

CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA



№ 417/0 10 15
Cj. 2/2
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

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

Nr. 06/4563 din 20.11. 2015
La nr.417 din 30 octombrie 2015

**Biroul Permanent al Parlamentului
Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege privind modificarea și completarea Codului contravențional.

Anexă: potrivit textului – 6 (șase) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege privind modificarea și completarea Codului
contravențional (art.30, 33, 180, 398, 400/1 CC)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al Inițiativei legislative este , autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, 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, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Prin proiect se propune ca administrația publică locală să fie în drept să soluționeze cauzele contravenționale în domeniul construcției și mediului. Astfel, în justificarea proiectului, autorul menționează că Inspekția de Stat în Construcții nu dispune de suficiente resurse umane în vederea executării eficiente a atribuțiilor de constatare a contravențiilor în domeniile sale de activitate. Potrivit autorului, implementarea proiectului va contribui la prevenirea construcțiilor neautorizate.

d. Suficiența argumentării. Cu referire la suficiența argumentării proiectului menționăm că acesta este insuficient justificat din punct de vedere al condițiilor care au impus elaborarea amendamentelor date. Astfel, nu este suficient de a susține în nota informativă că Inspekția de Stat în Construcții nu are suficiente resurse umane care să acopere sectorul în domeniul construcțiilor, însă este necesar de adus date statistice, rapoarte etc. care să ateste deficiențele date.

Prin urmare, se recomandă autorului de a completa nota informativă cu informații care denotă existența unor probleme pe sectoarele date.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

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

Proiectul de lege va prejudicia interesele autorităților publice, și anume a organelor pentru protecția mediului, Inspecției de Stat în Construcții responsabile de supravegherea, controlul și aplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea legislației, în procesul de constatare a cauzelor contravenționale.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Prevederile proiectului nu necesită a fi evaluate prin prisma standardelor anticorupție internaționale.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul efectuării expertizei anticorupție, proiectul a fost regăsit pe pagina web a autorului conform prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art.I pct.1 din proiect, art.30 alin.(2/2) „Executarea construcțiilor de orice categorie a lucrărilor de modificare, reamenajare...fără autorizație de construcție eliberată în modul stabilit se consideră contravenție continuă ce nu are termen de prescripție”.

Amendamentul dat este în contradicție cu prevederile art.30 alin.(4) din Codul contravențional care stipulează că în cazul contravenției continue și contravenției prelungite, termenul de prescripție curge de la data săvârșirii ultimei acțiuni sau inacțiuni. Prin urmare, constatăm că pentru contravenția continuă – fapta care se caracterizează prin săvârșirea neîntreruptă, timp nedeterminat, a activității contravenționale, se aplică termen de prescripție. În cazul dat ar fi oportun de analizat suplimentar necesitatea de extindere a termenului de prescripție pentru contravenția continuă prevăzută la art.179 din Codul contravențional „Construcții neautorizate și intervenții neautorizate la construcțiile existente” (de exemplu: până la 12 luni).

Recomandarea: În contextul analizei expuse mai sus, propunem de analizat suplimentar norma dată.

Art.I pct.4 din proiect, „art.116, 177-179”.

Acordarea dreptului comisiei administrative de pe lângă autoritatea publică locală de a

soluționa cauzele contravenționale care sunt de competența Inspecției de Stat în Construcții și a organelor pentru protecția mediului este confuză și contradictorie, deoarece comisia dată nu are competențe suficiente în vederea verificării și supravegherii proceselor date, în special autorizarea, avizarea și verificarea lucrărilor de proiectare, executare sau desființarea construcțiilor și amenajărilor în conformitate cu documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului. Ne referim aici și la baza de date privind înregistrarea autorizațiilor de construcție și desființare, a certificatelor de urbanism etc., pe când Inspecția de Stat în Construcții și organele pentru protecția mediului dispun de competențe necesare care sunt prevăzute în legile speciale în domeniu.

Mai mult decât atât, contradicții apar vis-a-vis de procedura de constatare și examinare a faptelor prevăzute la art.177-179 din Codul contravențional, întrucât Inspecția de Stat în Construcții constată contravențiile, iar procesele-verbale le remite spre examinare în fond instanței de judecată competente (potrivit art.416 CC), pe când comisiile administrative sunt în drept să soluționeze cauzele contravenționale fără a le trimite în instanța de judecată. Astfel, constatăm contradicții la procedura de examinare a cauzelor date. Ținând cont că sancțiunea contravențională pentru faptele date țin de acțiuni de demolare a construcțiilor neautorizate este necesar ca instanța de judecată să se pronunțe la aceste aspecte.

Recomandarea: În contextul celor expuse, se recomandă autorului revizuirea inițiativei date.

