



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### Aviz la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (nr.73 din 25.02.2020)

Examinând proiectul de lege menționat, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Direcția generală juridică expune următoarele.

#### I. Obiecții cu caracter general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către dl Igor Munteanu, deputat în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

4. Potrivit notei informative la proiect, acesta a fost elaborat în vederea îmbunătățirii mediului de afaceri și protejarea micului business, prin introducerea unui mecanism de prevenție contra unor posibile abuzuri din partea organelor de control, prin amendarea Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și Codului contravențional nr. 218/2008.

5. Întru respectarea principiilor legiferării stabilite în Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, reținem asupra necesității respectării următoarelor prevederi:

- art.35 alin.(1), - expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament;

- art. 32 alin.(1), - proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect;

- art. 32 alin. (3), - concomitent sau înainte de transmiterea spre avizare, proiectul actului normativ este supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

6. Dat fiind că proiectul de lege vizează activitatea de întreprinzător, devin aplicabile normele cuprinse la art. 3 alin.(2), art. 25 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, precum și art. 13 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, conform căror prevederi, actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ. Constatăm lipsa actului de analiză a impactului de reglementare la proiectul de lege supus avizării.

7. Se va ține cont și de prevederea art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, care prevede, că proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.

## **II. Privitor la concordanța proiectului de lege cu prevederile legislative relevăm următoarele.**

1) Sub aspect conceptual, proiectul de lege, denumit „legea prevenției” presupune prevenirea de la aplicarea sancțiunilor pentru faptele care constituie contravenții, prin întocmirea unui plan de remediere, astfel încât contravenientul să beneficieze de un termen în care să aibă posibilitatea să corecteze neregulile constatate și să se conformeze dispozițiilor legale.

Acest mecanism de introducere a planului de remediere, prin care agentul constatat va stabili măsurile și termenul de remediere în vederea îndeplinirii de către contravenient a obligațiilor legale, se propune a fi inserat în următoarele acte normative:

1. Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, unde se propune introducerea de modificări care ar atribui organelor de control obligația de a elabora și publica pe paginile sale web: proceduri de îndrumare și control; încălcările tipice și soluțiile de îndrumare emise în aceste cazuri; materiale documentare și ghiduri destinate informării privind drepturile și obligațiile organelor de control; drepturile și obligațiile persoanelor supuse controlului; încălcările posibile în privința persoanelor supuse controlului; faptele contravenționale, sancțiunile și alte măsuri aplicabile.

2. Codul contravențional, prin introducerea unui capitol distinct intitulat „Prevenirea săvârșirii de contravenții”, unde sunt reglementate detaliat normele ce țin de planul de remediere, cum ar fi: definirea planului de remediere, întocmirea planului de remediere, noțiunea termenului de remediere, cazurile în care nu se întocmește planul de remediere, precum și efectele neîndeplinirii de către contravenient a obligațiilor legale conform măsurilor de remediere.

3. Cu referire la modificarea Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (în continuare Legea nr. 131/2012), relevăm, că potrivit art. 2 din Lege, persoană supusă controlului reprezintă orice persoană fizică și/sau juridică care practică activitate de întreprinzător și este pasibilă controlului.

În corespundere cu art. 28 alineatele (1) și (10) din Legea nr.131/2012, procedura de control se încheie prin întocmirea de către inspectorii a unui proces-verbal de control. În cazul în care în *procesul-verbal de control se constată o contravenție, acesta substituie procesul-verbal de constatare a contravenției*, având regim juridic și forță juridică similare. Constatarea contravențiilor identificate în timpul efectuării controlului

și aplicarea sancțiunilor, conform competenței, se vor efectua în limitele stabilite de lege și cu aplicarea cerințelor stabilite de Codul contravențional.

În cazul în care în cadrul controlului efectuat de organul de control se constată *încălări ale legislației ce nu constituie infracțiuni*, în temeiul art. 29 alineatele (1) și (2) din Legea nr. 131/2012, organul în cauză include în procesul-verbal de control o *prescripție privind înlăturarea acestor încălcări*, care va stabili: încălcările comise de persoana supusă controlului cu referințe directe la prevederile legale încălcate; recomandări (indicații) privind înlăturarea încălcărilor și natura recomandărilor; termenul în care urmează a fi înlăturate încălcările.

De asemenea, Legea nr. 131/2012 reglementează situația în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările legislației în termenul stabilit expres în prescripție, situație în care organul de control care a emis prescripția, în funcție de gradul de pericol constat, poate emite altă prescripție, cu sau fără măsuri restrictive, și/sau poate aplica sancțiuni prevăzute de lege, iar în cazul în care inspectorul constată înlăturarea încălcărilor respective, persoana supusă controlului este liberată, total sau parțial, de sancțiunea de care era pasibilă conform legii ( a se vedea art. 29 alineatele (7) și (8)).

Se poate observa, că procedura prevenirii săvârșirii de infracțiuni, prin emiterea de prescripții privind înlăturarea *încălărilor legislației ce nu constituie infracțiuni* instituită în cadrul Legii nr. 131/2012 este similară propunerilor cuprinse în proiectul de lege.

