



Parlamentul
Republicii Moldova

SGJ - 08 nr. 504
19 noiembrie 2021

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative

(nr.332 din 04.11.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, 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, proiectul de lege are drept scop stabilirea unui climat favorabil pentru dezvoltarea atât a liberei concurențe cât și a eficienței activității operatorilor pe piața produselor petroliere.

Principalele prevederi ale proiectului de lege sunt:

- interzicerea revânzării produselor petroliere;
- anularea taxei pentru eliberarea licenței pentru importul și comercializarea angro a benzinei, motorinei și a gazului lichefiat;
- majorarea cotei accizelor la importul produselor petroliere;
- majorarea cuantumului sancțiunilor contravenționale;
- instituirea unui moratoriu asupra eliberării autorizațiilor de construcție a stațiilor de alimentare cu produse petroliere principale și gaze lichefiate.

5. De menționat că, implementarea proiectului va avea impact financiar asupra bugetului de stat. Respectiv, constatăm că Nota informativă anexată la proiect nu conține fundamentarea economico-financiară. Concomitent, menționăm că este necesară respectarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care stabilește că „Orice propunere legislativă

sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern”, Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova ale art. 17 alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.

6. Atragem atenția că, argumentarea proiectului în contextul Notei informative nu corespunde exigențelor din Legea nr.100/2017. Precizăm că, alin.(6) al art.47 din Regulamentul Parlamentului, precum și art.34-37 din Legea nr.100/2017, stabilesc expres că proiectul de act normativ se depune spre dezbateră împreună cu expertizele juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen. Atenționăm că, acestea lipsesc. Totodată, menționăm că, aceste expertize pot determina necesitatea adoptării proiectului de lege, evidențiind aspectele pozitive și negative ale acestuia privind asigurarea reformelor, relevanța avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economico-financiare, nepermițând apariția unor reglementări confuze și tălmăciri diferite în implementarea lor, dar și evitarea crizei pe piața petrolieră a țării.

7. În sensul respectării art. 21 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, proiectul de lege necesită a fi supus consultării publice și avizării de către autoritățile a căror competență au tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ. Astfel, considerăm necesar a fi prezentate avizele următoarelor autorități:

a) Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, care potrivit art. 6 alin.(1) și (2) din Legea nr.461/2001 privind piața produselor petroliere, are prerogativa de reglementare de stat a pieței produselor petroliere, promovarea politicii unitare a statului pe piața produselor petroliere prin licențierea, reglementarea și controlul activității participanților la această piață;

b) Consiliul Concurenței, care în conformitate cu art.39 lit.c) din Legea concurenței nr.183/2012 avizează proiectele de acte legislative și normative ce pot avea impact anticoncurențial;

8. Deoarece, proiectul de lege vizează și are impact asupra activității de întreprinzător, în conformitate cu art.13 alin.(2) din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art.25 alin.(2) din Legea nr.100/2017, este necesară prezentarea actului de analiză a impactului de reglementare, care este parte integrantă a Notei informative a proiectului de act normativ. Acesta reprezintă argumentarea în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ, analiza de impact asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Consecvent, subliniem că potrivit art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, 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.

Reținem, că Nota informativă la propunerea legislativă nu face referință la actul de analiză a impactului de reglementare.

II. Observații de ordin juridic și tehnico-legislativ

➤ **Art.I,** Legea nr.461/2001 privind piața produselor petroliere

Art.I din proiectul de lege propune modificarea Legii nr.461/2001 în scopul interzicerii revânzării produselor petroliere. Astfel, în cazul adoptării modificărilor propuse prin proiectul de lege, participanții la piața produselor petroliere, cu excepția vânzătorilor cu amănuntul, nu vor fi în drept să achiziționeze pe teritoriul țării produse petroliere spre a le vinde, iar dreptul la comercializare cu ridicata a produselor petroliere îl vor avea numai importatorii. Menționăm că, aceste restricții au fost reglementate de Legea nr.461/2001 până în anul 2018. Ulterior drept rezultat al amendării Legii nr.461/2001 prin Legea nr.288/2017 (Politica bugetar-fiscală pentru anul 2018) aceste restricții au fost excluse. În acest context, considerăm necesar a fi analizate conceptual prevederile art.I din proiectul de lege, în coordonare cu autoritățile competente și antrenarea factorilor de decizie, întru evitarea unei crize pe piața petrolieră a țării.

Totodată menționăm că, potrivit art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr.100/2017, la elaborarea unui act normativ se respectă principiul oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice.

Principiul stabilității raporturilor juridice este definit ca o posibilitate recunoscută oricărui cetățean de a evalua într-un mediu juridic sigur, evitându-se schimbările, modificările permanente a normelor juridice, asigurându-se, astfel, stabilitate firească a relațiilor sociale reglementate juridic.

