



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (în domeniul controlului de stat asupra activității de întreprinzător) (nr. 77 din 07.03.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat în titlu, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 și ale Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele considerente.

I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către Guvern, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel în concordanță cu prevederile art. 66 și art.72 din Constituție.

3. Potrivit notei informative, proiectul de lege urmărește scopul de a dezvolta un sistem de control efectiv și eficient, de a reduce povara controlului și sancțiunilor inechitabile, precum și de a dezvolta un sistem de control previzibil, neabuziv și cu abordare constructivă în raport cu agenții economici, precum și va încuraja investițiile și nu va intimida inițiativa antreprenorială.

4. Proiectul de lege a fost elaborat în contextul executării pct. 1 din Planul de acțiuni cu privire la reformarea sistemului de control de stat asupra activității de întreprinzător, aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 108/2023, care prevede drept sarcină/obiectiv „eliminarea disfuncționalităților în raport cu sistemul procedural și instituțional al controlului de stat, identificate în urma evaluării practicilor de aplicare a Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și a cadrului normativ conex”.

5. În scopul implementării principiilor transparenței procesului decizional și respectării intereselor societății și drepturilor întreprinzătorilor, în conformitate cu Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârea Guvernului nr. 23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, analiza impactului de

reglementare asupra proiectului a fost susținută în cadrul ședinței Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative și respectării normelor de tehnică legislativă

1) Art. II, modificarea Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

1. Art. 1:

- **alin. (1)**, potrivit enunțului propus în completare, rezultă, că „în măsura în care prevederile legilor de specialitate fac referință la lege, dispozițiile acesteia se vor aplica în raport cu activitatea organelor de control asupra *obiectelor* și persoanelor care nu practică activitatea de întreprinzător”. Privitor la „controlul de stat asupra obiectelor” relevăm, că nu este clar, asupra căror obiecte se vor aplica prevederile legii, în situația în care art. 2 definește noțiunea „obiect al controlului”. Respectiv, se impune o concretizare în acest sens;

- **alin. (1¹) lit. a)**, privitor la includerea în obiectivul legii și a „**protecției drepturilor și libertăților fundamentale prevăzute de Constituția Republicii Moldova**”, menționăm, că potrivit normei cuprinse la acest alineat, legea are drept obiectiv „asigurarea unui nivel mai înalt de **protecție a mediului, vieții, sănătății și proprietății persoanelor**”. În corelare cu „drepturile și libertățile fundamentale” reglementate de Constituție, relevăm, că dreptul la **viață** și la integritate fizică și psihică (art. 24), dreptul la ocrotirea **sănătății** (art. 36), dreptul la un **mediu înconjurător sănătos** (art. 37), dreptul la **proprietate** privată și protecția acesteia (art. 46) sunt incluse în Capitolul II din Constituție. Astfel, dreptul la protecția mediului, vieții, sănătății și proprietății care constituie obiectul de reglementare a legii fac deja parte din categoria „drepturilor fundamentale” consacrate în Capitolul II din Constituție.

În acest context, sugerăm substituirea cuvintelor „*protecției drepturilor și libertăților fundamentale*” cu cuvintele „*precum și altor drepturi și libertăți fundamentale*”. Obiecția este valabilă și pentru art. 5¹ alin. (3) lit. a), b) și c), art. 19 alin. (1) pct.2) și art. 29¹ alin. (1);

- alin. (6):

a) privitor la utilizarea terminologiei „domeniul protecției mediului”, menționăm, că termenul „protecția mediului” este întrebuințat în Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător ca o forma prescurtată a termenului „protecția mediului înconjurător” (a se vedea preambulul legii), pentru care motiv sugerăm substituirea cuvintelor „protecției mediului” cu cuvintele „protecției mediului înconjurător”;

b) cu referire la enunțul al doilea propus în completare:

- în partea ce ține de întrebuințarea textului „în condițiile stabilite de legile care reglementează activitatea de control în domeniile indicate”, considerăm că această formulare necesită a fi examinată în corelare cu legile de referință, în sensul, dacă acestea stabilesc „condițiile” de aplicare a prevederilor art. 18 alin. (1) din lege.