Diferența constă în faptul, că procedura prevenirii încălcărilor legislației instituită în Legea nr. 131/2012 a fost prevăzută pentru înlăturarea încălcărilor legislației ce nu constituie infracțiuni, iar modalitatea propusă în proiectul de lege se referă la situația în care există un proces-verbal cu privire la contravenție, în sensul Codului contravențional.

În nota informativă la proiectul de lege se menționează, că „deși legea controlului de stat conține unele mecanisme de protecție, numite „prescripție”, acestea nu se aplică sau se aplică ineficient în favoarea businessului mic”.

În situația creată, considerăm necesar efectuarea unei ample analize vis-a-vis de implementarea mecanismului prevenirii săvârșirii de încălcări a legislației instituit în Legea nr. 131/2012, cu antrenarea factorilor de decizie, precum și se va analiza oportunitatea instituirii unui mecanism similar de prevenire pentru încălcarea legislației ce constituie contravenții, în situația în care este întocmit proces-verbal cu privire la contravenție.

Totodată, în partea ce ține de reglementarea separată a mecanismului propus prin introducerea de reglementări ce țin de prevenirea încălcării legislației și consultarea persoanei supuse controlului în Legea nr. 131/2012 și a planului de remediere în Codul contravențional, considerăm că aceste propuneri sunt legate tematic între ele și trebuie să fie înserate într-un singur act normativ.

4. În partea ce ține de introducerea mecanismului de prevenție prin reglementarea detaliată a planului de remediere în Codul contravențional (Art. II din proiect), relevăm următoarele.

4.1. Conform rigorilor de tehnică legislativă stabilite la art. 63 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale.

În acest sens, în corespundere cu art. 1 alin. (1) din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, Codul contravențional cuprinde *norme de drept ce stabilesc principiile și dispozițiile generale și speciale în materie contravențională, determină faptele ce constituie contravenții și prevede procesul contravențional și sancțiunile contravenționale.*

După analiza efectuată în raport cu încadrarea modificărilor în textul Codului contravențional, se constată că propunerile de inserare în textul acestuia a modificărilor propuse nu se încadrează în unitatea de concept al actului supus modificării. Modificările propuse pot fi inserate într-o lege din domeniul reglementării activității de întreprinzător sau poate constitui obiectul de reglementare a unei legi distincte.

4.2. Cu privire la determinarea contravențiilor care vor cădea sub incidența proiectului de lege, relevăm, că la art. 1 alin. (2) al Art. II din proiect se prevede, că „planul de remediere este întocmit și anexat de către agentul constatatator la procesul-verbal prin care s-a depistat o contravenție în rezultatul controlului de stat, efectuat de către organele abilitate cu funcții de control, potrivit Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător”.

Conform art. 1 alin. (4) din Legea nr. 131/2012, prevederile legii nu se extind asupra controalelor efectuate de organele de control în procesul auditului public extern și intern asupra modului de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare publice și asupra administrării patrimoniului public, care sînt reglementate de legi speciale; controalelor aplicate în domeniul financiar (bancar și nebancar); controalelor aplicate procesului de trecere a frontierei de stat și controalelor aplicate în domeniul vamal, cu excepția controlului vamal ulterior prin audit postvămuire. Pentru acesta din urmă, prevederile prezentei legi se aplică doar în partea ce ține de înregistrare, supraveghere și raportare a controalelor în Registrul de stat al controalelor; controalelor efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat, cu excepția înregistrării, supravegherii și raportării controalelor în Registrul de stat al controalelor.

Deși se poate rezuma, că mecanismul prevenirii săvârșirii de contravenții nu se va aplica asupra controalelor prevăzute la art. 1 alin. (4) din Legea nr. 131/2012, având în vedere, pe de o parte, că măsurile de remediere în vederea îndeplinirii de către contravenient a obligațiilor prevăzute de lege se aplică în cazul în care există un proces-verbal cu privire la contravenție, iar pe de altă parte, mecanismul propus reprezintă în sine un tratament al iertării la prima abatere, apreciem necesar *indicarea faptelor contravenționale care vor putea beneficia de instituirea măsurilor de remediere.*

4.3. Potrivit art. 2 din Legea nr. 131/2012, noțiunea „control” semnifică totalitatea acțiunilor de verificare a respectării de către persoanele supuse controlului a prevederilor legislației, realizate de un organ abilitat cu funcții de control sau de un grup de instituții similare, iar noțiunea „proces-verbal de control” ca fiind un act întocmit în urma controlului inopinat sau planificat, în care se înregistrează constatările/rezultatele controlului (în partea de constatare), după caz se prescriu modalități de înlăturare a încălcărilor și/sau măsuri restrictive (în partea prescriptivă) și, după caz, se constată contravenții și se prescriu sancțiuni (în partea sancționatorie).