Art.I pct.6 din proiect art.400/1 „Administrația Publică Locală”.

Atribuirea competenței administrației publice locale de a soluționa cauzele contravenționale este în contradicție cu prevederile art.395 din Codul contravențional care stipulează expres autoritățile competente să examineze faptele contravenționale. În această categorie nu se include administrația publică locală.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a revizui oportunitatea operării amendamentului dat, întrucât în varianta propusă acesta nu se susține.

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.I pct.3 din proiect, art.177 alin.(2) lit.f/1) „realizarea de intervenții neautorizate asupra terenurilor aflate în imediata apropiere a drumurilor de orice gen: trotuare, bordure, pavaje, pasaje, indiferent de tipul de proprietate a terenurilor”.

Considerăm că încălcarea dată, de fapt, dublează în mare parte norma de la art.177 alin.(2) lit.f) din Codul contravențional care prevede că realizarea de construcții, modificarea, transformarea, modernizarea și consolidarea, care pot afecta exigențele esențiale, „fără proiect” sau în bază de proiecte neverificate, necoordonate, neavizate, neaprobată în modul stabilit, cu încălcarea proiectului sau autorizației de construire se sancționează contravențional. Nerespectarea normei date rezultă din prevederile Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09.07.2010, pe când noțiunile propuse prin proiect (trotuare, bordure, pavaje etc.) nu sunt reglementate de legislația în domeniu, ceea ce

va duce la interpretări discreționare în procesul de implementare a prevederilor.

Recomandarea: *În contextul celor relatate, se recomandă autorului de a analiza suplimentar norma dată, astfel încât să fie respectate normele primare din care rezultă răspunderea contravențională.*

Art.I pct.6 din proiect art.400/1 „Administrația Publică Locală”

„alin.(1) Contravențiile prevăzute la art.116 alin.(2), 177-179, 180, 181, se constată de către administrația publică locală”

„alin.(2) Sunt în drept să întocmească și să remită comisiei administrative procesele verbale reprezentanții autorităților publice locale sau agentul constatatator desemnat de administrația publică locală”.

Atribuirea competenței administrației publice locale de a constata contravenții în domeniul mediului (art.116, 181 CC) și construcției (art.177-179 CC) este discreționară, deoarece se admite o imixtiune nejustificată în competența și atribuțiile autorităților responsabile de segmentele date. De asemenea, prin atribuirea competenței date se va admite atribuții paralele în procesul de constatare a contravențiilor în domeniile date, ceea ce va duce la prejudicierea interesului public, prin emiterea a două decizii pentru aceeași faptă.

În ceea ce privește alin.(2) art.400/1 din proiect, menționăm că faptele invocate mai sus nu sunt de competența comisiei administrative de pe lângă autoritatea publică locală, iar autoritatea publică locală nu este în drept să desemneze agentul constatatator care va fi responsabil de soluționarea cauzelor contravenționale, întrucât codul contravențional prevede expres autoritățile competente în acest sens.

De asemenea, este necesar de analizat suplimentar amendamentele date prin prisma prevederilor art.397-398 din Codul contravențional ce reglementează activitatea comisiei administrative. Astfel, conform prevederilor prenotate comisia administrativă de pe lângă autoritatea publică locală executivă se formează de către consiliul local (sătesc, comunal, orașenesc, municipal) în componența președintelui, vicepreședintelui, secretarului responsabil și a 4-7 membri. Comisia administrativă examinează contravențiile prevăzute la art.62, 75, 76, 92, 108, 161-168, 170-175, 180, 181, 227.

Deși există o problemă în domeniul construcțiilor neautorizate, când APL eliberează certificate de urbanism, autorizații de construcție, iar Inspekția de Stat în Construcții verifică executarea lucrărilor de construcție, în varianta propusă (stabilirea atribuțiilor paralele) problema nu va fi eliminată. Dacă autorul insistă ca atribuțiile prevăzute la art. 116, 181,177-179 CC să fie date la în competența APL, atunci acestea trebuie luate din competența Inspekției de Stat în Construcții și a organelor pentru protecția mediului, însă, trebuie de ținut cont că potrivit Hotărârii Parlamentului nr.55/2010 în componența comisiei intră, persoane, care în opinia noastră, ar putea să nu aibă o pregătire profesională în domeniul construcției adecvată.

Recomandarea: *Propunem autorului de a analiza suplimentar necesitatea și eficiența amendamentelor date, astfel încât să fie asigurate și respectate raporturile juridice în domeniul constatării contravențiilor de către autoritățile competente în soluționarea cauzelor contravenționale.*

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

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

Art.1 pct.2 din proiect, art.33 alin(3) „art.116 alin.(2), 177-179, 180, 181, 225, 263, 267, 273, 274, 349 alin.(1), 364, 417”.

