționale ... Să îndeplinească toate lucrările de finisare în apartament (cu excepția celor indicate în punctul 2.1. al prezentului Contract) din contul său propriu și sub propriul risc după primirea Imobilului conform actului de predare-primire (numit în continuare «Act de predare-primire») și să înregistreze dreptul de proprietate asupra Imobilului în OCT Chișinău.

- S.R.L. "URBANCONSTRUCT TT" – "CONTRACT ... cu privire la investirea capitalului în construcție și obținerea dreptului de proprietate" (Anexa nr. 16)⁵. Obligațiile părților:

2.1. Executorul își asumă obligația să construiască din contul investițiilor Beneficiarului

și să transmită în proprietate un apartament cu __ camere, cu suprafața totală de _ m² nr. __, etajul __ casa __, în blocul locativ __, nr. cadastral _____ conform planului general al proiectului din _____ din mun. Chișinău, iar Beneficiarul se obligă să achite construirea apartamentului conform Anexei nr.1, și să recepționeze apartamentul.

- "MAGNAT-CONSTRUCT" S.R.L. – "CONTRACT de Investire în construcția spațiului locativ (Anexa nr. 17)⁶. Obligațiile contractuale ale părților:

Agenția organizează construcția, darea în exploatare ... și transmite în proprietate Beneficiarului apartamentul specificat ... Agenția, în temeiul prezentului Contract, organizează construcția blocului locativ, iar Beneficiarul achită prețul stabilit în prezentul Contract. Beneficiarul obține dreptul de proprietate asupra bunului imobil (apartamentului) după achitarea integrală a prețului contractual și darea în exploatare a blocului de locuit.

- ÎCS "EXDEZCOM" S.R.L. - Contract ... Privind investirea capitalului privat în construcția complexului locativ, cu spații comerciale și oficii la parter și cu parcare subterană... (Anexa nr.18).⁷ Obligațiile părților:

„Executantul” este proprietarul viitoarelor obiecte imobiliare care vor fi construite pe terenul situat pe adresa: mun. Chișinău, str. Grenoble, 259, acționînd în baza Hotărîrii Guvernului Republicii Moldova № 1006 din 30 august 2006.

1.1. „Beneficiarul” participă cu cota sa de investiții la finanțarea construcției obiectului imobil, iar „Executantul” se obligă să construiască obiectul imobil cu transmiterea lui ulterioară „Beneficiarului” în proprietatea privată.

1.2. „Executantul” efectuează construcția obiectului imobil ... din contul surselor financiare proprii precum și din mijloacele financiare ale „Beneficiarului”.

⁴ [http://www.panoramic.md/storage/2013/11/07/1383843254_57597500/Contract%20de%20Investi%C5%A3ii%20\(PDF\).pdf](http://www.panoramic.md/storage/2013/11/07/1383843254_57597500/Contract%20de%20Investi%C5%A3ii%20(PDF).pdf)

⁵ <http://www.urbanconstruct-tt.md/doc/Contract%20investitional.pdf>

⁶ <http://www.magnat-construct.md/>

⁷ <http://www.dragalina.md/contract.php?lang=ro>

Majoritatea contractelor analizate sunt intitulate drept *"contracte cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ"*. În opinia autorului acestui studiu, conceptul și terminologia contractelor analizate urmează *"Contractul-model cu privire la investirea capitalului privat în construcția caselor de locuit nefinalizate"* aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 676 din 06.10.95 cu privire la investițiile de stat și private în construcția caselor de locuit nefinalizate (Anexa nr.19). Hotărârea menționată a fost obiectul dezbaterilor în Curtea Constituțională (Hotărârea nr. 34 din 03.10.2000), fiind declarată constituțională, cu excepția unor prevederi privind rezilierea în mod unilateral a contractului de investire (Anexa nr.20).

Însă, nici Codul civil și nici alte legi speciale nu reglementează expres o astfel de categorie de contracte civile - *"contracte cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ"*. În modelele studiate nu găsim nici o trimitere la normele legii materiale care ar permite identificarea categoriei contractului avut în vedere de părți și determinarea naturii juridice a raporturilor constituite prin semnarea acestor contracte.

Intitularea contractului (titlul, denumirea) nu afectează, în principiu, legalitatea contractului. La fel, acuratețea clauzelor (condițiilor) contractuale nu are importanță principială atâta timp cât părțile contractante îndeplinesc cu bună credință obligațiile după cum s-au angajat. Or, art. 667 Cod civil consfințește libertatea contractului ceea ce înseamnă că subiecții de drept, persoanele fizice și persoanele juridice, *"pot încheia în mod liber, în limitele normelor imperative de drept, contracte și pot stabili conținutul lor."* Părțile pot încheia contracte care nu sunt expres prevăzute de lege (contracte nenumite), precum și contracte care conțin elemente ale diferitelor contracte prevăzute de lege (contracte complexe).

Caracterul nedeterminat al contractelor semnate între antreprenorii în construcții și cetățeni (consumatori) creează confuzii și incertitudini în situații de litigiu când actele juridice sunt prezentate în instanță pentru a justifica pretențiile împotriva antreprenorilor. Protejarea efectivă a dreptului încălcat prin hotărârea instanței de judecată depinde de calificarea corectă a raportului obligațional constituit între părțile în litigiu. Reieșind din clauzele contractuale, drepturile și obligațiile părților, răspunderea pentru neexecutare etc., instanța urmează să determine natura juridică a contractului și normele legale aplicabile pentru soluționarea litigiului. În cazul în care nu există norme de drept care să reglementeze raportul litigios, instanța judecătorească aplică norma de drept care reglementează raporturi similare (analogia legii), iar în lipsa unei astfel de norme se conduce de principiile de drept și de sensul legislației în vigoare (analogia dreptului).

2.2. Legislația aplicabilă contractelor dintre antreprenorii în construcții și cetățeni (consumatori)

Deși legislația națională nu prevede și nu reglementează expres o astfel de categorie de contracte *"cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ"*, iar în textul acestor contracte nu se face trimitere la normele legii materiale, încheierea și realizarea contractelor vizate este subordonată normelor generale cu privire la obligațiile contractuale, precum și normelor speciale privind dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile, protecția consumatorilor etc.:

- *Codul civil 1107/06.06.2002;*
- *Legea cadastrului bunurilor imobile 1543/25.02.98;*
- *Legea cu privire la gaj 449/30.07.2001;*
- *Legea cu privire la ipotecă 142/26.06.2008;*
- *Legea insolvenței 149/29.06.2012;*
- *Legea privind protecția consumatorilor 105/13.03.2003;*
- *Legea privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii 256/09.12.2011.*

Contractele încheiate între antreprenorii în construcții și cetățeni (consumatori) *"cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ"* au mai multe elemente caracteristice contractului de antrepriză reglementat prin art. art. 931-969 Cod civil (Anexa nr.21). Însă, prevederile menționate ale legislației civile

nu sunt întru totul adaptate contractelor privind construirea apartamentelor în blocuri locative multietajate, în care sunt antrenați sute de cetățeni (consumatori).