Spre exemplu, conform art. 26 alin. (4) din Legea nr. 1515/1993, ”controlul de stat al persoanelor care practică activitate de întreprinzător se planifică, se efectuează și se înregistrează în conformitate cu prevederile Legii nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător”. În același timp, în conformitate cu art. 27 alin. (1), ”inspectorul principal de stat al mediului, inspectorii principali raionali ai mediului și, în absența lor, adjuncții acestora au dreptul:

a) de a sigila instalații, echipamente tehnice, încăperi și alte bunuri mobile și imobile utilizate în activități neautorizate/ilicite de dobândire a resurselor naturale;

b) de a suspenda și interzice proiectarea, construcția, reconstrucția obiectivelor industriale, agricole și de menire socială, lucrările de exploatare a resurselor naturale și alte lucrări în caz de depistare a încălcărilor reglementărilor de protecție a mediului și folosire rațională a resurselor naturale, dacă acestea pot conduce la poluarea mediului și folosirea neautorizată/nerațională a resurselor naturale;

c) de a suspenda, total sau parțial, orice activitate, din proprie inițiativă sau la propunerea autorităților administrației publice locale, în caz de depistare a încălcărilor reglementărilor de protecție a mediului și folosire rațională a resurselor naturale, dacă acestea pot conduce la poluarea mediului și folosirea neautorizată/nerațională a resurselor naturale;

d) de a îndeplini măsurile prevăzute la lit. a), b) și c) cu respectarea procedurii de contestare, precum și în limitele și modul stabilite în Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător...”

Alte norme referitoare la aplicarea Legii nr. 131/2012 nu există. De aceea, în situația în care se intenționează de a aplica prevederile Legii nr. 131/2012 în coroborare cu actele normative din domeniile specificate la art. 1, urmează ca aceste legi să fie modificate în sensul stabilirii situațiilor avute în vedere prin introducerea textului „*în condițiile stabilite de legile care reglementează activitatea de control în domeniile indicate, prevederile de la art. 18 alin. (1) nu vor fi aplicate.....*”. În cazul acceptării propunerii înaintate, urmează ca Art. IV din proiect să fie completat cu o prevedere, prin care Guvernul va fi abilitat ca într-o anumită perioadă de timp, să prezinte propuneri privind aducerea legislației în concordanță cu legea;

- mecanismul propus, în partea ce ține de neaplicarea prevederilor art. 18 alin. (1) din lege, îl considerăm a fi unul ambiguu din motivul, că nu explică în ce mod organul de control va lua decizia de a nu aplica prevederile art. 18 alin. (1), dacă „aceasta impune metoda de control selectată, aspecte specifice ale produselor, serviciilor sau obiectelor verificate sau nivelul înalt de risc și profilul/istoricul persoanei controlate, cu scopul asigurării unui control mai eficient și atingerea unui nivel mai înalt de conformitate a persoanei controlate”.

Ținând cont de principiile legiferării stabilite la art. 3 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, precum și de constatările Curții Constituționale cuprinse în Hotărârea nr. 26/2016, care statuează, că pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure, apreciem necesar revederea textului vizat.

2. Art. 2:

- noțiunea „inspector”, având în vedere, că potrivit acestei noțiuni, inspector va fi persoana împuternicită prin **delegație de control** să efectueze controlul de stat, iar conform noțiunii „delegație de control” acesta semnifică un act în baza căruia se inițiază **controlul planificat și/sau inopinat**, sugerăm substituirea cuvintelor „controlul de stat” cu cuvintele „controlul planificat și/sau inopinat”;

- noțiunea „obiect al controlului”, ținând cont de conceptul proiectului de lege, potrivit căruia controlului de stat vor fi supuse persoanele care practică/nu practică activitate de întreprinzător, pentru a fi în acord cu noțiunea „persoană supusă controlului (persoană controlată), recomandăm substituirea cuvintelor „care practică activitate de întreprinzător” cu cuvintele „supusă controlului”.

3. Art. 3¹:

- alin. (1) enunțul întâi, pentru precizia normei, cuvintele „*nu sunt*” sugerăm a fi substituite cu cuvintele „*nu constituie*”;

- alin. (2) în corelare cu alin. (3), se solicită unificarea termenului „proprietatea populației” și „proprietatea persoanelor”;

- alin. (4) enunțul al doilea, pentru un spor de precizie normativă, cuvântul „grupul” se va substitui cu cuvintele „grupul de gestionare a situațiilor de criză”.