Dat fiind faptul, că prin proiectul de lege se propune revenirea la situația pe piața produselor petroliere până în anul 2018, atenționăm că orice inițiativă legislativă de modificare și/sau completare frecventă a actului legislativ ar duce la încălcarea principiilor legiferării, în particular a principiului stabilității normelor juridice consacrate la art. 3 din Legea nr. 100/2017.

Subsecvent, în temeiul art.111 din Regulamentul Parlamentului, considerăm oportun a fi efectuată analiza ex-post privind implementarea Legii nr.461/2001, prin care se va determina eficiența actului normativ, îndeplinirea scopului și a obiectivelor acestuia.

➤ **Art.II** din proiectul de lege prevede modificarea Codului fiscal în scopul majorării cotei accizelor pentru anii 2022 și 2023 la importul de petrol și derivatele lui.

Conceptual atenționăm că, problema abordată în prezentul proiect de lege ține de politicile statului în domeniul fiscal, astfel, pornind de la norma art.14 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, unul din obiectivele politicii bugetare constă în asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și a stabilității bugetului public național pe termen mediu și lung. Prin urmare, promovarea proiectelor de lege care nu ar corespunde obiectivelor de politică bugetar-fiscală și vamală trasate de către Guvern pe termen mediu și lung, ar avea ca efect crearea unei situații instabile pentru bugetul public național. În acest sens, propunem ca inițiativa legislativă să fie examinată în contextul politicii bugetar-fiscale și vamale.

Totodată, remarcăm că prin proiectul de lege se propune a fi majorată cota accizelor pentru importul de petrol și derivatele lui pentru anul 2022 cât și pentru

anul 2023. Este de notat faptul că, cotele accizelor pentru anul 2022 și 2023 au fost aprobate prin Legea cu privire la modificarea unor acte normative nr.257/2020. Astfel, modificarea cotelor accizelor într-un interval de timp atât de scurt încalcă principiul previzibilității reglementării activității de întreprinzător stabilit la art.4 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Sub acest aspect sunt relevante constatările Curții Constituționale statuate în Hotărârile sale nr. 13/2015, nr.18/2014, nr.6/2019 unde „Curtea menționează că orice act normativ trebuie să respecte principiile și normele constituționale, precum și exigențele de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea, previzibilitatea, predictibilitatea și accesibilitatea actului.”.

➤ **Art.III**, modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008

1. Principala modificare a Codului contravențional propusă prin proiectul de lege constă în majorarea (de 10 ori) a cuantumului sancțiunilor contravenționale pentru încălcarea legislației în domeniul pieței produselor petroliere. Considerăm că, prevederile proiectului de lege urmează a fi analizate sub aspectul corespunderii principiului proporționalității sancțiunilor. În acest context, sunt relevante aprecierile Curții Constituționale statuate în Hotărârea sa nr.10/2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale articolului 345 alin.(2) din Codul contravențional, unde Curtea a constatat că:

„61. ...individualizarea sancțiunii trebuie să reflecte relația dintre sancțiune (proporția și natura acesteia) și gradul pericolului social al faptei.

62. În lipsa criteriilor de individualizare a sancțiunilor, statuate cert în cadrul legal, individualizarea judiciară nu poate fi efectiv satisfăcută față de contravenient pentru a-i asigura deplinătatea drepturilor și libertăților sale legitime.”. Totodată,

„65. Curtea reține că este dreptul legislatorului să stabilească sancțiunile contravenționale, dar respectând cu strictețe proporționalitatea dintre circumstanțele faptei, caracterul și gradul de prejudiciabilitate.

66. Astfel, lipsa posibilității instanței de judecată de a aplica criteriile pentru individualizarea sancțiunii în cauza concretă și aplicarea unei sancțiuni absolut determinate nu asigură caracterul ei echitabil.

67. Prin urmare, acest fapt poate conduce la încălcarea criteriilor de apreciere Engel deduse din jurisprudența Curții Europene (Engel și alții v. Olanda, hotărârea din 8 iunie 1976), în cazul în care persoanei declarate vinovate de comiterea contravenției să-i fie aplicată o sancțiune care, prin caracterul și gradul de severitate, să nu fie proporțională naturii juridice a încălcării.”.

