



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 49/21.05.19
CEB

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-3664 din 27-06 2019
La nr. 49 din 21.05.2019

Parlamentul Republicii Moldova

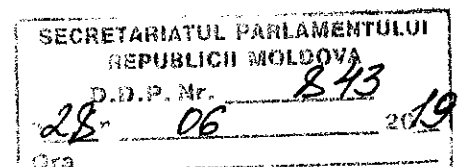
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director interimar

Lidia CHIREOGLO

Ex. Maia Gonta
Tel. 257 376. E-mail: maia.gonta@cna.md





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5902 din 26.06.2019

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*

- d) examinarea-recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul propus spre efectuarea expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia sunt plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului, www.parlament.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări vizavi de reglementările propuse.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, fapt ce atestă evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială indicată *supra*, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, prezentul proiect de lege a fost elaborat: „În vederea prevenirii proliferării în continuare a situației descrise mai sus se impune modificarea legislației astfel încât să poată fi creată o previzibilitate și claritate în ceea ce ține de construcția de noi obiective fără ca să fie încălcate drepturile și interesele atât ale administrației publice locale, cât și ale persoanelor interesate, evitând crearea circumstanțelor care generează litigii judiciare”.

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, care se completează cu prevederi referitoare la anexarea a două documente noi necesare pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare, și anume:

- procesul-verbal care va conține rezultatul pozitiv al consultărilor publice și dovada înmânării avizului coproprietarilor de imobil/teren învecinate despre data organizării consultărilor publice, în cazul în care obiectivele noi vor fi amplasate în interiorul cartierelor locative existente și distanța dintre clădiri pe orizontală nu va depăși înălțimea celei mai înalte clădiri;
- contractului de suprafață autentificat notarial, în cazul în care certificatul de urbanism este solicitat de către persoane care au alte drepturi asupra terenului decât dreptul de proprietate.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se promovează interesul public de a consolida cadrul normativ aferent domeniului

construcțiilor, în vederea asigurării transparenței și publicității la emiterea actelor administrative și al creării unor condiții favorabile mediului de afaceri.

Totodată, se atestă că îmbunătățirea cadrului legal, prin instituirea normelor care prevăd obligația de a anexa la cererea privind obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare, și a acordului autentificat notarial nu doar al coproprietarilor de teren/imobil, dar și al coproprietarilor/vecini, a procesului verbal care va conține rezultatul pozitiv al consultărilor publice, a contractului de suprafață, va garanta edificarea construcțiilor respective cu respectarea principiilor urbanismului și amenajării teritoriului.

Prin urmare, interesul public se va realiza prin prevenirea comiterii ilegalităților în procesul eliberării autorizațiilor de construcții, și în procesul executării lucrărilor de construcții cu respectarea restricțiilor față de construcția acestora.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

În nota informativă se stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, se prezintă argumentarea de rigoare și se analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat. În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Implementarea acestui proiect de lege nu implică cheltuieli bugetare”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative "textul proiectului actului normativ

se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Totuși, în conținutul pct.2 al prezentului proiect de lege, la modificarea normei de la art.3 alin.(1) lit.d/1 din Legea nr.163/2010 se atestă utilizarea verbului "nu va depăși" la timpul viitor, fapt ce contravine art.54 alin.(1) lit.j din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

De asemenea, în conținutul normei de la pct.2 din proiect, se atestă utilizarea cuvântului „coproprietarilor”, fapt ce admite folosirea tautologiilor juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului se constată o incoerență legislativă cu art.54 alin.(1) lit.g), j) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, referitoare la utilizarea verbului "nu va depăși" la timpul viitor și utilizarea cuvântului „coproprietarilor” ceea ce admite tautologiile juridice. Excluderea neconcordanțelor respective vor asigura aplicarea uniformă a normelor juridice și vor exclude posibilitatea interpretărilor abuzive.

Analiza detaliată a incoerențelor menționate este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul nu conține reglementări care vizează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
Art.I. pct.1 din proiect 1. Articolul 3 alineatul (1) la litera d) după cuvântul „coproprietarilor” se introduce sintagma „și coproprietarilor/vecini”.	
Obiecții: Norma propusă prevede completarea art.3 alin.(1) lit.d) al Legii nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, cu cuvintele „și <u>coproprietarilor/vecini</u> ”, fiind admisă o confuzie de ordinul dublării sensului de coproprietari, care la aplicare, poate admite interpretări abuzive. Având în vedere că norma citată <i>supra</i> prevede anexarea la certificatul de urbanism și proiectare a acordul autentificat notarial <u>al coproprietarilor de imobil/teren</u> ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție și în perioada exploatarea obiectului construit, este inutilă utilizarea încă o dată a cuvântului „ <u>coproprietarilor</u> ”. Totodată, este relevant art.588 al Codului civil care stabilește că: „ <u>Se consideră vecin orice teren sau alt bun imobil de unde se pot produce influente reciproce</u> ”. Astfel, pentru a asigura elaborarea textului proiectului actului normativ conform exigențelor art.54 alin.(1) lit.g) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, se atestă necesitatea evitării tautologiilor juridice.	
Recomandări: Excluderea cuvântului „coproprietarilor”.	
Factori de risc: ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Riscuri de corupție: ● Generale

