CEB, RJ

CENTRUL NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL REPUBLICII MOLDOVA

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

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

Nr. 06/2-7711 din 18.11.2021
La nr. 331 din 04.11.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 4 din Legea nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director R. Flocea **Ruslan FLOCEA**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA
D.D.P. Nr. 2698
„19" 11 2021
Ora

Ex: Creciun Ilie, Tel. 022-257-308

RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPŢIE

Nr. ELO21/7540 din 18.11.2021

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 4 din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție

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, iar autor nemijlocit este Deputatul în Parlament, 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 transparenţă în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparenţa în procesul decizional *"etapele asigurării transparenţei procesului de elaborare a deciziilor sunt:*
a) informarea publicului referitor la iniţierea elaborării deciziei;
b) punerea la dispoziţia părţilor interesate a proiectului de decizie şi a materialelor aferente acestuia;
c) consultarea cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate;
d) examinarea recomandărilor cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunţat şi scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„propunerea legislativă înaintată poate fi apreciată ca o soluție provizorie, cu titlu de urgență, care va fi aplicată până la momentul adoptării și intrării în vigoare a Codului urbanismului și construcțiilor al Republicii Moldova, dar și a cadrului normativ secundar pentru implementarea acestuia. Totodată, relevăm că urmare a implementării proiectului de lege se vor reduce considerabil cheltuielile suportate la elaborarea certificatului de urbanism, factor important pentru autoritățile publice locale"*.

Totodată, în notă se mai specifică următoarele: *„Prezentul proiect propune completarea articolului 4 din Legea nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție cu norme, care vor oferi soluția provizorie pentru eliberarea certificatului de urbanism în lipsa documentației de urbanism. Proiectul propune elaborarea schemei de amplasare a clădirilor, a construcțiilor și a rețelelor edilitare, avizată de către arhitectul-șef (a). Schema respectivă va fi avizată și de către organele supravegherii de stat precum Centrul de medicină preventivă, Inspectoratul pentru protecția mediului și Serviciul de pompieri și salvatori (b). Totodată, se propune aplicarea principiului aprobării tacite a documentului de către organele supravegherii de stat întru excluderea tergiversării nemotivate din partea ultimelor, precum și oferirea de claritate autorităților publice locale în acțiunile care urmează a fi efectuate (c)"*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție cu norme ce legiferează posibilitatea eliberării certificatului de urbanism în temeiul schemei de amplasare a edificiului și a rețelelor edilitare în localitățile rurale în care lipsește documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului. Autoritatea executivă a administrației publice locale (emitentul) va prezenta schema de amplasare spre avizare arhitectului șef și organelor supravegherii de stat, iar în cazul în care aceste organe nu vor elibera avizul sau nu vor comunica despre refuzul eliberării avizului în termen de 5 zile lucrătoare, atunci schema de amplasare se consideră avizată în mod tacit.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public şi interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se urmărește deblocarea situației create prin Legea nr. 3/2020 pentru modificarea unor acte legislative prin care s-a dispus că certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează doar în baza documentației de urbanism şi de amenajare a teritoriului şi, respectiv, a fost abrogată posibilitatea eliberării certificatului de urbanism în baza schemei de amplasare a imobilului.

Cu toate acestea, implementarea proiectului este de natură să genereze riscuri de corupție și compromiterea dezvoltării teritoriului. Riscurile de corupție derivă din interesul solicitanților certificatelor de urbanism de a influența întocmirea schemelor de amplasare a edificiilor conform propriilor interese private, fără a ține cont de interesul public. Compromiterea dezvoltării teritoriului este generată de faptul că schemele de amplasare se fac doar pentru un teren și nu pot lua în calcul influența intervenției asupra unei zone, ele nu valorifică zonele protejate, pun în pericol patrimoniul construit, nu se consultă cu populația și nu se aprobă de consiliul local.

I.5. Justificarea soluţiilor proiectului

I.5.1. Suficienţa 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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare. Cu toate acestea, informațiile din nota informativă expun doar avantajele proiectului, însă nu și riscurile iminente. În acest sens, nota nu conține o analiză detaliată a proiectului, prin cercetarea minuțioasă în egală măsură, atât a beneficiilor, cât și a riscurilor proiectului. Mai mult decât atât, având în vedere că până în anul 2020 prevederi analogice celor din proiect au existat în cadrul normativ național, se impune o analiză comparativă a circumstanțelor care au determinat excluderea posibilității eliberării certificatului de urbanism în baza schemei de amplasare și a circumstanțelor actuale ce impulsionează revenirea la schema de amplasare ca bază pentru eliberarea certificatului de urbanism.

Prin urmare, pentru asigurarea unei fundamentări mai temeinice a proiectului se recomandă completarea notei informative cu informații referitoare la riscurile iminente ale proiectului și analiza comparativă croonologică a evoluției cadrului normativ cu referire la reglementarea eliberării certificatului de urbanism în baza schemei de amplasare.

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".*

Conform datelor din compartimentul 5 al notei informative, *„Realizarea proiectului de lege nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare din bugetul de stat".*

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 şi concis, cu respectarea regulilor gramaticale şi de ortografie, întrunind cerinţele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul reglementează activitatea autorităților executive ale administrațiilor publice locale, care sunt emitenți ai certificatelor de urbanism. Totodată, proiectul vizează activitatea arhitectului șef, a Centrului de Medicină Preventivă, Inspectoratului pentru Protecția Mediului și a Serviciului de Pompieri și Salvatori în calitate de entități care urmează să avizeze schema de amplasare a edificiului și a rețelelor edilitare.