Unele aspecte cu privire la contractele vizate sunt reglementate în *Legea cadastrului bunurilor imobile 1543/25.02.98 (Anexa nr.22)*, însă legea dată are un alt obiect de reglementare și prevederile acestui act sunt insuficiente pentru a proteja drepturile investitorilor individuali. O problemă majoră cauzată de imperfecțiunile cadrului legal în domeniul cercetat este că legea menționată nu interzice în mod expres și nici nu condiționează înregistrarea în registrul bunurilor imobile a dreptului de proprietate al companiei de construcții asupra blocurilor de locuit, construirea cărora a fost finanțată din contribuțiile individuale ale cetățenilor (consumatorilor):

- *art.40⁴ "Înregistrarea dreptului asupra bunului imobil construit"* permite înregistrarea dreptului asupra construcțiilor nefinalizate, lipsind interdicții/condiții ce țin de înregistrarea drepturilor companiilor de construcții asupra blocurile multietajate finanțate în baza contractelor "privind investițiile în construcții";
- *art. 40⁵ "Înregistrarea dreptului asupra construcțiilor viitoare"* nu reglementează specificul înregistrării condominiului constituit pentru administrarea blocurilor multietajate finanțate în baza contractelor "privind investițiile în construcții".

Drept urmare a aplicării unor norme legale defecte, unii antreprenori, cum a fost și cazul *ÎI „Tomaili Argo”/SC “Romanța Plus” S.R.L.*⁸, obțin înregistrarea dreptului lor de proprietate asupra construcțiilor nefinalizate finanțate din investițiile cetățenilor și instituie dreptul de ipotecă al băncilor asupra construcțiilor, ceea ce generează multiple litigii între investitori (consumatori), antreprenori și băncile creditoare. Cetățenii care au finanțat construcția apartamentelor în baza contractelor "cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ" sunt nevoiți să se adreseze în instanța de judecată împotriva antreprenorilor și a băncilor pentru a solicita recunoașterea dreptului de proprietate asupra apartamentelor contractate și înregistrarea acestui drept în registrul bunurilor imobile.

Instituirea gajului (ipotecă) în folosul băncilor care creditează companiile de construcții pentru realizarea proiectelor de construire a blocurilor multietajate este un aspect la fel de problematic - lipsesc reglementările clare privind condițiile în care ar fi posibilă gajarea apartamentelor contractate și finanțate de către cetățeni (consumatori). Practica judiciară atestă multiple cazuri în care contractul de ipotecă este încheiat fără acordul cetățenilor (consumatorilor) care au investit mijloacele proprii în edificarea obiectivelor gajate (*Anexa nr. 23*),⁹ iar soluțiile instanțelor de judecată sunt în multe cazuri pronunțate în favoarea băncilor (*Anexa nr.24*)¹⁰.

Carențele cadrului legal cu privire la gajarea construcțiilor edificate cu antrenarea investițiilor efectuate de către cetățeni în baza contractelor "cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ" nu ar fi avut un asemenea impact dacă nu ar fi fost eliminate garanțiile legale existente anterior în art. 467 Cod civil, lit. b), care prevedea nașterea gajului legal pentru creanțele *persoanelor care au participat la construcția imobilelor*. Însă, în 2008 această prevedere a fost eliminată, iar alte reglementări necesare pentru protecția consumatorilor nu au fost adoptate (*Anexa nr. 25*). Dimpotrivă, cadrul legal a fost modificat pentru a facilita realizarea dreptului de ipotecă al băncilor creditoare în temeiul contractului de ipotecă investit cu formulă executorie, fără adresarea cererii în instanța de judecată, prevedere care va putea fi lesne utilizată și în cazul construcțiilor edificate din investițiile cetățenilor (consumatorilor) (*Anexa nr. 25*).

⁸ Informațiile utilizate în prezentul studiu referitoare la cazul *ÎI „Tomaili Argo”/SC “Romanța Plus” S.R.L.* sunt bazate pe materialele cauzei de insolvență în care autoarea participă în calitate de avocat al unui investitor (consumator).

⁹ Nota informativă a Curții Supreme de Justiție cu privire la unele chestiuni referitoare la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației la soluționarea litigiilor legate de recunoașterea, înregistrarea dreptului de proprietate asupra imobilelor depuse în ipotecă.

¹⁰ Andrei BRICEAC, Avocat coordonator PB & Partners "Protecția juridică a consumatorilor care procură apartamente prin contracte de investiții în construcție".

Unele prevederi ale *Legii cadastrului bunurilor imobile 1543/25.02.98* acționează chiar în detrimentul cetățenilor care investesc în construcția locuințelor. Ne referim în speță la prevederile *art. 40⁶ "Înregistrarea contractelor privind investițiile în construcții"*:

- *alin. (1) art. 40⁶* instituie imperativ forma autentică (notarială) și înregistrarea obligatorie a contractelor privind investițiile în construcții, **sub sancțiunea nulității**;
- *alin. (1¹) art. 40⁶* obligă antreprenorul să înregistreze contractele privind investițiile în construcții la oficiile cadastrale teritoriale în termen de 15 zile calendaristice din data autentificării notariale a acestora. Codul contravențional prevede sancționarea cu amendă pentru încălcarea acestei norme,¹¹ dar nu cunoaștem cât de frecvente sunt cazurile de sancționare pentru această contravenție;
- *alin. (2) art. 40⁶* interzice antreprenorului perceperea plăților înainte de înregistrarea contractelor, dar lipsesc pârghiile legale și sancțiunile care ar asigura respectarea acestei norme;
- *alin. (4) art. 40⁶* prevede că după recepția construcției, dreptul de proprietate asupra apartamentului se înscrie în registrul bunurilor imobile în temeiul contractului și al actului de predare-primire, semnat între părți, dar norma dată nu exclude înregistrarea dreptului de proprietate al antreprenorului înainte de recepția finală a construcției (înregistrarea construcțiilor nefinalizate potrivit art. 40⁴ comentat anterior).

În practică prevederile *alin. (1) art. 40⁶* privind nulitatea contractelor care nu au fost supuse autentificării notariale sunt invocate împotriva cetățenilor (consumatorilor). Spre exemplu, mai multe contracte încheiate între consumatori și *ÎI „Tomaili Argo”/SC “Romanța Plus” S.R.L.* nu au fost autentificate notarial și nici nu au fost înregistrate în registrul bunurilor imobile, motiv pentru care în cadrul procesului de insolvență în derulare *S.A. “Banca de Economii”*, creditorul majoritar al companiei *SC “Romanța Plus” S.R.L.* a invocat nulitatea absolută a contractelor și a contestat dreptul semnatarilor vizați de a obține statutul de creditor garantat (*a se vedea capitolul 3*). În cazul constatării nulității contractelor cu pricina consumatorii vizați nu vor putea pretinde la apartamentele nefinisate, ci doar la restituirea banilor achitați efectiv, soluție ipotetică, practic imposibilă, având în vedere că antreprenorul falit nu dispune de mijloace financiare.

Deficiențele cadrului legal analizate supra sunt agravate prin absența prevederilor speciale în legislația privind protecția drepturilor consumatorilor - *Legea privind protecția consumatorilor 105/13.03.2003 (Anexa nr. 26)* și *Legea privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii 256/09.12.2011 (Anexa nr. 27)*, legi care nu conțin prevederi exprese ce țin de particularitățile contractelor ”cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ”. Rămâne incert însuși faptul dacă aceste contracte pot fi atribuite la cele protejate prin legislația specială privind drepturile consumatorilor. Doar în Recomandarea Curții Supreme de Justiție nr. 4 din 01.11.2012 găsim concluzia că *Legea privind protecția consumatorilor ar fi aplicabilă relațiilor indicate (Anexa nr.28)*¹².

