

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLODVA

DIRECȚIA GENERALĂ
PREVENIREA CORUPȚIEI



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА
ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

2004. mun. Chișinău. bd. Ștefan cel Mare, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/4039 din "14" 11. 2013

La nr. 06/3-6093 din 25 octombrie 2013

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de Lege cu privire la energia termică și promovarea cogenerării.

Anexă: 7 (șapte) file.

Șef al Direcției generale
prevenirea corupției

Vitalie VEREBCEANU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege cu privire la energia termică și promovarea cogenerării

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art. art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul legii cu privire la energia termică și promovarea cogenerării a fost elaborat în scopul creării cadrului juridic necesar pentru aplicarea Directivei 2004/8/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 februarie 2004 - care promovează potențialul producerii combinate, în condiții de eficiență ridicate, de energie electrică și termică pe baza unui singur combustibil, cu alte cuvinte a centralelor de cogenerare, precum și instituirea unui cadru legal pentru funcționarea eficientă a sistemelor de alimentare centralizată cu energie termică.

d. Suficiența argumentării. Oportunitatea elaborării proiectului a fost dictată de existența unei situații precare în cadrul sistemului termoenergetic al țării. Acest fapt se datorează prin creșterea permanentă a prețurilor la carburanți, distrugerea sistemelor centralizate de alimentare cu căldură, pierderile mari pe care le suportă întreprinderile existente datorită uzurii crescânde a acestora.

Obiectivul urmărit prin promovarea proiectului este ajustarea cadrului normativ național la standardele europene în domeniul cogenerării energiei, inclusiv redresarea situației create în sistemul termoenergetic al țării, prin stabilirea și delimitarea responsabilităților părților în proces, introducerea unui tarif binom, încurajarea producerii energiei în regim de cogenerare etc.

În opinia noastră, proiectul este unul util și respectă interesul public, însă constatăm, totuși, unele norme cu un conținut ambiguu și discreționar care vor fi analizate în compartimentele raportului de expertiză anticorupție cu înaintarea recomandărilor în vederea eliminării caracterului coruptibil al acestora.

În proiect sunt utilizate, de asemenea, sintagme precum "un termen rezonabil și precis pentru primirea și analiza cererii de racordare, și un calendar orientativ rezonabil pentru racordarea propusă", "să reflecte, după caz", „precum și alte informații necesare, solicitate de către

Agenție conform prezentei legi; „Agenția poate examina și alte chestiuni ce țin de activitatea unităților termoelectrice reglementate”, „în cazul apariției unor circumstanțe majore”, „poate fi suspendată temporar”, „poate fi retrasă”, „pot fi obligate”, „în alte cazuri prevăzute de lege”, „în mod rezonabil”, „a altor cheltuieli operaționale”, „alte consumuri și cheltuieli nejustificate”. Considerăm necesar evitarea utilizării sintagmelor de acest gen, deoarece în respectivele cazuri acestea nu sunt proprii limbajului normativ, astfel fiind necesar redactarea prevederilor cu un asemenea conținut. În caz contrar, acestea vor institui norme contradictorii, care ar putea fi interpretate și aplicate într-un mod discreționar. Unele norme sunt formulate în așa fel, încât permit o interpretare extensivă defavorabilă.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art. 25. alin (1) din proiect - "Licența poate fi suspendată temporar prin hotărîrea Agenției, la declarația titularului de licență. În celelalte cazuri, licența poate fi suspendată temporar la cererea Agenției, prin hotărîre judecătorească."

În analiza respectivă, dorim să atragem atenție că autorul a folosit în denumirea și textul articolului termenul „suspendare temporară”.

În conformitate cu prevederile pct.5 al Hotărîrii Plenumului Curții Supreme de Justiție nr.2 din 28.05.2012 privind practica judiciară de soluționare de către instanțele judecătorești a cauzelor referitoare la suspendarea (sistarea și retragerea) licențelor ce vizează activitatea de întreprinzător -- "Instanțele vor face distincție între noțiunile "suspendare", "sistare" și "retragere" a licenței.

În sensul Legii nr.235-XVI din 2006 cu privire la principiile de reglementare a activității de întreprinzător, termenul de "suspendare" este unul mai larg, ce include atât "sistarea", cât și "retragerea" licenței și are ca efect imposibilitatea continuării activității agentului economic.

Capitolul XXXIV¹ CPC operează doar cu noțiunile "sistare" și "retragere".

Legea nr.176 din 15.07.2010 pentru modificarea și completarea Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, în vigoare din 10.11.2010, prin care s-au operat modificări în Legea nr.451 din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, limitează noțiunea de "suspendare" la cea de "sistare".