4. Art. 3²:

- varianta actuală a alin. (1) dispune, că „în vederea aplicării corecte și unitare a prevederilor legislației, organele de control au obligația de a acorda suport consultativ **persoanelor fizice și juridice care practică activitate de întreprinzător**”. După cum s-a menționat anterior, conceptul proiectului de lege este de a se aplica dispozițiile Legii nr.131/2012, atât persoanelor care practică activitate de întreprinzător, cât și persoanelor care nu practică activitate de întreprinzător. În acest context, sesizăm o discordanță, atât cu denumirea Legii nr.131/2012, cit și cu prevederile ei. Consecvent, apare întrebarea, dacă norma alin. (1) nu necesită a fi modificată sau, această normă se va aplica strict persoanelor care practică activitate de întreprinzător. Întrebarea se iscă și din considerentul, că potrivit alin. (2) lit. c), organele de control vor elabora și vor publica pe paginile web oficiale materiale documentare și ghiduri, ... cu indicarea posibilelor încălcări admise de **persoanele supuse controlului...** În aceeași ordine de idei, este de notat, că din noțiunea „persoană supusă controlului (persoană controlată)”, cuvintele „care practică activitate de întreprinzător” au fost propuse pentru a fi excluse, respectiv, persoana supusă controlului va fi orice persoană fizică și/sau juridică pasibilă controlului.

Se recomandă a se revedea conținutul alin. (1) în corelare cu alin. (2), precum și redacția în vigoare a **art. 11 lit. e)**, potrivit căreia autoritatea de supraveghere a controalelor „**acordă suport consultativ persoanelor supuse controlului...**”, iar conform literelor a) și b), autoritatea de supraveghere a controalelor elaborează, promovează și monitorizează implementarea politicii statului în domeniul controlului de stat **asupra activității de întreprinzător**, precum și supraveghează respectarea Legii, în cadrul procesului de reglementare a activității de control de stat **asupra activității de întreprinzător**. Din conținutul actual al art. 11 nu rezultă cu certitudine, asupra căror persoane se va aplica acesta, doar asupra persoanelor care practică activitate de întreprinzător sau a tuturor persoanelor supuse controlului?

În cazul în care dispozițiile art. 3² și art. 11 se vor aplica strict persoanelor care practică activitate de întreprinzător, propunem substituirea cuvintelor „*persoanei supuse controlului*” cu cuvintele „*persoanei care practică activitate de întreprinzător*”.

Totodată, dacă intenția autorilor este de a abilita autoritatea de supraveghere a controalelor (art. 11) doar în domeniul controlului de stat asupra activității de întreprinzător, proiectul de lege nu explică, care autoritate va avea atribuția controlului asupra persoanelor care nu practică activitate de întreprinzător. Sugerăm a se analiza proiectul de lege sub aspectul vizat;

- **la lit. d)**, se propune a fi introdus următorul enunț: „La identificarea recomandărilor de înlăturare a neconformităților constatate, care urmează a fi incluse în procesul-verbal de control, se vor selecta cele mai raționale și eficiente modalități de înlăturare și prevenire a apariției acestor neconformități în viitor”. Obiectăm asupra formulei înaintate, după cum urmează:

a) cu referire la formularea „la identificarea recomandărilor de înlăturare a neconformităților constatate, care urmează a fi incluse în procesul-verbal de control”, menționăm că potrivit noțiunii „proces-verbal de control” definită la art. 2, acesta semnifică 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). Iar potrivit art. 28 alin. (2) lit. 1), procesul-verbal de control este alcătuit din partea constatatoare, partea prescriptivă și partea sancționatorie și conține în mod obligatoriu *recomandările și indicațiile pentru înlăturarea încălcărilor stabilite în partea prescriptivă*, după caz.

Sub aspect terminologic, urmează a fi utilizat textul „*la identificarea recomandărilor pentru înlăturarea încălcărilor stabilite în partea prescriptivă a procesului-verbal de control*”, iar textul „care urmează a fi incluse în procesul-verbal de control” propunem a fi exclus, din considerentul că acest fapt este deja specificat la noțiunea „proces-verbal de control” și la art. 28 alin. (2) lit. 1);

b) în partea ce ține de formularea „se vor selecta cele mai raționale și eficiente modalități de înlăturare și prevenire a apariției acestor neconformități în viitor”, considerăm că este o normă incertă, pentru motivul, că nu explică după care criterii, și cum va aprecia organul de control că aceste modalități sunt cele mai raționale și eficiente modalități de înlăturare și prevenire a apariției acestor încălcări. Se impune o concretizare în acest sens.

5. Art. 4:

a) alin. (1⁴):

- enunțul întâi, obiectăm asupra formulării „în termenul corespunzător duratei controlului indicat în delegația de control aferentă”. În corespundere cu art. 20 alin. (2) lit. i), delegația de control conține data începerii controlului și *durata preconizată a acestuia*. Astfel, pentru precizia normei, sugerăm substituirea acestui text cu următoarele cuvinte „în termenul duratei preconizate pentru desfășurarea controlului indicat în delegația de control”;

- enunțul al doilea, pentru un spor de precizie normativă, cuvintele „preconizat pentru controlul în cauză”, recomandăm a fi substituite cu cuvintele „preconizat pentru desfășurarea controlului”;

b) în partea ce ține de norma propusă la alin. (13), întru consecutivitatea reglementării materiei, sugerăm ca aceasta să fie plasată după alin. (11), respectiv, fiind alin. (11¹).