Calificarea certă a raporturilor dintre antreprenori și cetățenii care investesc în construcția apartamentelor ca fiind relație ”comerciant-consumator” este foarte importantă pentru protejarea drepturilor cetățenilor în raport cu companiile în construcții care redactează contractele ”cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ” și le promovează în mod public, prin intermediul campaniilor de publicitate vizuală, prin Internet, radio etc. (*Anexele nr. 15-18*). De regulă, cetățenii semnează contractele propuse

¹¹ Codul contravențional al Republicii Moldova 218/24.10.2008:

Articolul 326. Încălcarea prevederilor Legii cadastrului bunurilor imobile

(1¹) Neînregistrarea în termenul stabilit a contractelor privind investițiile în construcții la oficiile cadastrale teritoriale de către partea care asigură construcția bunului imobil se sancționează cu amendă de la 150 la 250 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 350 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.

Articolul 400. Ministerul Afacerilor Interne

(1) Contravențiile prevăzute la art.47-54, ...326, ...se examinează de poliție.

¹² Recomandarea Curții Supreme de Justiție nr. 4 din 01.11.2012 ”Privind aplicabilitatea Legii privind protecția consumatorilor în cauzele civile ce vizează litigiile cu privire la darea în exploatare în termen a imobilelor, inclusiv caselor de locuit, prestarea în termen a serviciilor, etc.”

fără a negocia competent conținutul contractelor și fără a pune la îndoială caracterul legal al activității antreprenorilor în construcții sau legalitatea contractelor utilizate pentru atragerea investițiilor private în construirea blocurilor locative.

În virtutea art. 732 Cod civil, în caz de litigiu dintre antreprenor și cetățean (consumator), neclaritățile din condițiile contractuale standard urmează a fi interpretate în defavoarea părții care le-a formulat (antreprenorul), în toate cazurile contractul se interpretează în favoarea consumatorului. Totuși, această garanție este prea generală, fiind stringent necesare intervenții consistente de ordin legislativ care să aducă mai multă claritate și certitudine în raporturile analizate, care, incontestabil, sunt de interes public.

Efectele păguboase ale legislației defecte în domeniul analizat nu se limitează la prejudicierea gravă a drepturilor unor grupuri importante de cetățeni care au investit în construcția locuințelor. Legislația sumară în domeniul cercetat favorizează sistemul coruptibil al atribuirii terenurilor pentru construcții. Or, deținerea sau obținerea unui teren constituie o primă condiție pentru edificarea unui bloc locativ, dar reglementările legale speciale la acest capitol lipsesc. Cum ar putea fi explicat, spre exemplu, faptul că în mun. Chișinău blocurile locative sunt edificate pe terenuri date în arendă pentru un termen de 5 ani (*Anexa nr. 29*)? După cum se susține în raportul „*Transparența în Municipiul Chișinău*”, întocmit de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, această modalitate de atribuire a terenurilor (arenda) permite privatizarea terenurilor publice la preț derizoriu (*Anexa nr.30*). În unele cazuri blocurile locative sunt construite pe terenurile ce aparțin APL în schimbul unei cote din apartamentele construite, fără a fi finanțate de APL (*ÎI „Tomaili Argo” și SC Romanța Plus S.R.L., blocul din str. I. Dumeniuc 4 și 4/1*).

2.3. Supravegherea activității antreprenorilor din construcții

Potrivit art.27 din *Legea privind protecția consumatorilor 105/13.03.2003*, Ministerul Economiei este organul central de specialitate al administrației publice responsabil de elaborarea politicii de stat în domeniul protecției consumatorilor, iar Agenția pentru Protecția Consumatorilor implementează politica în domeniul dat. Din art. 28 al legii menționate deducem că organul administrației publice centrale specializat în domeniul construcțiilor ar avea funcții de protecție a consumatorilor în domeniul gestionat.

La solicitarea adresată în scopul efectuării prezentului studiu, Ministerul Economiei a comunicat că problema cercetată (deficiențele cadrului de reglementare și practicile comerciale abuzive în domeniul construcțiilor de locuințe finanțate din contul contribuțiilor private ale cetățenilor) excede competențele funcționale ale Ministerului (*Anexa nr.40*). Din răspunsul Ministerul Economiei și din răspunsul Agenției pentru Protecția Consumatorilor (*Anexa nr.41*) rezultă că instituțiile nominalizate nu s-au autosesizat și nu au fost implicate în soluționarea cazurilor de rezonanță semnalate în mass-media (*S.A. „Locuințe pentru toți”, S.R.L. „Melconic”, ÎI „Tomaili Argo”, S.R.L. „Romanța Plus”, S.R.L. „Rom-Prim”*).

Invocând art. 28 al *Legii privind protecția consumatorilor 105/13.03.2003*, Ministerul Economiei a opinat că autoritatea responsabilă de promovarea politicii de stat în domeniul de referință este Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, care a manifestat interes față de elaborarea studiului și a prezentat informații detaliate privind activitatea instituției în vederea îmbunătățirii cadrului de reglementare în domeniul construcțiilor, inclusiv unele acțiuni care se referă direct la construcțiile finanțate din contribuțiile private ale cetățenilor (*Anexa nr.42*). Pe de altă parte, Inspecția de Stat în Construcții consideră că majoritatea problemelor semnalate nu țin de competența Inspecției, ci de contractele de investiții dintre părți (*Anexa nr.43*), deși reprezentanții aceleiași instituții au făcut declarații pentru presă privitor la gravele probleme existente în domeniul vizat și soluțiile ce se impun:

Economist, 23 decembrie 2013 (Anexa nr.13):

” Problemele contractelor de investiție

...Anton Barbalat șef direcție Direcția organizare, sistematizare și efectuarea controlului în construcții, spune că lunar la Inspecția de Construcții vin 20-30 de petiții ale cetățenilor nemulțumiți de neîndeplinirea contractelor dintre beneficiar și antreprenor. ...Inspecția... a propus ca odată ce se fac investiții în construcția unui bloc locativ, să fie format un grup responsabil de monitorizarea

utilizării banilor.... Ca acești bani să nu fie utilizați în alte scopuri sau la alte clădiri.... Totuși această inițiativă nu a fost aprobată la Guvern.

Investitorul nu este protejat

„În unele cazuri investitorii așteaptă 5-7 ani ca să le fie finisat blocul, fără să reușească să recupereze banii prin instanța de judecată”, susține Anton Barbalat. El afirmă că a propus ca cel care dorește să construiască trebuie să ia un credit (să depună o garanție) care să fie depozitat pe un cont special care nu va putea fi utilizat până la finalizarea construcțiilor. Astfel investiția cetățenilor va fi garantată.

Deseori avem multe întreprinderi cu capital foarte mic, care prezintă machete foarte frumoase ale blocurilor oferite, afișează un număr de telefon ușor de memorat și oferă prețuri foarte mici. De regulă, în aceste cazuri lucrările de construcție sunt făcute din banii investitorilor, din credite și cooperare cu alte întreprinderi...”

Lipsa unui cadru legal consecvent aplicabil contractelor ”cu privire la investirea capitalului în construcția spațiului locativ” generează incertitudini privind atribuțiile autorităților statului în promovarea și implementarea politicilor în domeniul dat, exercitarea controlului și disciplinarea antreprenorilor din construcții în relațiile acestora cu cetățenii (consumatorii).

2.4. Experiența internațională în reglementarea raporturilor dintre antreprenorii din construcții și consumatori

Situația critică în domeniul construcției de locuințe cu antrenarea capitalului privat care s-a creat actualmente în Republica Moldova nu este unică în spațiul ex-sovietic. Încă prin anii 2000-2005 în Federația Rusă, inclusiv în Moscova, au fost înregistrate cazuri de înșelare a miilor de investitori individuali¹³, ceea ce a impus adoptarea unei legi speciale menite să contracareze și să prevină practicile de fraudare a proiectelor de construire a locuințelor cu atragerea investițiilor individuale.