Privitor la înregistrarea controalelor, în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 131/2012, organele de control sînt obligate să înregistreze date referitoare la controlul efectuat în Registrul de stat al controalelor, care potrivit art. 9 alin. (1) din lege, reprezintă o resursă informațională specializată care asigură evidența centralizată a

informației sistematizate cu privire la controalele de stat, planificate și efectuate, precum și la rezultatele controalelor respective.

Luând în considerare, că scopul proiectului de lege constă în prevenirea de la aplicarea automată a sancțiunilor pentru faptele care constituie contravenții prin întocmirea unui plan de remediere, astfel încât contravenientul să beneficieze de un termen în care să aibă posibilitatea să corecteze neregulile constatate și să se conformeze dispozițiilor legale, *considerăm benefică introducerea de mențiuni cu privire la planul de remediere în Registrul de stat al controalelor.*

### **III. Privitor la respectarea cerințelor tehnico-juridice**

1. Art. II:

1) Art. 1:

- alin. (1), pentru precizia normei, sugerăm ca după cuvântul „măsuri” să fie introduse cuvintele „și un termen” ;

- alin. (2), în scopul unificării terminologiei utilizate pe tot cuprinsul proiectului de lege, după cuvintele „proces-verbal” se va introduce cuvintele „cu privire la contravenție”;

- alin. (4), propoziția a doua, sugerăm a fi reglementată distinct în două propoziții care vor avea următorul cuprins: „Durata termenului de remediere se stabilește cu luarea în considerare a circumstanțelor săvârșirii faptei și a complexității acțiunilor ce urmează a fi efectuate de către contravenient. Durata termenului de remediere stabilit de agentul constator nu poate fi modificată”;

- alin. (7), proiectul de lege prevede, că „modelul planului de remediere este prevăzut în anexa nr.1 la prezenta lege”. Formularea propusă ridică semne de întrebare, dacă prin cuvintele „la prezenta lege” s-a avut în vedere „legea pentru modificarea unor acte legislative” sau „prezentul Cod”.

Dacă s-a avut în vedere, că anexa va fi la legea de modificare a unor acte legislative, relevăm, că potrivit art. 64 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, modificările se încorporează, de la data intrării în vigoare a dispozițiilor de modificare, în actul de bază, identificându-se cu acesta.

Sub acest aspect, relevăm, că art. 49 alineatele (2) și (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative dispune, că *„anexele sunt parte integrantă a actului normativ, au natura și forța juridică ale acestuia. Anexa trebuie să aibă un temei-cadru în textul actului normativ și să se refere exclusiv la obiectul determinat prin norma de trimitere”.*

În situația creată, anexa nr. 1 va reprezenta un element constitutiv doar al legii pentru modificarea unor acte legislative, nu se va încorpora în textele actelor legislative supuse modificării.

Dacă prin formularea „la prezenta lege” s-a avut în vedere „prezentul Cod”, reținem, că Codul contravențional nu cuprinde anexe. În situația în care se propune completarea unui act normativ, conform rigorilor de tehnică legislativă, se cere a fi efectuată o mențiune, care ar dispune completarea acestuia cu anexa respectivă.

În același timp, reținem asupra faptului, că se propune înserarea doar a unei singure anexe, pentru care motiv, se va revedea formularea „anexa nr. 1 la prezenta lege”. Se va ține cont, că în cazul în care actul normativ se completează doar cu o singură anexă, aceasta nu se numerotează.

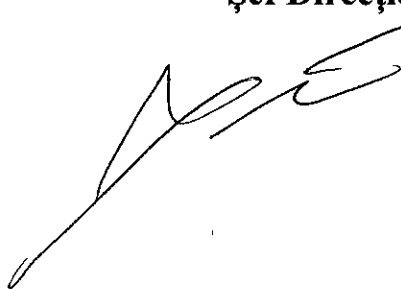
- anexa nr. 1, Partea I, în denumirea acesteia, cuvintele „Măsuri de remediere” propunem a fi substituite cu cuvintele „Plan de remediere”. Substituirea va fi în corelare cu alineatele (7) și (9) al acestui articol, unde se propune, că agentul constatator va verifica acțiunile întreprinse de către contravenient, cu completarea rubricilor din partea a II-a a *planului de remediere*.

2) Cu referire la introducerea Cap.V<sup>1</sup>, care va cuprinde doar un singur articol, reținem, că potrivit art. 53 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, articolele, punctele, capitolele, titlurile, părțile și cărțile se numerotează consecutiv de la începutul și până la sfârșitul actului normativ. Numerotarea paragrafelor, subsecțiunilor și secțiunilor se efectuează în succesiune, în limita structurii din care fac parte.

În situația dată, întrucât ultimul articol din Cap. V îl constituie art. 46, în cazul acceptării modificării Codului contravențional, propunerile cuprinse la art. 1 vor fi înserate în art. 46<sup>1</sup>.

În concluzie, ținând cont de obiecțiile și sugestiile expuse, recomandăm redactarea proiectului de lege.

**Șef Direcție generală juridică**  
**Ion Creangă**



Ex. I. Băieșu  
Tel: 551