Atribuirea faptelor date (art.116 alin.(2), 177-179, 180, 181, 225, 263, 267, 273, 274, 349 alin.(1), 364, 417) la categoria de sancțiuni cu avertisment în primul rând, este nejustificată din punct de vedere al calificării contravenției, în special privind pericolul social și prejudiciul cauzat al acțiunii pentru care nu poate fi aplicat avertismentul, de exemplu: „art.263 Desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător; art.273 Încălcarea regulilor de comerț; art.274 Încălcarea regulilor de comerț în piață etc.”, iar în al doilea rând, contravențiile date nu prevăd aplicarea sancțiunii cu avertisment. Prin urmare, este inoportun de a include faptele date la categoria de sancțiuni cu avertisment.

Recomandarea: În contextul analizei expus mai sus, norma nu se susține spre promovare.

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 Hotărârea 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

Natalia Cheptea
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție
16 Noiembrie 2015

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



**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

de lege privind modificarea și completarea Codului contravențional (art.30, 33, 180, 398, 400/1 CC)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art.I pct.1 din proiect, art.30 alin.(2/2) „Executarea construcțiilor de orice categorie a lucrărilor de modificare, reamenajare...fără autorizație de construcție eliberată în modul stabilit se consideră contravenție continuă ce nu are termen de prescripție”.	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Amendamentul dat este în contradicție cu prevederile art.30 alin.(4) din Codul contravențional care stipulează că în cazul contravenției continue și contravenției prelungite, termenul de prescripție curge de la data săvârșirii ultimei acțiuni sau inacțiuni. Prin urmare, constatăm că pentru contravenția continuă – fapta care se caracterizează prin săvârșirea neîntreruptă, timp nedeterminat, a activității contravenționale, se aplică termen de prescripție. În cazul dat ar fi oportun de analizat suplimentar necesitatea de extindere a termenului de prescripție pentru contravenția continuă prevăzută la art.179 din Codul contravențional „Construcții neautorizate și intervenții neautorizate la construcțiile existente” (de exemplu: până la 12 luni).	În contextul analizei expuse mai sus, propunem de analizat suplimentar norma dată.
2	Art.I pct.4 din proiect, „art.116, 177-179”.	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Acordarea dreptului comisiei administrative de pe lângă autoritatea publică locală de a soluționa cauzele contravenționale care sunt de competența Inspecției de Stat în Construcții și a organelor	În contextul celor expuse, se recomandă autorului revizuirea inițiativei date.

			<p>pentru protecția mediului este confuză și contradictorie, deoarece comisia dată nu are competențe suficiente în vederea verificării și supravegherii proceselor date, în special autorizarea, avizarea și verificarea lucrărilor de proiectare, executare sau desființarea construcțiilor și amenajărilor în conformitate cu documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului. Ne referim aici și la baza de date privind înregistrarea autorizațiilor de construcție și desființare, a certificatelor de urbanism etc., pe când Inspekția de Stat în Construcții și organele pentru protecția mediului dispun de competențe necesare care sunt prevăzute în legile speciale în domeniu.</p> <p>Mai mult decât atât, contradicții apar vis-a-vis de procedura de constatare și examinare a faptelor prevăzute la art.177-179 din Codul contravențional, întrucât Inspekția de Stat în Construcții constată contravențiile, iar procesele-verbale le remite spre examinare în fond instanței de judecată competente (potrivit art.416 CC), pe când comisiile administrative sunt în drept să soluționeze cauzele contravenționale fără a le trimite în instanța de judecată. Astfel, constatăm contradicții la procedura de examinare a cauzelor date. Ținând cont că sancțiunea contravențională pentru faptele date țin de acțiuni de demolare a construcțiilor neautorizate este necesar ca instanța de judecată să se pronunțe la aceste aspecte.</p>	
3	Art.I pct.6 din proiect art.400/1 „Administrația Publică	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Atribuirea competenței administrației publice locale de a soluționa cauzele contravenționale	Se recomandă autorului de a revizui oportunitatea