În Federația Rusă raporturile dintre antreprenorii din construcții și beneficiari (cetățeni) sunt reglementate prin Legea Federală din 30 decembrie 2004 N 214-ФЗ ”Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости ...”, lege care a fost modificată și completată în repetate rânduri (Anexa nr.31).¹⁴ Cele mai relevante reglementări ale legii menționate se referă la următoarele:

- modalitățile (exhaustiv) în care poate avea loc atragerea investițiilor individuale ale cetățenilor pentru edificarea blocurilor de locuit multietajate;
- condiții privind drepturile asupra terenului destinat construcțiilor;
- condiții privind publicarea ofertei publice (declarația de proiect), privind transparența informației despre antreprenor;
- condițiile contactului de coparticipare la construcția blocurilor locative multietajate, Guvernul având dreptul să emită regulamente obligatorii;
- condiții privind utilizarea resurselor investite de către cetățeni conform destinației și răspunderea pentru încălcarea dispozițiilor legale;
- dreptul de gaj al coparticipanților asupra terenului și asupra obiectivului construit, restricții privind instituirea ipotecii în favoarea unei bănci;
- modalitatea de repartizare a mijloacelor încasate din vânzarea bunului gajat;

¹³ Википедия, Обманутые дольщики:

https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B1%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%8B%D0%B5_%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%89%D0%B8%D0%BA%D0%B8

¹⁴ <http://base.garant.ru/12138267/#ixzz349qWves2>

- răspunderea antreprenorului pentru neexecutarea contractului, dreptul consumatorului de a rezilia contractul, consecințele rezilierii, penalitățile;
- instituirea organului abilitat să efectueze supravegherea și controlul pe piața serviciilor;¹⁵
- instituirea garanțiilor pentru buna executare a contractului de către antreprenorul în construcții (gajul; fidejusiunea unei bănci; asigurarea de răspundere civilă);
- din 01 ianuarie 2014 au intrat în vigoare noi amendamente care obligă companiile de construcții să efectueze asigurarea obiectivului ce urmează a fi edificat, precum și asigurarea de răspundere civilă pentru neexecutarea obligațiilor contractuale ce țin de transmiterea locuinței conform contractului de coparticipare la construirea blocurilor.

În Kazahstan a fost adoptată o lege similară celei din Rusia - *Закон "О долевом участии в жилищном строительстве"* (Anexa nr.32)¹⁶.

Practica statelor Europene în domeniul construirii locuințelor cu antrenarea investitorilor individuali este descrisă într-un Raport privind implementarea standardelor europene în legislația României cu privire la locuințe¹⁷:

- În Belgia Legea "Breyne" din 9 iulie 1971 (actualizată) și un Decret Regal din octombrie 1971 reglementează procesul de vânzare către neprofesioniști a locuințelor care urmează a fi construite;
- În Austria există o lege specială (the Building Promotion Act) privind vânzarea apartamentelor în proces de construcție;
- În Olanda legislația prevede modalitatea efectuării plăților în construcția locuinței (în avans poate fi achitat nu mai mult de 10% din prețul contractului după care achitățile se fac în dependență de progresul lucrărilor; consumatorul este în drept să rețină plata a 5% din cost drept garanție pentru remedierea eventualelor defecte);
- În majoritatea statelor (Austria, Belgia, Finlanda, Franța, Germania, Polonia etc.) plățile sunt efectuate în tranșe pe măsura avansării lucrărilor de construcție;
- În Spania, Suedia, Finlanda, Belgia legea obligă antreprenorii să prezinte garanții pentru bună executare a contractului (asigurare, depozit bancar etc.);
- În Anglia și Scoția asociația constructorilor garantează pentru buna executare a contractelor de către membrii asociației, inclusiv în cazul falimentării antreprenorului.
- În 2012 în Polonia a intrat în vigoare o nouă lege prin care au fost completate golurile din legislație privind vânzarea locuințelor care se află în proces de construire (Anexa nr.33).

Din septembrie 2014 în Belgia intră în vigoare noi prevederi legale care vor face posibilă inițierea unor acțiuni/procese colective în litigiile legate de realizarea Legii "Breyne" care reglementează vânzarea către neprofesioniști a locuințelor care urmează a fi construite (Anexa nr. 34). Modificările legale implementează *Recomandările Comisiei UE 2013/396/UE din 11 iunie 2013 privind principii comune aplicabile acțiunilor colective în încetare și în despăgubire introduse în statele membre în cazul încălcării drepturilor conferite de legislația Uniunii* (Anexa nr. 35). Acțiunea colectivă în contractele cu consumatorii oferă garanții procesuale suplimentare pentru soluționarea echitabilă și eficientă a litigiilor în interesul grupurilor de cetățeni care au fost prejudiciați prin activitatea comercianților.

¹⁵ Ministerul Dezvoltării Regionale al Federației Ruse este abilitat cu funcții de supraveghere și control. Ministerul a instituit un registru special pentru evidența investitorilor înșelați - Приказ Минрегиона России № 403 от 20.09.2013 г. которым утверждены критерии отнесения граждан к числу обманутых дольщиков, <http://www.minregion.ru/documents/2975?locale=ru>

¹⁶ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30062018

¹⁷ Institute for Real Estate Construction and Housing Ltd. ", Austria, *Implementation of European Standards in Romanian Housing Legislation. Final Report* ", <http://www.rabo.org.ro/wp-content/uploads/RHL-Final-Report-080129-en.pdf>

Din 01 ianuarie 2015 în Noua Zeelandă vor intra în vigoare noi prevederi legislative menite să consolideze protecția consumatorilor în relațiile cu companiile de construcții, o atenție sporită fiind acordată informației care trebuie pusă la dispoziția consumatorilor (statutul juridic al companiei de construcții, istoriile litigiilor în care este implicată compania, calificarea profesională a personalului cheie etc. (*Anexa nr. 36*).

Experiența avansată a altor state ar trebui valorificată pentru crearea cadrului legal special menit să reglementeze relațiile dintre antreprenorii din construcții și cetățenii (consumatorii) care investesc în construcția spațiului locativ. La elaborarea legislației speciale ar trebui să se ia act de practicile viciate în domeniul de referință care urmează a fi combătute, carențele normative constatate și remediile legale practicate în alte state pentru contracararea încălcării drepturilor cetățenilor (consumatorilor).

3. Realizarea drepturilor consumatorilor în cadrul proceselor de insolvență a antreprenorilor în construcții

3.1. Deficiențele cadrului legal privind insolvența companiilor de construcții

Practica judiciară¹⁸ și informațiile difuzate în sursele mass-media atestă mai multe cazuri de falimentare a proiectelor de edificare a blocurilor de locuit finanțate de către investitorii individuali (consumatori):

- S.A. "Locuințe pentru toți";
- S.R.L. "Melconic";
- ÎCS „Hazar Construct” S.R.L.;
- S.R.L. "Rom-Prim";
- S.R.L. "Romanța Plus" (a preluat proiectul de la ÎI „Tomaili Argo”);
- S.R.L. ÎM „Fame-CV Construction”;
- S.R.L. „R&R”;
- S.R.L. "Amtarex&Co";
- S.R.L. „Management Consulting Service”;
- S.R.L. „Tenadria”;
- S.R.L. „Crasigal”;
- S.R.L. „Nourco”;
- S.R.L. „Primaautosport”;
- S.R.L. „Plugarul”.