6. Art. 8, alin. (3), cu referire la excluderea cuvintelor „nota de motivare a controlului inopinat” din enunțul întâi, menționăm, că redacția acestui alineat prevede următoarele: „La încheierea controlului, organele de control sunt obligate să includă în Registrul de stat al controalelor informația de la alin.(1) lit. g), **nota de motivare a controlului inopinat** și procesul-verbal de control. În cazul întocmirii pe suport de hârtie a procesului-verbal de control și a **notei de motivare a controlului inopinat**, copiile electronice ale acestora se includ în Registrul de stat al controalelor în termen de cel mult 5 zile lucrătoare de la data emiterii acestora”.

Observăm, că termenul „nota de motivare” este reglementat în ambele enunțuri ale alineatului, care derivă unul din celălalt. În cazul în care se propune excluderea obligației de a include în Registrul de stat a controalelor a notei de motivare a controlului inopinat, urmează a fi modificat și conținutul enunțului doi, prin excluderea cuvintelor „notei de motivare a controlului inopinat”.

7. Art. 15:

- **alin. (1¹)**, în scopul uniformizării terminologiei, recomandăm revizuirea cuvintelor „zonelor economice libere sau ai **parcurilor industriale**” și „zonă economică liberă sau **parc industrial aferent**”, precum și substituirea termenului „planul anual de control” cu „planul controalelor”;

- la **alin. (4)**, potrivit enunțului doi din acest alineat, „în maximum 5 zile lucrătoare după aprobarea planului controalelor, dar până la publicarea acestuia, organul de control este obligat să-l contrapună planurilor de control ale celorlalte organe de control cu scopul de a identifica **agenții economici care sunt incluși în planuri diferite.....**”. Prin proiect, se propune substituirea cuvintelor „**agenții economici**” cu cuvintele „**persoanele/obiectele care sunt incluse**”.

După conținut, art. 15 reglementează procedura de întocmire și executare a planului controalelor, de identificare a „persoanelor care urmează a fi supuse controlului”. Reieșind din faptul că prin modificările propuse se preconizează extinderea ariei de aplicare a prevederilor Legii: atât asupra persoanelor, cât și asupra obiectelor, ar fi binevenit, ca art. 15 să conțină și careva reglementări referitoare la efectuarea controalelor și asupra obiectelor.

8. Art. 20, privitor la substituirea cuvântului „conducătorul” cu cuvântul „conducerea”, sugerăm a fi examinată propunerea înaintată în corelare cu art. 21 alin. (6) enunțul al doilea, care dispune că „despre posibilitatea de înmânare ulterioară a delegației de control se face o mențiune expresă în textul delegației *până la aprobarea acesteia de către conducătorul organului de control*”.

În acest context, menționăm despre necesitatea corelării conținutului alineatelor (2) și (22) din art. 22, prin identificarea corectă a subiectului care va prelungi sau suspenda durata controlului.

9. Art. 29 alin. (2) lit. b¹), ținând cont de norma propusă la art. 3² lit. d), sugerăm substituirea cuvintelor „evitarea acestora în viitor” cu cuvintele „prevenire a apariției acestor neconformități pe viitor”.

2) Art. III, privitor la abrogarea Art. II din Legea nr. 9/2022 pentru modificarea unor acte normative, prin care anexa la Legea nr. 131/2012, compartimentul „1. Lista organelor de control și domeniile aferent acestora” a fost completată cu poziția 14 „Autoritatea feroviară”, menționăm următoarele.

În conformitate cu 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. Intervențiile ulterioare privind modificarea sau abrogarea normelor modificate ori a dispozițiilor de modificare trebuie raportate la actul de bază.

Odată ce modificarea introdusă în Legea nr. 131/2012 a intrat în vigoare la 18.02.2024, aceasta a devenit corp comun cu legea supusă modificării, motiv pentru care nu este necesară abrogarea Art. II din Legea nr. 9/2022. Prin urmare, Art. III din proiect necesită a fi exclus.

În concluzie, menționăm că proiectul de lege poate fi supus examinării în cadrul ședințelor plenare cu luarea în considerare a sugestiilor prezentului aviz.



Ion CREANGĂ,
Șef Direcție generală