	Locală”.		este în contradicție cu prevederile art.395 din Codul contravențional care stipulează expres autoritățile competente să examineze faptele contravenționale. În această categorie nu se include administrația publică locală.	operării amendamentului dat, întrucât în varianta propusă acesta nu se susține.
4	Art.I pct.3 din proiect, art.177 alin.(2) lit.f/1) „realizarea de intervenții neautorizate asupra terenurilor aflate în imediata apropiere a drumurilor de orice gen: trotuare, bordure, pavaje, pasaje, indiferent de tipul de proprietate a terenurilor”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Considerăm că încălcarea dată, de fapt, dublează în mare parte norma de la art.177 alin.(2) lit.f) din Codul contravențional care prevede că realizarea de construcții, modificarea, transformarea, modernizarea și consolidarea, care pot afecta exigențele esențiale, „fără proiect” sau în bază de proiecte neverificate, necoordonate, neavizate, neaprobat în modul stabilit, cu încălcarea proiectului sau autorizației de construire se sancționează contravențional. Nerespectarea normei date rezultă din prevederile Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09.07.2010, pe când noțiunile propuse prin proiect (trotuare, bordure, pavaje etc.) nu sunt reglementate de legislația în domeniu, ceea ce va duce la interpretări discreționare în procesul de implementare a prevederilor.	În contextul celor relatate, se recomandă autorului de a analiza suplimentar norma dată, astfel încât să fie respectate normele primare din care rezultă răspunderea contravențională.
5	Art.I pct.6 din proiect art.400/1 „Administrația Publică Locală” „alin.(1) Contravențiile prevăzute la art.116 alin.(2), 177-179, 180, 181, se constată de către administrația publică locală” „alin.(2) Sunt în drept să întocmească și să remită comisiei administrative procesele verbale	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Atribuirea competenței administrației publice locale de a constata contravenții în domeniul mediului (art.116, 181 CC) și construcției (art.177-179 CC) este discreționară, deoarece se admite o imixtiune nejustificată în competența și atribuțiile autorităților responsabile de segmentele date. De asemenea, prin atribuirea competenței date se va admite atribuții paralele în procesul de constatare a contravențiilor în domeniile date, ceea ce va duce la prejudicierea interesului public,	Propunem autorului de a analiza suplimentar necesitatea și eficiența amendamentelor date, astfel încât să fie asigurate și respectate raporturile juridice în domeniul constatării contravențiilor de către autoritățile competente în

reprezentanții autorităților publice locale sau agentul constatatator desemnat de administrația publică locală”.

prin emiterea a două decizii pentru aceeași faptă. În ceea ce privește alin.(2) art.400/1 din proiect, menționăm că faptele invocate mai sus nu sunt de competența comisiei administrative de pe lângă autoritatea publică locală, iar autoritatea publică locală nu este în drept să desemneze agentul constatatator care va fi responsabil de soluționarea cauzelor contravenționale, întrucât codul contravențional prevede expres autoritățile competente în acest sens.

De asemenea, este necesar de analizat suplimentar amendamentele date prin prisma prevederilor art.397-398 din Codul contravențional ce reglementează activitatea comisiei administrative. Astfel, conform prevederilor prenotate comisia administrativă de pe lângă autoritatea publică locală executivă se formează de către consiliul local (sătesc, comunal, orășenesc, municipal) în componența președintelui, vicepreședintelui, secretarului responsabil și a 4-7 membri. Comisia administrativă examinează contravențiile prevăzute la art.62, 75, 76, 92, 108, 161-168, 170-175, 180, 181, 227.

Deși există o problemă în domeniul construcțiilor neautorizate, când APL eliberează certificate de urbanism, autorizații de construcție, iar Inspekția de Stat în Construcții verifică executarea lucrărilor de construcție, în varianta propusă (stabilirea atribuțiilor paralele) problema nu va fi eliminată. Dacă autorul insistă ca atribuțiile prevăzute la art. 116, 181, 177-179 CC să fie date la în competența APL, atunci acestea trebuie luate din competența

soluționarea cauzelor contravenționale.

			<p>Inspecției de Stat în Construcții și a organelor pentru protecția mediului, însă, trebuie de ținut cont că potrivit Hotărârii Parlamentului nr.55/2010 în componența comisiei intră, persoane, care în opinia noastră, ar putea să nu aibă o pregătire profesională în domeniul construcției adecvată.</p>	
6	<p>Art.1 pct.2 din proiect, art.33 alin(3) „art.116 alin.(2), 177-179, 180, 181, 225, 263, 267, 273, 274, 349 alin.(1), 364, 417”.</p>	<p>Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului</p>	<p>Atribuirea faptelor date (art.116 alin.(2), 177-179, 180, 181, 225, 263, 267, 273, 274, 349 alin.(1), 364, 417) la categoria de sancțiuni cu avertisment în primul rând, este nejustificată din punct de vedere al calificării contravenției, în special privind pericolul social și prejudiciul cauzat al acțiunii pentru care nu poate fi aplicat avertismentul, de exemplu: „art.263 Desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător; art.273 Încălcarea regulilor de comerț; art.274 Încălcarea regulilor de comerț în piață etc.”, iar în al doilea rând, contravențiile date nu prevăd aplicarea sancțiunii cu avertisment. Prin urmare, este inoportun de a include faptele date la categoria de sancțiuni cu avertisment.</p>	<p>În contextul analizei expus mai sus, norma nu se susține spre promovare.</p>