Întru evitarea confuziilor, instanțele vor opera cu termenii specificați în Codul de procedură civilă: "sistare" și "retragere".

Prin "sistare a licenței" se va înțelege privarea titularului de licență, pe un termen stabilit, de dreptul de a desfășura un anumit gen de activitate, conform procedurii prevăzute de lege."

Prin "retragere a licenței" se va înțelege privarea titularului de licență de dreptul de a desfășura un anumit gen de activitate, conform procedurii prevăzute de lege.

Legea (art.343¹ alin.(1) CPC) prevede posibilitatea înaintării în instanța de judecată a următoarelor cerințe:

- sistarea temporară a valabilității licenței;
- retragerea licenței.

Recomandarea: Propunem autorului, reieșind din recomandările Curții Supreme de Justiție, substituirea termenului "suspendare temporară", prin "sistare temporară".

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. 9 alin.(2) lit. n) din proiect – “elaborează și aprobă regulamentul privind procedurile de achiziție, de către titularii de licențe, a bunurilor și/sau a serviciilor utilizate în activitatea lor, pentru a asigura respectarea de către aceștia a principiului desfășurării activităților licențiate cu cheltuieli minime și la eficiență maximă;”

Prin noțiunea de „achiziție”, conform Dicționarului explicativ al Limbii Române se înțelege - o formă de comerț care constă în procurarea de produse și materiale pe baza unor contracte speciale.

În conformitate cu prevederile Legii privind achizițiile publice nr. 96-XVI din 13.04.2007, prin „achiziție publică” se înțelege – procurare de bunuri, executare de lucrări sau prestare de servicii pentru necesitățile uneia sau câtorva autorități contractante.

Reieșind din aceste specificări, considerăm că prin această normă, Agenția și-a atribuit un drept excesiv, prin elaborarea și aprobarea regulamentul privind procedurile de achiziție, de către titularii de licențe, a bunurilor și /sau a serviciilor utilizate în activitatea lor.

Fiecare agent economic este în drept singur să aleagă și să decidă ce bunuri și servicii să achiziționeze, iar în cazul în care produsul său nu v-a fi competitiv pe piață datorită prețului final, cumpărătorul sau utilizatorul serviciului este în drept să se refuze de acesta.

Impunerea unor asemenea condiții ar însemna imixtiunea Agenției în activitatea agenților economici.

În conformitate cu prevederile art. 15 al Legii nr. 235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător – “activitatea autorităților administrației publice și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control în relațiile cu întreprinzătorii trebuie să fie proporțională asigurării intereselor societății și protecției drepturilor întreprinzătorilor. Autoritățile administrației publice și/sau alte instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control nu vor întreprinde acțiuni în exces necesităților atingerii scopurilor societății”.

Recomandarea: Propunem autorului proiectului excluderea acestei prevederi din textul proiectului.

Art. 9 alin. (2) lit. p) din proiect – “stabilește termenele, condițiile și plățile de racordare a producătorilor la rețeaua termică pentru a garanta ca acestea să fie obiective, transparente și nediscriminatorii, în special prin prisma costurilor și a beneficiilor diverselor tehnologii de producere a energiei termice în centralele electrice cu termoficare, centralele de producere a energiei electrice și termice în regim de cogenerare de eficiență înaltă, centralele termice și în instalațiile speciale de producere a energiei termice din surse de energie regenerabilă”

Stabilirea termenelor, condițiilor și plăților de racordare a producătorilor la rețeaua termică în afara prezentei legi, după părerea noastră, poate fi tratată ca un eventual risc de corupție, manifestat prin discreția organului de stabilire a acestora, diferit în una și aceeași situație. Astfel, în cazul în care agentul economic este pus în fața de a îndeplini diferite condiții, termene și plăți neconvenabile lui, evident sunt create premise pentru căutarea soluțiilor convenabile părților.

Recomandarea: Propunem autorului să stabilească termenele, condițiile și plățile de racordare a producătorilor la rețeaua termică expres în lege. Astfel, redacția propusă permite funcționarului responsabil de racordare la rețeaua termică să aplice norma la latitudine proprie, preferențial și în dependență de interesul individual sau de grup.

Art. 25.alin (3) din proiect – “Adresarea în instanță trebuie să se facă în termen de 3 zile lucrătoare de la adoptarea hotărârii de către Agenție. În cazul nerespectării acestui termen, suspendarea temporară a licenței se anulează. Hotărârea Agenției privind suspendarea temporară a licenței se aplică pînă la adoptarea unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile”.

Dorim să punem în discuție prevederea alin. (3) și anume - “În cazul nerespectării acestui termen, suspendarea temporară a licenței se anulează”.