2. La pct.2:

- referitor la lit.c) din cuprinsul art.169¹, care va prevedea drept încălcare a normelor de desfășurare a activității de către participanții la piața produselor petroliere, „depășirea prețurilor maxime de comercializare a produselor petroliere stabilite de către autoritatea de reglementare”, menționăm că potrivit art.4 din Legea nr.461/2001, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică stabilește prețurile maxime de *comercializare cu amănuntul a produselor petroliere principale de tip standard*. Totodată, alin.(4) al normei

vizate, stabilește interdicția de comercializare cu amănuntul a produselor petroliere principale de tip standard la un preț ce depășește prețul maxim stabilit de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică. În ansamblul normelor vizate, urmează a fi revizuită lit.c) în sensul corelării conținutului acesteia cu prevederile art.4 alin.(1) și (4) din Legea nr.461/2001.

- la lit.d), sintagma „produse de tip standard” urmează a fi revizuită în coroborare cu noțiunea „ produse petroliere principale de tip standard ” definită la art.2 din Legea nr.461/2001;

- cu referire la conținutul lit.f) „nerespectarea prevederilor actelor normative care reglementează activitatea participanților la piața produselor petroliere” considerăm că este o prezentare generalizată și prin esența sa cuprinde toate încălcările reglementate de art.169¹. Din acest considerent, norma vizată poate duce la interpretări eronate și abuzuri în aplicare. La caz menționăm Hotărârea Curții Constituționale nr.26 din 23 noiembrie 2010, unde Curtea a reținut că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție”.

De asemenea, este de remarcat că și art.277 din Codul contravențional reglementează faptele care constituie încălcări ale legislației în domeniul pieței produselor petroliere. Pentru motivele expuse, considerăm necesar a fi revizuit conținutul lit.f) în scopul concretizării acțiunilor care vor fi considerate ca încălcări a normelor de desfășurare a activității de către participanții la piața produselor petroliere.

3. În contextul modificării propuse la pct.4, se va examina oportunitatea modificării art.46¹ alin.(11) al Codului la textul „ art.158–169”.

➤ **La art.V**, referitor la termenul de 6 luni, relevăm că este necesar a se concretiza momentul aplicării acestuia. Însă, luând în considerare că potrivit art.VIII, acest articol va intra în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, reiese că moratoriul asupra eliberării certificatelor de urbanism pentru proiectarea stațiilor noi de alimentare cu produse petroliere se va institui din momentul intrării în vigoare pe parcursul a 6 luni.

➤ Prevederile de la **art.VI**, în scopul aplicării acestora, impun aprobarea unui mecanism de asigurare a executării. Astfel, proiectul de lege urmează a fi completat cu prevederi care să stabilească drept sarcină a Guvernului aprobarea unei metodologii care va stabili modalitatea de reducere a obligațiilor fiscale aferente drepturilor de import la produse petroliere egală cu suma vărsată la bugetul de stat, la situația din 1 ianuarie 2022, aferentă taxelor anuale pentru licență la importul și comercializarea angro a benzinei și motorinei și pentru licența la importul și comercializarea angro a gazului lichefiat.

Întru asigurarea unității terminologice cu prevederile Codului Fiscal se va revizui cuvântul „reducerea”.

➤ Prin **art.VII** din proiectul de lege se propune ca Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, în coordonare cu Ministerul Finanțelor, să prezinte Serviciului Vamal, până la data de *1 decembrie 2021*, informația privind titularii de licențe și sumele prevăzute la art. VI din prezenta lege. Luând în considerare termenul de intrare în vigoare stabilit la art.VIII din proiectul de lege și anume la 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, în cazul adoptării a proiectului de lege în varianta propusă, reiese că prevederile art.VII urmează a fi aplicate înainte de intrarea în vigoare a legii. În scopul excluderii oricărui echivoc în implementare și eliminării unor probleme în aplicare, considerăm necesar corelarea termenului prevăzut la art.VII din proiectul de lege cu cel propus pentru intrarea în vigoare a legii. Totodată, atenționăm că instituirea unui termen redus de implementare (până la 1 decembrie 2021), comportă un risc sporit de nerealizare.

➤ La **art.VIII** referitor la intrarea în vigoare a proiectului de lege, este important de menționat că în conformitate cu art. 56 alin.(1) și alin.(2), actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării, iar legile care modifică Codul fiscal, Codul vamal și Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal, precum și pentru legile de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal și a legilor ce țin de politica fiscală, *data intrării în vigoare trebuie să survină nu mai devreme de 6 luni de la data publicării legilor respective*. Din această perspectivă, recomandăm autorului revizuirea Art.VIII din proiectul de lege supus avizării, în scopul concretizării asupra intrării în vigoare a legii în coroborare cu prevederile legale citate.

Concluzionând cele expuse, relevăm că proiectul de lege necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor invocate, iar oportunitatea adoptării ține de prerogativa Parlamentului.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex. A. Suruceanu
tel. 820-559