În cadrul cercetării nu au fost identificate analize/studii care ar elucida cauzele obiective și/sau "schemele" care conduc la falimentarea companiilor de construcții. Iată cum s-a ajuns, spre exemplu, la falimentarea proiectului de construire a complexului locativ din mun. Chișinău, str. I. Dumeniuc, 4 și 4/1, (trei blocuri, total 125 apartamente):

- Începând cu anul 2008 ÎI „Tomaili Argo” (întreprindere individuală) demarează proiecte pentru construirea a mai multor blocuri de locuit, total peste 900 de apartamente¹⁹;
- ÎI „Tomaili Argo” a încheiat contracte cu sute de cetățeni, multe contacte nu au fost autentificate notarial și nu au fost înregistrate în registrul bunurilor imobile. Majoritatea cetățenilor au achitat în folosul ÎI „Tomaili Argo” banii destinați construcției;
- În 2009 ÎI „Tomaili Argo” a înregistrat dreptul său de proprietate asupra blocurilor nefinisate din str. I. Dumeniuc, 4 și 4/1 (grad de finisare 19%);
- În a. 2009 a fost înregistrat dreptul de gaj al S.A. "Banca de Economii" asupra blocurilor nefinisate din str. I. Dumeniuc, 4 și 4/1, pentru creditele contractate de ÎI „Tomaili Argo” (inițial – 82 000 000 lei);
- La 23.03.2011 ÎI „Tomaili Argo” a transmis către SC "Romanța Plus" S.R.L. dreptul de proprietate asupra blocurilor nefinisate din str. I. Dumeniuc, 4 și 4/1, dreptul fiind înregistrat în registrul bunurilor imobile;

¹⁸Curtea Supremă de Justiție, Sistemul de căutare analitică a jurisprudenței, <http://cauta.csj.md/legy/ac-admin/#/app>
Baza de date a hotărârilor, Curtea de Apel Chișinău, Hotărâri privind procedurile de insolvență
http://instante.justice.md/apps/hotariri_judecata/inst/cac/cac-i.php

¹⁹Anexa nr. 14 Lista blocurilor locative aflate în faza de construire și a celor sistate din diferite motive pe teritoriul republicii, monitorizate de către Inspekția de Stat în Construcții, conform situației la data 01 martie 2014:
Chișinău, str. M.Varlaam-L.Tolstoi, 74, 74/1 - complex locativ cu parcare auto, 240 ap.;
Chișinău, str. I.Dumeniuc, 4 - cartier locativ 125 ap.;
Chișinău, str. Grenoble, 159 - complex locativ cu parcare auto subterană, 540 ap.

- La 23.03.2011, în registrul bunurilor imobile a fost înregistrat dreptul de gaj al S.A. "Banca de Economii" asupra blocurilor nefinisate din str. I. Dumeniuc, 4 și 4/1, pentru creditele contractate de SC "Romanța Plus" S.R.L. (inițial – 63 700 000 lei);
- ÎI „Tomaili Argo” și SC "Romanța Plus" S.R.L. au încheiat cu cetățenii acorduri adiționale prin care construcția blocurilor din str. I. Dumeniuc 4 și 4/1 urma să fie finisată de către SC "Romanța Plus" S.R.L.;
- În mai 2012 SC "Romanța Plus" S.R.L. a încheiat și a înregistrat în registrul bunurilor imobile un Acord cu S.A. "Banca de Economii" privind executarea benevolă a dreptului de ipotecă și a transmis în posesiunea băncii blocurile nefinisate din str. I. Dumeniuc, 4 și 4/1;
- După semnarea și înregistrarea Acordului privind executarea benevolă a dreptului de ipotecă al S.A. "Banca de Economii", SC "Romanța Plus" S.R.L. a continuat să încheie contacte cu cetățenii și să colecteze sume de bani pentru construirea apartamentelor;
- S.A. "Banca de Economii" a publicat pe site-ul său anunț privind înstrăinarea bunurilor ipotecate din str. I. Dumeniuc 4 și 4/1 (<http://www.bem.md/imobil>);
- SC "Romanța Plus" S.R.L. stopează lucrările de construcție care nu sunt finisate nici pe jumătate;
- La 26 mai 2014, la cererea S.A. "Banca de Economii", a fost adoptată Hotărârea Curții de Apel Chișinău privind insolvabilitatea SC "Romanța Plus" S.R.L. care a acumulat datoriile în sumă de peste 145 000 000 lei, inclusiv peste 88 000 000 lei față de S.A. "Banca de Economii" și peste 57 000 000 lei față de investitori (persoane fizice și juridice).

Imperfecțiunile cadrului legal în domeniul construcției locuințelor finanțate din investițiile private ale cetățenilor au favorizat înregistrarea în registrul bunurilor imobile a dreptului de proprietate pentru ÎI „Tomaili Argo”/SC "Romanța Plus" S.R.L., și gajarea construcțiilor în folosul S.A. "Banca de Economii". Odată cu intentarea procesului de insolvabilitate apartamentele finanțate din contribuțiile cetățenilor (consumatorilor) sunt considerate drept parte componentă a masei de datorii care urmează a fi valorificată pentru stingerea datoriilor acumulate de compania de construcții SC "Romanța Plus" S.R.L. care a falimentat, în detrimentul și prin prejudicierea investitorilor care au finanțat construcția apartamentelor la care acum pretinde S.A. "Banca de Economii".

Insolvența companiei de construcții SC "Romanța Plus" S.R.L. i-a surprins pe cetățenii (consumatorii) care acum nu au o altă cale decât să participe la procedura de insolvabilitate. Deși majoritatea cetățenilor au încheiat contracte similare cu ÎI „Tomaili Argo”, achitând sumele de bani prevăzute de contract, din punct de vedere formal/legal situația cetățenilor (consumatorilor) în cadrul procesului de insolvabilitate a SC "Romanța Plus" S.R.L. diferă, ceea ce determină adoptarea diferitor tactici de comportament în cadrul procedurii de faliment, în limitele permise de lege:

- Cea mai mare parte din investitori pretinde statutul de creditori garantați potrivit art. 50 din *Legea insolvenței 149/29.06.2012 (Anexa nr.37)*. Acest statut presupune că, după un șir de proceduri prevăzute de lege²⁰ și după achitarea onorariilor convenite administratorului insolvenței²¹, investitorii ar putea, în principiu, obține în proprietatea lor pereții (carcasa) apartamentelor pe care le-au finanțat. Însă, S.A. "Banca de Economii", pretinde aceleași drepturi de creditor garantat asupra aceluiași apartamente, în baza dreptului de ipotecă, și în acest temei banca a contestat dreptul de creanță al unui număr impunător de peste 40 de cetățeni (consumatori) pe motiv că mai multe contracte nu au fost autentificate notarial și ar fi lovite de nulitate absolută.
- Administratorul insolvenței a contestat cererile/creanțele cetățenilor care au încheiat contracte cu SC "Romanța Plus" S.R.L. după semnarea și înregistrarea Acordului privind executarea benevolă a dreptului de ipotecă al S.A. "Banca de Economii". Administratorul consideră că SC "Romanța Plus"

²⁰ Anexa nr. 37- art. 131 din *Legea insolvenței 149/29.06.2012*.

²¹ Anexa nr. 37- art. 70 din *Legea insolvenței 149/29.06.2012*.