În opinia noastră, această prevedere poate favoriza comiterea unor acte de corupție din partea funcționarilor responsabili de sistarea temporară a licenței agentului economic care va cădea sub incidența legii date și anume prin crearea artificială a condițiilor de sistare și folosirea intenționată a prevederilor date privind nerespectarea termenului de 3 zile de a se adresa în judecată pentru adoptarea hotărârii judecătorești.

Ca exemplu, funcționarul Agenției poate sista temporar activitatea agentului economic din anumite motive și avînd de fapt o modalitate stabilită prin lege de ași anula propria decizie de sistare doar prin simpla neprezentare a materialelor în instanța de judecată în termenul prescris, poate impune anumite condiții cu tentă corupțională agentului economic căruia i s-a suspendat licența.

Recomandarea: Propunem autorului proiectului să revizuiască aceste prevederi, inclusive prin stabilirea obligativității respectării acestui termen de adresare în judecată, iar pentru nerespectarea acestuia funcționarul să fie atras la răspundere.

Art. 25.alin (6) din proiect – „Hotărârea privind suspendarea temporară a licenței se adoptă de Agenție în termen de 3 zile lucrătoare de la data intrării în vigoare a hotărârii judecătorești și este adusă la cunoștință titularului de licență în termen de 3 zile lucrătoare de la data adoptării. În hotărârea Agenției privind suspendarea temporară a licenței se indică termenul concret de suspendare temporară, care nu poate depăși 6 luni”.

În conformitate cu prevederile pct. 12 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr.2 din 28.05.2012 privind practica judiciară de soluționare de către instanțele judecătorești a cauzelor referitoare la suspendarea (sistarea și retragerea) licențelor ce vizează activitatea de întreprinzător – se va reține că termenul de sistarea temporară a valabilității licenței nu poate depăși 2 luni.

Recomandarea: Propunem autorului să înlocuiască termenul de „6 luni”, prin termenul de „2 luni”.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Art. 41. alin. (7) din proiect – “Deconectarea de la sistemul centralizat de alimentare cu energia termică/sistemul colectiv de alimentare cu energie termică, inclusiv în scopul instalării unei alte surse de alimentare cu energie termică - se interzice”.

Interzicerea deconectării de la sistemul centralizat de alimentare cu energie termică/sistemul

colectiv de alimentare cu energie termică, inclusiv în scopul instalării unei alte surse de alimentare cu energie termică nu ar fi corect din punctul nostru de vedere.

Argumentele aduse de autor în nota informativă nu justifică această interdicere, deoarece în situația în care statul nu ofera alte condiții cetățenilor, aceștia au dreptul să aleagă ceea ce consideră ei că este bun (și nu impus) și să utilizeze instrumentele economice de piață pentru a-și asigura în mod individual, la nivel de familie, o viață mai bună.

Îngrădirea dreptului asupra proprietății apartamentului pe care îl dețin și, totodată, dreptul de a alege o soluție convenabilă din punct de vedere financiar de încălzire, va trezi un val de nemulțumiri în rândurile populației.

Consumatorul este în drept la libera alegere a producătorului, furnizorului de mărfuri și servicii și nu poate fi obligat să achite servicii care nu îi sunt convenabile, din cauza că nivelul de uzură la nivel de distribuție a energiei termice în lanțul CET-uri – Termocom, este în medie de 80%, iar tarifele la căldură majorate.

De asemenea, trebuie de avut în vedere că prin interdicerea dată vor fi afectați și acei consumatori, care din motive tehnice nu pot beneficia de servicii calitative din partea operatorului de căldură. Ca exemplu – locatarii blocurilor cu multe etaje, unde sistemul de încălzire funcționează de sus în jos, cei de la etajele 1-3 iarna îngheață de frig. De ce acești consumatori să fie lipsiți de dreptul de a se debransa de la rețea?

Cu atât mai mult că statul prin Legea nr. 105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor, și-a asumat protecția drepturilor acestora împotriva riscului de a le prejudicia drepturile și interesele legitime, inclusiv prin interdicerea practicilor comerciale incorecte față de consumatori.

Suntem de părerea că întrebarea dată nu a fost pe deplin studiată de autor și propunem analiza acesteia mai aprofundată, prin stabilirea unor soluții clare care să satisfacă atât furnizorii, cât și consumatorii.

Altfel, nu ne rămâne decât să credem că prin interdicția dată autorul proiectului lobează direct interesele producătorului, în cazul de față CET-urile, în detrimentul interesului cetățenilor.

Recomandarea: Propunem autorului să revizuiască prevederile alineatului dat și să definească foarte clar condițiile în care consumatorul se poate deconecta (debransa) de la rețeaua furnizorului.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control


Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de

efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Ion Pruteanu
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție
13 Noiembrie 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*