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

- 1 -
Obiecție generală asupra proiectului
Obiecții: Prin proiect se propune, doar pentru localitățile rurale, revenirea la reglementările precedente Legii nr. 3/2020 pentru modificarea unor acte legislative prin care s-a abrogat posibilitatea eliberării certificatului de urbanism în baza schemei de amplasare a imobilului. La etapa actuală, eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare se realizează doar în baza documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului, însă prin proiect se dorește reglementarea posibilității eliberării certificatului de urbanism în temeiul schemei de amplasare a imobilului în cazul în care în localitățile rurale lipsește documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului. Drept motiv pentru inițiativa legislativă respectivă servește faptul că din 898 de unități administrativ-teritoriale, 738 nu dețin documentație de urbanism și de amenajare a teritoriului. Deși se intenționează deblocarea situației de imposibilitate a autorizării construcțiilor din cauza lipsei documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului din majoritatea localităților, totuși se atestă riscuri de corupție și probleme de implementare. În acest context, sunt relevante constatările din Ghidul pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative pe domeniul amenajarea teritoriului, urbanism și construcții, elaborat în anul 2019. La capitolul *„Schema de amplasare a imobilului/terenului și a rețelelor edilitare"* din acest Ghid se specifică următoarele: *„Având în vedere că 40% din localitățile urbane și 95% din localitățile rurale nu dețin documentații de urbanism actualizate, importanța acestui document este considerabilă. Până în prezent nu există un conținut cadru pentru elaborarea acestor scheme de amplasare, iar ca rezultat avem o multitudine de interpretări și erori.*

Așa cum în baza acestei scheme urmează să fie emis certificatul de urbanism pentru proiectare, într-un fel se înlocuiește o documentație de urbanism. Însă diferențele sunt evidente. Schemele date se fac doar pentru un teren, nu pot lua în calcul influența intervenției asupra unei zone, ele nu valorifică zonele protejate, ele pun în pericol patrimoniul construit, ele nu se consultă cu populația, ele nu se aprobă de consiliul local. Din perspectiva dezvoltării echilibrate a teritoriului, schemele de amplasare creează insule, investiții ne conectate, care nu contribuie la fortificarea socială, estetică și edilitară a teritoriului".

Suplimentar problematicilor din domeniul dezvoltării teritoriului, proiectul comportă și riscuri de corupție derivate din interesul solicitanților certificatelor de urbanism de a influența întocmirea schemelor de amplasare a edificiilor conform propriilor interese private, care nu de fiecare dată corespund interesului public. Acest risc este accentuat de lipsa în cadrul normativ a unor reglementări detaliate în privința schemei de amplasare a edificiului, or regulile formulate generalist permit interpretări diverse, chiar și abuzive.

Mai mult decât atât, proiectul stabilește că schema de amplasare se consideră avizată în mod tacit dacă organele supravegherii de stat nu eliberează avizul sau nu comunică despre refuzul eliberării avizului în termen de 5 zile lucrătoare. Respectiv, prin această normă există riscul legalizării schemelor de amplasare în lipsa avizului organelor de supraveghere

Recomandări:

Se recomandă promovarea elaborării documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului în toate localitățile.

În cazul menținerii propunerii de legiferare a excepției eliberării certificatului de urbanism în baza schemei de amplasare, atunci se recomandă completarea proiectului cu norme detaliate referitoare la regimul juridic al schemei de amplasare, astfel încât să se evite, atât compromiterea dezvoltării teritoriului, cât și manifestările de corupție.

Totodată, se propune excluderea alineatului (1^4) din art. 4 al Legii nr. 163/2010, or schema de amplasare a edificiului reprezintă o excepție de la documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, iar lipsa avizelor organelor de supraveghere este de natură să aducă atingeri grave dezvoltării teritoriului.

Factori de risc:	**Riscuri de corupţie:**
• Lacună de drept • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	• Încurajarea sau facilitarea actelor de: - corupere activă - corupere pasivă - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare • Legalizarea actelor de: - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune completarea Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție cu norme ce legiferează posibilitatea eliberării certificatului de urbanism în temeiul schemei de amplasare a edificiului și a rețelelor edilitare în localitățile rurale în care lipsește documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului. Autoritatea executivă a administrației publice locale (emitentul) va prezenta schema de amplasare spre avizare arhitectului șef și organelor supravegherii de stat, iar în cazul în care aceste organe nu vor elibera avizul sau nu vor comunica despre refuzul eliberării avizului în termen de 5 zile lucrătoare, atunci schema de amplasare se consideră avizată în mod tacit.

Implementarea proiectului este de natură să genereze riscuri de corupție și compromiterea dezvoltării teritoriului. Riscurile de corupție derivă din interesul solicitanților certificatelor de urbanism de a influența întocmirea schemelor de amplasare a edificiilor conform propriilor interese private, fără a ține cont de interesul public. Compromiterea dezvoltării teritoriului este generată de faptul că schemele de amplasare se fac doar pentru un teren și nu pot lua în calcul influența intervenției asupra unei zone, ele nu valorifică zonele protejate, pun în pericol patrimoniul construit, nu se consultă cu populația, nu se aprobă de consiliul local și pot fi valabile în lipsa avizelor organelor supravegherii de stat în cazul avizării tacite.

Informațiile din nota informativă expun doar avantajele proiectului, fără a supune analizei riscurile iminente și fără a examina comparativ circumstanțele care au determinat excluderea posibilității eliberării certificatului de urbanism în baza schemei de amplasare în anul 2020 și a circumstanțele actuale ce impulsionează revenirea la schema de amplasare ca bază pentru eliberarea certificatului de urbanism.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

18.11.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal