



20 iunie 2013

Dj-2 Nr. 326

## AVIZ

### la proiectul Legii privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare (nr.258 din 14.06.2013)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.352 din 12 iunie 2013, și în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și a cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 expune următoarele.

Procedura de înaintare a proiectului de lege este în conformitate cu art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Proiectul de lege stabilește un cadru legislativ nou în domeniul alimentării cu apă potabilă și de canalizare a apelor uzate, denumit - Serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare.

Perfecționarea cadrului normativ privind serviciile de utilitate publică (sisteme de apă și canalizare) a fost prevăzut în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 7 mai 2012.

Potrivit Notei informative proiectul a fost corelat cu prevederile legislației Uniunii Europene și celei internaționale.

#### ***I. Obiecții cu caracter general:***

1. Nu au fost respectate cerințele art.20 și art.22 din *Legea nr.780/2001* privind actele legislative, și anume, Nota informativă ce însoțește proiectul, nu oferă informații despre fundamentarea economico-financiară și nu este prezentată analiza impactului de reglementare care este obligatorie la proiectul dat, întrucât prevederile acestuia vizează nemijlocit interesele agenților economici care practică activitatea de întreprinzător în domeniul prestării serviciilor publice de alimentare cu apă și canalizare. De asemenea, lipsesc referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de lege cu legislația comunitară.

2. Proiectul este sistematizat în formă de principii, obiective, competențe, drepturi și obligații, însă lipsește conținutul normativ al reglementărilor, structurate în succesiune logică a normelor juridice.

Nu corespunde cerințelor tehnicii legislative Capitolul I din proiect, care potrivit art.28 din Legea nr.780/2001, trebuie să determine clar obiectul legii, scopul și sfera de aplicare, să orienteze întreaga reglementare.

Normele de ordin procedural le preced pe cele de drept material, nu sunt stabilite *răspunderi și sancțiuni* pentru încălcarea prevederilor prezentei legi, precum și *penalitățile* care urmează a fi aplicate operatorilor în cazul prestării serviciilor cu încălcarea dispozițiilor legale.

## **II. Obiecții de conținut și tehnică legislativă:**

1.În art.1:

- pentru ca textul articolului să corespundă titlului „*Scopul legii*” sintagma „*stabilește cadrul legal*” urmează de substituit cu sintagma „*are scopul de stabilire a unui cadru legal*”;

- în textul dintre paranteze, precum și în cuprinsul proiectului de lege, sintagma „*servicii publice de alimentare cu apă și de canalizare*” sugerăm să fie expusă la singular, așa cum este utilizată în titlul proiectului de lege „*serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare*” precum și în art.3 la noțiunea „*serviciu public de alimentare cu apă*” și „*serviciu public de canalizare*”.

2.La art.2:

- titlul „*Domeniul de aplicare*” nu corespunde conținutului articolului, în care este reglementat doar obiectul legii. Sugerăm articolul să fie intitulat „*Obiectul și domeniul de aplicare*”, iar alin.(3) să fie expus în redacție nouă în care să fie reglementat clar că dispozițiile prezentei legi se aplică serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, organizat la nivel de municipii, orașe, sate și comune, sau după caz, la nivel regional;

- la alin.(2) urmează de reformulat expresia „*mărimea și forma organizatorico-juridică a acestora*”, deoarece nu este clar, la ce anume se referă termenul „*mărimea*” - la consumatori și operatori sau la localități. Sintagma „*forma organizatorico-juridică*” urmează de substituit cu sintagma corectă „*forma juridică de organizare*”.

3. Conținutul alin.(3) din art.2, nu ține de *domeniul de aplicare* a legii. Ținând cont de faptul, că dispozițiile Capitolului I al proiectului nu conțin norme suficiente referitoare la *serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare*, iar prevederile art.13 din proiect sunt expuse în formă de principii, considerăm necesar

să fie introdus un articol nou – Art.3 care să conțină reglementările alin.(3) din art.2 și alin.(2) din art.13 din proiect. Art.3 va deveni Art.4.

Propunem următoarea variantă de alternativă:

*„Articolul 3. Serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare*

*(1) Serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare cuprinde totalitatea activităților de utilitate publică și de interes economic și social general efectuate în scopul captării, tratării, transportului, înmagazinării și distribuirii apei potabile sau industriale tuturor consumătorilor de pe teritoriul unei localități, respectiv colectarea, transportul, epurarea și evacuarea apelor uzate.*

*(2) Serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare se înființează, se organizează și se gestionează sub conducerea, coordonarea, controlul și responsabilitatea autorităților administrației publice locale întru satisfacerea nevoilor de utilitate și interes public general ale colectivităților locale.*

*(3) Serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare se prestează prin crearea și exploatarea unei infrastructuri tehnico-edilitare specifice, denumită sistem public de alimentare cu apă și de canalizare.*

*(4) În localitățile rurale se poate organiza, după caz, doar serviciul public de alimentare cu apă, cu condiția asigurării colectării și a evacuării apelor uzate”.*

4. La art.3:

- la titlul și dispoziția articolului invocăm obiecție de redacție, și anume, de a le expune într-o formulă mai reușită:

*„Noțiuni principale*

*În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni principale semnifică:”;*

- la noțiunea „*regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare*” menționăm că, textul proiectului nu operează cu astfel de noțiune, doar cu termenul *regiune* și *nivel regional*. Pentru a corespunde cerințelor tehnicii legislative, propunem completarea acestei noțiuni cu termenul *regiune*.

Această obiecție rezultă și din faptul, ca termenul *regiune* să nu fie confundat cu cel utilizat în *Legea nr.438-XVI din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova*, care specifică componența regiunilor de Nord, Centru, Sud etc.

5. La art.4:

- în alin.(1) sintagma „*strategiei de dezvoltare socio-economică a țării*” urmează a fi expusă corect, așa cum este prevăzut în legislație, deoarece nu este clar la care strategie se referă autorul. Această obiecție invocăm și la alin.(2) lit.b);

- tot în alin.(1) sintagma „*strategiei de alimentare cu apă și de canalizarea a localităților republicii*” de substituit cu sintagma corectă „*Strategiei privind*

*aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova*". ( a se vedea Hotărârea Guvernului nr.662 din 13.06.2007 pentru aprobarea Strategiei privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova);

- la alin.(2), conform regulilor de redactare a textelor, urmează de utilizat verbe la timpul prezent în loc de substantive, deoarece verbele sunt mai expresive și indică acțiune. Această obiecție este valabilă pentru tot textul proiectului de lege unde este necesar;

- la lit.a), alin.(2), sintagma „*proiecte de legi*” de substituit cu sintagma „*proiecte de acte legislative*”, iar sintagma „*activității din domeniul respectiv*” - cu sintagma „*activității serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare*”;

- la alin.(3) referitor la sintagma *asocierii intercomunitare și intercomunale*, menționăm că proiectul nu definește termenul *asociație intercomunitară* sau *intercomunală* și nici nu reglementează modul de organizare și funcționare a unor astfel de asociații cu obiect de activitate serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, fapt ce urmează a fi luat în considerație.

#### 6. La art.6:

- în alin.(2) se operează cu termenul „*operator regional*”, semnificația căruia trebuie să fie explicată în art.3 din proiect;

- în alin.(4) se operează cu termenul prescurtat – *Agenție*, însă, exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai după explicarea lor în text, la prima folosire. În cazul dat, doar în art.8 din proiect este specificat că, *autoritatea publică centrală de reglementare a serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare este Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare – Agenția)*. Astfel, pentru ca normele să fie sistematizate într-o succesiune logică, sugerăm art.8 de al situa înaintea art.6, cu numerotarea respectivă ale articolelor;

- la alin.(5), prevederea expusă la lit.d) ce ține de *privatizarea bunurilor domeniului public*, urmează a fi reformulată, dat fiind faptul că, *bunurile pasibile de privatizare sunt bunurile ce se află în domeniul privat al proprietății publice*. (a se vedea *Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice*).

#### 7. La art.7:

- în alin.(1), referitor la norma propusă la lit.e): „*să aducă la cunoștință publicului hotărârile și dispozițiile adoptate în condițiile legii*”, menționăm că potrivit *Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală*, autoritățile publice locale – *adoptă decizii* sau *emit dispoziții* după caz. În acest sens, a se vedea și art.6 alin.(5) din proiect, care utilizează termenul corect *adoptă decizii*;

- la alin.(1) lit.f) nu este bine formulată norma „*precum și despre necesitatea instituirii unor taxe locale*”, avînd în vedere că taxele locale se stabilesc exclusiv de Codul Fiscal, și nu de către autoritățile publice locale;

- la alin.(2) lit.g) sintagma „*în situațiile prevăzute de lege*” de substituit cu normă clară care să prevadă în care cazuri se sancționează operatorul și care penalități are dreptul să stabilească autoritatea publică locală.

- alin.(2) poate fi completat cu o literă nouă cu următorul conținut:

„ *h) să rezilieze unilateral contractele de delegare a gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, pentru încălcarea repetată a clauzelor acestora și pentru nerespectarea parametrilor de calitate ale serviciului*”.

8. La art.8, alin.(2):

- la lit.a) funcția de a elibera licențe operatorilor care prestează servicii publice de alimentare cu apă și de canalizare la nivel de regiuni, raioane, orașe și municipii, Agenția la momentul actual nu are, astfel, propunerea dată ține de oportunitate;

- la lit.e) precizăm că, potrivit competențelor stabilite în Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare Energetică aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr.238 din 26.10.2012, Agenția elaborează și aprobă, *cu consultarea Guvernului*, metodologia de calcul al tarifelor pentru serviciile publice de alimentare cu apă și de canalizare;

- la alin.(2) lit.k), potrivit Regulamentului menționat mai sus, Agenția aprobă, *cu consultarea administrației publice locale*, tarifele pentru serviciile publice de alimentare cu apă, etc., fapt ce urmează a fi luat în considerație.

9. La Capitolul III cu titlul „*Procedurile de obținere a licențelor de către operatori*”, menționăm că, potrivit cerințelor tehnicii legislative stipulate în art.29 din Legea nr.780/2001 dispozițiile de drept material le preced pe cele de ordin procedural. În acest sens, conținutul Capitolului III urmează a fi inclus după Capitolul VI din proiect.

10. La art.14:

- alin.(1), la lit.b) autorul propune utilizarea noțiunii „*gestiune indirectă*” Considerăm oportun de a utiliza terminologia în vigoare - *gestiune delegată* (a se vedea *art.15 din Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402/2002*).

Mai mult ca atît, potrivit literaturii de specialitate, *gestiunea delegată* este modalitatea de gestiune în care autoritățile administrației publice locale transferă unuia sau mai multor operatori toate sarcinile și responsabilitățile privind furnizarea/prestarea serviciilor de utilități publice, precum și administrarea și

exploatarea sistemelor de utilități publice aferente acestora, pe baza unui contract, denumit - *contract de delegare a gestiunii*.

Concesionarea - este forma de gestiune delegată prin care autoritatea administrației publice desemnează o persoană în vederea administrării și gestionării serviciului public pe o perioadă determinată de timp pe riscul și răspunderea acesteia în schimbul unei remunerații plătită din tarifele obținute din exploatarea serviciului;

- la alin.(2) urmează de concretizat ce se are în vedere prin noțiunea *autoritatea centrală de specialitate ale administrației publice*, având în vedere că art.5 utilizează noțiunea *organul central de specialitate ale administrației publice*, iar articolul nu prevede astfel de competențe.

Referitor la sintagma *sau după caz*, considerăm că este necesar de indicat expres în care cazuri decide organul central de specialitate și în care - autoritatea administrației publice locale.

11. La art.16 invocăm aceeași obiecție.

- în alin.(1) și (2) urmează de reglementat ce reprezintă gestiunea delegată (indirectă), prin intermediul cui se realizează, care sunt procedurile de atribuire a gestiunii delegate, în care cazuri se efectuează licitația publică deschisă și negocierea directă;

- la alin.(3) propunem intitularea *contractului de gestiune indirectă* așa cum e prevăzut în art.6 alin.(4) lit.b) din proiect – *contract de delegare a gestiunii*. Articolul urmează a fi completat cu prevederi referitoare la clauzele contractului de gestiune delegată.

Totodată, prevederile articolului sunt incomplete în privința competențelor autorităților publice locale în gestiunea delegată. Astfel, urmează de indicat că delegarea gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare nu anulează prerogativele autorităților administrației publice locale privind adoptarea politicilor și strategiilor de dezvoltare a serviciului public, respectiv a programelor de dezvoltare a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare și nu exclude responsabilitățile și dreptul acestora, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce le revin potrivit legii, de a supraveghe, monitorizare și control.

12. La art.17 urmează de specificat expres operatorii locali precum și cei regionali, care desfășoară activitatea de prestare a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în regim de gestiune directă și delegată (afară de cele prevăzute în art.3 la noțiunea de *operator*).

13. La art.22 și art.29 se utilizează termenul *funrnizare*, însă art.3 evită definirea și utilizarea acestui termen. În scop redacțional, considerăm necesar

verificarea utilizării corecte și uniforme a terminologiei la articolele menționate, și, dacă este necesar, definirea termenului dat în art.3.

14. Articolele 22, 23 și 24 nu se încadrează în titlul Capitolului V. Astfel, art.22 și art.23 țin de prestarea serviciilor publice și urmează a fi inclus în Capitolul VI din proiect.

Art.24 propunem a fi intitulat: „*Raporturile juridice dintre operatori, prestatori și consumători*”.

15. Art.28 conține 20 de alineate care nu au raport direct între ele. Considerăm că, partea ce ține de procedura de obținere a autorizațiilor de deversare și racordare urmează a fi expusă într-un articol separat;

- la alin.(5), cu titlu de precizie menționăm că, Codul apelor a fost abrogat prin Legea apelor nr.272 din 23.12.2011. Astfel, sintagma „*Codul Apelor al Republicii Moldova*” urmează a fi substituită cu sintagma corectă „*Legea apelor*”.

Referitor la noțiunea „*autorizația de folosință specială a apei*”, precizăm că *Legea apelor* utilizează noțiunea „*autorizația de mediu pentru folosință specială a apei*”, iar *Legea nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător* utilizează noțiunea „*autorizație de folosință specială a apelor*”. Pentru a corespunde cerințelor tehnicii legislative, terminologia utilizată trebuie să fie uniformă și constantă.

16. Dispozițiile de conținut ale proiectului nu prevăd răspunderi pentru încălcarea prezentei legi, iar potrivit art.18 din Legea nr.780/2001 actul legislativ poate stabili răspundere juridică pentru neexecutarea prevederilor sale. Conform art.29 alin.(2) lit.b) din aceeași lege, dispozițiile ce conțin sancțiuni se grupează, de regulă, în ultima parte ale actului legislativ.

Astfel, propunem a fi introdus un capitol nou intitulat: „*Răspunderi și sancțiuni*”.

În concluzie, proiectul de lege necesită a fi perfectat și îmbunătățit conform obiecțiilor expuse în prezentul aviz. Cu respectarea procedurilor regulamentare, proiectul prezentat poate servi drept obiect de discuție în ședințele plenare.

**Șef Direcție  
Ion CREANGĂ**