S.R.L. nu mai deținea în posesie construcțiile transmise băncii și nu a fost în drept să mai încheie contracte cu investitorii;

- Administratorul insolvenței a contestat cererile/creanțele cetățenilor care au încheiat contracte cu *ÎI „Tomaili Argo”* și au reziliat aceste contracte, deținând titluri executorii pentru încasarea de la *ÎI „Tomaili Argo”* a sumelor de bani achitate. Administratorul consideră că nu ar exista vreo legătură dintre obligațiile *ÎI „Tomaili Argo”* și cele ale *SC „Romanța Plus” S.R.L.*;
- O parte din investitori au recurs la depunerea cererilor potrivit art. 48 din *Legea insolvenței 149/29.06.2012* pentru separarea din masa debitoare a apartamentelor pe care le-au finanțat, astfel încât nici banca și nici alți creditori să nu poată pretinde la urmărirea acestor bunuri pentru datoriile debitorului *SC „Romanța Plus” S.R.L.* Administratorul insolvenței a respins cererile de separare, urmând ca instanța de insolvență să dispună prin hotărâre asupra acestor pretenții.
- Unii creditori au depus cereri pentru a solicita mai întâi instanței de insolvență constatarea/recunoașterea dreptului de proprietate asupra apartamentelor în care au investit (carcasa), după care ar putea pretinde separarea apartamentelor din masa debitoare pentru a evita urmărirea acestor apartamente pentru stingerea datoriilor antreprenorului falit *SC „Romanța Plus” S.R.L.* Această opțiune este mai problematică pentru cetățenii care au contractat apartamentele de la ultimele două etaje ale blocului nr. 1, care nici nu au fost edificate încă.

Astfel, cea mai optimistă speranță a investitorilor care au încheiat contracte cu *ÎI „Tomaili Argo” /SC „Romanța Plus” S.R.L.* și au achitat prețul locuințelor în complexul locativ din mun. Chișinău, str. I. Dumeniuc, 4 și 4/1 (trei blocuri, total 125 apartamente), ar fi să obțină cel puțin dreptul de proprietate asupra apartamentelor nefinisate (carcasa). Chiar dacă obțin dreptul asupra apartamentelor nefinisate, cetățenii vor trebui să investească alte sume de bani importante pentru continuarea lucrărilor de construcții (administratorul insolvenței a opinat că sunt necesare investiții suplimentare de 100 Euro pentru fiecare m.p.). Cât privește blocul nr. 2 cu 9 etaje, acesta, conform concluziei Inspecției de Stat în Construcții, este înclinat (*Anexa nr.14*), și nu este clar dacă și în ce condiții va fi posibilă finisarea acestui bloc și cum această înclinare (nu) va afecta siguranța celor două blocuri învecinate.

Incertitudinea investitorilor în adoptarea unei poziții/tactici în cadrul procedurii de insolvență este cauzată de lipsa prevederilor legale specifice pentru procesele de insolvență în care sunt antrenați sute de cetățeni (consumatori). Fiind numeroși, slab instruiți, neinformați și neorganizați, investitorii (consumatorii) nu pot face față procedurilor mult prea complexe și nu pot concura cu creditori puternici cum ar fi băncile. Legislația actuală nu prevede intervenirea în procesele de insolvență a instituțiilor abilitate care au sarcina de a proteja interesele cetățenilor contra abuzurilor companiilor de construcții care fraudează proiectele de construire a blocurilor locative.

3.2. Practica altor state privind insolvența companiilor de construcții

Practica altor state care s-au confruntat cu probleme similare demonstrează necesitatea unor reglementări speciale privind particularitățile instrumentării proceselor de insolvență în cazul falimentării companiilor de construcții care antrenează investițiile cetățenilor pentru edificarea blocurilor de locuit multietajate. Spre exemplu, *Legea Federației Ruse cu privire la insolvență (faliment) N 127-Φ3 din 26.10.2002* conține un capitol aparte (§ 7) în care sunt reglementate detaliat proceduri specifice aplicabile în cazul falimentării companiilor de construcții care au contractat investițiile cetățenilor (*Anexa nr.38*)²². Cele mai relevante reglementări ale legii menționate se referă la următoarele:

- Organul statului abilitat cu funcții de supraveghere și control în domeniul de referință participă în mod obligatoriu la proces²³;
- Sunt stipulate condiții speciale privind ținerea adunărilor coparticipanților la proiectul de construcții;

²² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155391/, http://base.garant.ru/185181/10/#block_9000

²³ Ministerul dezvoltării regionale al Federației Ruse.

- Se prevede participarea obligatorie a investitorilor la adoptarea deciziilor adunării creditorilor privind aprobarea tranzacției de împăcare în cadrul procesului (sunt necesare cel puțin $\frac{3}{4}$ din voturile coparticipanților la proiectele de construcții);
- Intentarea procesului de insolvență este temei pentru renunțarea unilaterală a coparticipanțului de la executarea în continuare a contractului;
- Coparticipanțul la proiectul de construcții poate cere transmiterea în proprietate a locuinței finanțate, cerințe care sunt înregistrate într-un registru special. Sunt reglementate situațiile în care mai mulți investitori pretind la unul și același apartament;
- Creanțele coparticipanților la construire sunt achitate în mod prioritar, după creditorii care pretind dreptul la compensarea prejudiciilor pentru vătămarea sănătății și a salariilor;
- Legea prevede transmiterea construcției nefinisate unei cooperative sau altei organizații create de către coparticipanții la proiectul de construcții în scopul administrării în continuare a lucrărilor de construire.

Din 2012 în Polonia legea insolvenței oferă soluții pentru cazurile de falimentare a companiilor de construcții după ce Curtea Constituțională a adoptat o decizie prin care a statuat asupra deficiențelor legislației privind insolvența care nu oferea protecție cuvenită cetățenilor – cumpărători de apartamente de la companiile de construcții care devin insolvente (*Anexa nr.39*).

Actualmente Ministerul Economiei efectuează monitorizarea *Legii insolvenței nr.149 din 29.06.2012*²⁴, proces care ar putea contribui la promovarea propunerilor pentru îmbunătățirea reglementărilor legale ce țin de particularitățile procesului de insolvență în care participă sute de cetățeni (consumatori).

²⁴ Anunț privind inițierea procesului de monitorizare a Legii insolvenței nr.149 din 29.06.2012,
<http://www.mec.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-procesului-de-monitorizare-legii-insolvenței-nr149-din-29062012>

4. Concluzii și recomandări

4.1. Agenda de lucru a instituțiilor statului în domeniul construcțiilor de locuințe finanțate din contribuțiile cetățenilor (consumatorilor)

În cadrul cercetării, unui șir de instituții ale statului li s-a solicitat să se pronunțe asupra problemelor constatate în domeniul construcțiilor de locuințe finanțate din contul contribuțiilor private ale cetățenilor. Din informațiile prezentate (*Anexele nr. 40-44, nr. 46-48*) deducem că problemele semnalate sunt cunoscute autorităților statului, care au relatat despre măsurile întreprinse și acțiunile preconizate în vederea ameliorării situației în domeniul dat.

Ministerul Economiei (Anexa nr.40):

- Problema cercetată (deficiențele cadrului de reglementare și practicile comerciale abuzive în domeniul construcțiilor de locuințe finanțate din contribuțiile private ale cetățenilor) excede competențele funcționale ale Ministerului;
- Instituția nu a fost sesizată cu privire la soluționarea cazurilor de rezonanță abordate în mass-media (*S.A. "Locuințe pentru toți", S.R.L. "Melconic", ÎI „Tomaili Argo”, S.R.L. "Romanța Plus", S.R.L. "Rom-Prim"*);
- Potrivit *art. 28 al Legii privind protecția consumatorilor 105/13.03.2003*, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor este autoritatea responsabilă de promovarea politicii de stat în domeniul construcțiilor.

Agenția pentru Protecția Consumatorilor (Anexa nr. 41):

- Agenția a soluționat un șir de petiții individuale parvenite de la cetățeni, fiind constatate unele nereguli ce țin de instrumentarea plângerilor, calitatea serviciilor prestate, clauzele abuzive în contractele pentru construcția locuințelor;
- Agenții economici vizați în plângerile examinate de Agenție nu se regăsesc printre companiile de construcții implicate în cazurile de rezonanță în care grupuri mari de investitori (consumatori) au fost prejudiciați ca urmare a abuzurilor admise;
- La solicitarea consumatorilor, Agenția participă în procese judiciare în calitate de intervenient accesoriu.

Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (Anexa nr. 42) a manifestat interes pentru studiul efectuat:

- La data de 1 martie 2014 în Moldova erau 267 blocuri locative nefinalizate, dintre care 167 în Chișinău;
- În cazul multor obiective lucrările au fost stopate pe un termen nedeterminat;
- Unii antreprenori din construcții au demarat proiectele fără a avea un plan financiar bine chibzuit sau au început construcțiile cu scopul de a înșela cetățenii/investitorii;
- Ministerul a colaborat cu alte autorități publice pentru a promova modificări la legislație ce țin de contactele de investiții în construcții: Legea cadastrului bunurilor imobile a fost completată cu prevederi privind înregistrarea obligatorie a contractelor; în Legea insolvenței a fost prevăzut dreptul investitorilor de a avea statutul de creditor garantat în raport cu locuința finanțată; Codul contravențional a fost completat cu prevederi privind răspunderea pentru neînregistrarea contractelor;
- Ministerul a inițiat noi proiecte în vederea consolidării cadrului legislativ în domeniul gestionat: la 17 iulie 2014 a fost adoptată o nouă Lege cu privire la locuințe; noul Cod al urbanismului și construcțiilor a fost prezentat Guvernului spre aprobare; proiectul noii Legi cu privire la condominiu va fi prezentată curând Guvernului.

Inspekția de Stat în Construcții (Anexa nr. 43):

- În opinia instituției, problemele semnalate în domeniul construcțiilor de locuințe finanțate din contribuțiile cetățenilor nu țin de competența Inspekției, ci de contractele dintre părți.

Ministerul Finanțelor (Anexa nr. 44):

- Ministerul Finanțelor nu a semnalat probleme grave și nici necesitatea ajustării politicilor privind evidența contabilă în activitatea companiilor care administrează proiecte de edificare concomitentă a mai multor blocuri locative, inclusiv din resursele investite de cetățeni. Totodată, din deciziile publicate ale Curții Supreme de Justiție rezultă că antreprenorii din construcții încalcă reglementările privind operațiunile de încasare a contribuțiilor bănești în baza contractelor încheiate cu cetățenii (Anexa nr.45, Decizia CSJ nr. 2ra-633/13 din 04 aprilie 2013).

Inspectoratul Fiscal Principal de Stat (Anexa nr.46):

- Instituția a invocat impedimente legale la prezentarea informațiilor cu privire la contribuabili concreți - companii de construcții implicate în cazuri de rezonanță în care au fost fraudate proiectele de construire a blocurilor de locuit finanțate din resursele cetățenilor.

Procuratura Generală (Anexa nr.47):

- Instituția a invocat restricțiile legale privind transparența informației ce ține de urmărirea penală. Instituția nu s-a pronunțat asupra unor analize efectuate pentru elucidarea cauzelor care favorizează înșelarea cetățenilor la semnarea și realizarea contractelor de investiții în construcția locuințelor.

Centrul Național Anticorupție (Anexa nr.48) - instituția a manifestat interes față de problemele abordate și s-a pronunțat pentru promovarea unor modificări în legislație în vederea eliminării golurilor existente:

- Optimizarea cadrului legal pentru consolidarea atribuțiilor Inspekției de Stat în Construcții în domeniul de referință;
- Perfecționarea (înăsprirea) cadrului legal privind contabilizarea operațiunilor de încasare a mijloacelor bănești de la cetățenii care investesc în construcția locuințelor;
- Reglementarea condițiilor în care nu (ar) fi posibilă gajarea construcțiilor pentru contractarea împrumuturilor în paralel cu atragerea investițiilor clienților individuali;
- Asigurarea obligatorie a companiilor de construcții sau instituirea fondurilor de rezervă pentru cazurile de răspundere pentru prejudicierea investitorilor;
- Stabilirea condițiilor în care ar fi posibilă desfășurarea activității în domeniul construcției de locuințe (deținerea terenurilor și a mijloacelor financiare proprii etc.) ;
- Prelungirea licenței pentru activitatea în domeniul construcțiilor în dependență de reputația profesională a antreprenorului.

Pe parcursul cercetării au fost identificate politici și proiecte de legi elaborate în domenii conexe celui supus cercetării, care, însă nu abordează problemele complexe existente în domeniul construcției locuințelor finanțate de către cetățeni (consumatori):

- proiectul Codului Urbanismului și construcțiilor²⁵ nu prevede reglementări în domeniul de referință;
- noul proiect de Lege cu privire la condominiu²⁶ permite constituirea condominiului la etapa edificării blocurilor de locuit, dar reglementările proiectate nu sunt clare - declarația de constituire a condominiului va fi întocmită și prezentată de "proprietarul construcției" - noțiune care nu există în legislație și nu este explicată în proiect;

²⁵ <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=1325>

²⁶ <http://particip.gov.md/searchproiect.php?l=ro>

- proiectul noii Legi cu privire la locuințe²⁷ nu conține reglementări privind edificarea blocurilor de locuit finanțate de către antreprenorii în construcții în baza contractelor cu beneficiarii cetățeni.

Guvernul a aprobat un proiect de *Lege privind drepturile consumatorilor la încheierea contractelor*²⁸ care are drept scop implementarea *Directivei 2011/83/UE a Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor (Anexa nr.49)*. Proiectul vizat prevede expres că noua Lege nu va avea acțiune asupra contractelor pentru ”crearea, dobândirea sau transferul unui bun imobil sau al unor drepturi asupra unui bun imobil”. Deci, prevederile noii legi nu vor schimba starea de lucruri în domeniul contractelor dintre companiile în construcții și consumatori, ceea ce se explică, probabil, prin faptul că prevederile implementate ale *Directivei 2011/83/UE* nu se aplică în principiu acestor categorii de contracte.

Totodată, paragraful (26) din preambulul la *Directiva 2011/83/UE* explică raționamentul excluderii acestor contracte din domeniul de aplicare al Directivei:

(26) Contractele privind transferul bunurilor imobile ori al drepturilor asupra bunurilor imobile sau privind crearea sau dobândirea unor astfel de bunuri imobile ori drepturi, contractele pentru construirea de noi clădiri, pentru transformarea substanțială a clădirilor existente, precum și contractele de închiriere de locuințe pentru scopuri rezidențiale fac deja obiectul unui număr de cerințe specifice în legislația internă. Printre aceste contracte se numără, de exemplu, vânzarea de bunuri imobile care urmează să fie construite și închirierea cu posibilitatea cumpărării. Dispozițiile prezentei directive nu sunt adaptate contractelor respective, care ar trebui, prin urmare, excluse din domeniul de aplicare al prezentei directive. ”

Prin urmare, excluderea contactelor dintre companiile în construcții și consumatori din domeniul de aplicare a *Directivei 2011/83/UE* și a noii *Legi privind drepturile consumatorilor la încheierea contractelor* nu elimină necesitatea de a adopta prevederi legale speciale menite să protejeze efectiv și în măsură suficientă drepturile și interesele legitime ale consumatorilor la încheierea și realizarea contractelor cu companiile de construcții în scopul edificării locuințelor.

4.2. Consolidarea garanțiilor de ordin legislativ și instituțional pentru protecția drepturilor consumatorilor în domeniul construcțiilor de locuințe

Caracterul fragmentar și lacunar al legislației și incertitudinile privind competența instituțională au creat o situație de impas în raporturile dintre antreprenorii în construcții și cetățenii (consumatorii) care investesc în construirea locuințelor private. Depășirea situației critice în domeniul cercetat impune adoptarea de urgență a unor măsuri complexe de ordin legislativ și instituțional, urmând modele implementate în alte state (*a se vedea Capitolul 2, secțiunea 2.4, și Capitolul 3, secțiunea 3.2*).

- Revizuirea în regim de urgență a Legii cadastrului bunurilor imobile 1543/25.02.98:
 - nulitatea contractelor privind investițiile în construcții care nu au fost autentificate notarial și nu au fost înscrise în registrul bunurilor imobile ar trebui să poată fi invocată și constatată doar la cererea consumatorului;
 - ar trebui interzisă înregistrarea dreptului de proprietate al antreprenorului asupra construcției, inclusiv în cazul construcțiilor viitoare și a celor nefinisate, în privința locuințelor (încăperilor) contractate și finanțate de către consumatorii persoane fizice, cu excepția cazului în care contractul este reziliat -
 - printr-un acord autentificat notarial în care se confirmă lipsa pretențiilor față de antreprenor pentru contribuțiile bănești efectuate sau față de consumator pentru compensarea costului lucrărilor efectuate,
 - sau

²⁷ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=343>

²⁸ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=1655>

- prin hotărâre judecătorească emisă la cererea consumatorului care a fost executată integral de către antreprenor în partea ce ține de achitarea efectivă a contribuțiilor bănești efectuate de investitor,
 - sau
 - prin hotărâre judecătorească emisă la cererea antreprenorului;
 - este necesară reglementarea mai clară a consecutivității înregistrării trecerii dreptului de proprietate asupra locuințelor (încăperilor) contractate și finanțate de către persoanele fizice, inclusiv în cazul construcțiilor viitoare și a celor nefinisate;
 - ar trebui interzisă expres înregistrarea în favoarea unei bănci sau a unui alt creditor a dreptului de ipotecă asupra locuințelor (încăperilor) contractate și finanțate de către persoanele fizice, inclusiv în cazul construcțiilor viitoare și a celor nefinisate, cu excepția cazului în care există un contract de ipotecă încheiat în condițiile legii cu participarea consumatorului, pentru garantarea obligațiilor acestuia;
 - înregistrarea în registrul bunurilor imobile a drepturilor companiilor de construcții asupra construcției nefinisate și/sau asupra locuințelor (încăperilor) contractate și finanțate de către persoanele fizice ar trebui să fie posibilă doar după emiterea unui aviz de către Inspekția de Stat în Construcții.
- Operarea în regim de urgență a modificărilor în Legea insolvenței nr.149 din 29.06.2012:
 - în afară de dreptul de a pretinde statutul de creditor garantat, consumatorilor ar trebui să li se asigure dreptul de înregistrare, la cerere, a dreptului de proprietate asupra locuințelor (încăperilor) contractate, dacă plățile datorate au fost achitate deplin sau proporțional gradului de finalizare a construcției;
 - în afară de dreptul de a pretinde statutul de creditor garantat sau dreptul de proprietate asupra locuințelor (încăperilor) contractate, consumatorilor ar trebui să aibă opțiunea de a solicita rezilierea contractului și compensarea în mod prioritar a investițiilor (creanță chirografară de rangul II);
 - în procesul de insolvență a companiilor de construcții, ar trebui să fie obligatorie participarea autorității publice responsabile de supravegherea activității companiilor de construcții - Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor/Inspekția de Stat în Construcții;
 - ar trebui să fie asigurată participarea/reprezentarea obligatorie a consumatorilor în comitetul creditorilor și consultarea obligatorie a consumatorilor (prin adunarea generală) la adoptarea deciziilor privind derularea procesului de insolvență.
 - Elaborarea unei legi speciale care ar reglementa activitatea companiilor de construcții la încheierea și realizarea contractelor de investiții în construcția locuințelor:
 - condiții pentru licențierea activității companiilor de construcții care construiesc locuințe cu antrenarea investițiilor cetățenilor (consumatorilor);
 - cerințe privind capitalul propriu minimal al companiei de construcții care administrează proiecte pentru edificarea blocurilor locative cu antrenarea investițiilor cetățenilor (consumatorilor);
 - limita maximală a cotei investițiilor cetățenilor (consumatorilor) în raport cu devizul estimativ al proiectului care prevede antrenarea investițiilor cetățenilor (consumatorilor);
 - aprobarea de către Guvern a condițiilor esențiale obligatorii ale contractului de investiții în construcția locuințelor și a regulilor privind încheierea și evidența acestor contracte;
 - finanțarea treptată a construcției potrivit etapelor principale de edificare a blocurilor locative;
 - atribuțiile autorității centrale de specialitate (Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor/Inspekția de Stat în Construcții) în exercitarea supravegherii companiilor de construcții care administrează proiecte pentru edificarea blocurilor locative cu antrenarea investițiilor cetățenilor (consumatorilor);

- volumul/conținutul informației pe care compania de construcții este obligată să o prezinte cetățenilor (consumatorilor) înainte de încheierea contractelor;
 - cerințe privind plasarea publicității de către companiile de construcții care administrează proiecte pentru edificarea blocurilor locative cu antrenarea investițiilor cetățenilor (consumatorilor);
 - răspunderea companiilor de construcții și a cetățenilor (consumatorilor) pentru neexecutarea obligațiilor contractuale etc.
- Eficientizarea răspunderii companiilor de construcții:
 - lărgirea spectrului de încălcări care ar trebui calificate ca și contravenții în domeniul construcției de locuințe cu antrenarea investițiilor cetățenilor (consumatorilor);
 - Inspecția de Stat în Construcții ar trebui să fie competentă să constate contravențiile în domeniul construcției de locuințe cu antrenarea investițiilor cetățenilor (consumatorilor);
 - instituirea răspunderii penale pentru prejudicierea cetățenilor (consumatorilor) prin fraudarea proiectelor de construire a locuințelor cu antrenarea investițiilor cetățenilor (consumatorilor).
 - Dezvoltarea abilităților consumatorilor în raporturile cu antreprenorii în construcții:
 - desfășurarea campaniilor de informare și sensibilizare a cetățenilor (consumatorilor) privitor la investirea mijloacelor proprii în construcția locuințelor;
 - elaborarea unor ghiduri privind regulile de prudență ce urmează a fi respectate la încheierea și în procesul derulării contractelor privind investițiile în construcții.

Adoptarea cadrului legal adecvat necesităților protecției dreptului de proprietate al cetățenilor (consumatorilor) ține de obligația pozitivă de a reacționa coerent fata de o problemă de interes general pentru public, obligație care revine statului în virtutea art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.