- 2 -	
Art.I pct.2 din proiect 2. Articolul 3 alineatul (1) se completează cu litera d ¹) după litera d), cu următorul cuprins: d ¹) procesul-verbal care va conține <u>rezultatul pozitiv al consultărilor publice</u> și dovada înmânării avizului <u>coproprietarilor de imobil/teren învecinate</u> despre data organizării consultărilor publice, în cazul în care obiectivele noi vor fi amplasate în interiorul cartierelor locative existente și distanța dintre clădiri pe orizontală nu va depăși înălțimea celei mai înalte clădiri.	
Obiecții: Analizând conținutul normei propuse, se atestă incertitudini vizavi de procedura administrativă a organizării consultărilor publice, sub aspectul neidentificării organelor responsabile de întocmirea și prezentarea procesului-verbal respectiv și a dovezii înmânării avizului coproprietarilor de imobil/teren învecinate despre data organizării consultărilor publice. Le fel, se atestă incertitudini vizavi de stabilirea condiției ca procesul-verbal să fie pozitiv, fiind imprevizibil ce condiții urmează a fi îndeplinite pentru a fi considerat pozitiv, și anume: - exprimarea acordului a câtor procente din coproprietarii de imobil/teren învecinate; - care sunt persoanele responsabile de organizarea consultărilor publice, întocmirea și consemnarea rezultatului în	

procesul-verbal.

De asemenea, norma operează cu noțiunea de coproprietari de imobil/teren învecinați, noțiune improprie reglementărilor Codului civil care însă operează cu noțiunea de coproprietari și coproprietari devălmași ca subiecți ai formelor de proprietate comună pe cote-părți, fapt ce creează confuzii care la aplicare pot admite interpretări abuzive. În acest sens, persoanele responsabile, în dependență de scop și interes, vor eluda să înmâneze avizul coproprietarilor de imobil/teren, proprietarilor terenurilor vecine, fiind incert cine sunt „coproprietarii învecinați”, fapt ce va admite comiterea abuzurilor de serviciu și/sau depășirea atribuțiilor de serviciu/neglijență în serviciu, iar pe cale de consecință, aceste deficiențe de reglementare vor periclita realizarea scopului propus de proiect.

Totodată, în conținutul normei se atestă o incoerență cu art.54 alin.(1) lit.j din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, referitoare la utilizarea verbului "nu va depăși" la timpul viitor, fapt ce necesită conformarea întocmirii notei informative conform prescripțiilor enunțate.

În astfel de circumstanțe se creează precondiții pentru persoanele interesate de a pasa responsabilitatea de la o autoritate publică la alta în privința organizării consultărilor publice, ceea ce poate duce la nerealizarea scopului propus de proiect. În acest sens, la punerea în aplicare a prezentului proiect de lege, nu este cert de către cine se va întocmi procesul-verbal, cărui organ urmează a fi prezentat procesul-verbal pozitiv, acordul câtor procente din coproprietarii de imobil/teren învecinați va confirma că rezultatul consultărilor este pozitiv, iar neelucidarea aspectelor respective vor crea deficiențe vizavi de procesul administrativ al organizării consultărilor publice.

Astfel, reglementarea ambiguă a circumstanțelor enunțate poate admite situația organizării superficiale a consultărilor publice, de către persoane interesate și în condiții incerte, fapt ce nu asigură consultarea publică a coproprietarilor de imobil/teren învecinate.

Potrivit, art.54 alin.(1) lit.a) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, la elaborarea textului unui proiect de act normativ trebuie să se respecte următoarele reguli: „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație”.

De asemenea, este relevant art.10 din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată prin Legea nr.158/2007, care stabilește că „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc; b) simplificarea, dacă este cazul, a procedurilor administrative, cu scopul de a facilita accesul publicului la autoritățile de decizie competente; și c) publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice”.

Aceste lacune de reglementare pot conduce la manifestarea discreției excesive de reprezentanții autorităților publice responsabile, fie săvârșirea abuzurilor cu privire la neîndeplinirea intenționată a atribuțiilor de serviciu, fie, sub influența factorilor de corupție, exercitarea unor atribuții excesive prin interpretări abuzive a normelor propuse, pentru a permite începerea și continuarea lucrărilor de construcție în lipsa efectuării reale a consultărilor publice, ceea ce contravine interesului public.

Recomandări:

Reglementarea procedurii și autorității publice responsabile de asigurarea organizării consultărilor publice, precum și reglementarea rezultatului pozitiv sau negativ al consultărilor publice. Totodată, se recomandă

utilizarea verbelor la timpul prezent. De asemenea, se propune substituirea cuvintelor „coproprietarilor de imobil/teren învecinate” cu cuvintele „proprietarilor terenurilor vecine” în conformitate cu prevederile Codului civil.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament în scopul „prevenirii proliferării în continuare a situației descrise mai sus se impune modificarea legislației astfel încât să poată fi creată o previzibilitate și claritate în ceea ce ține de construcția de noi obiective fără ca să fie încălcate drepturile și interesele atât ale administrației publice locale, cât și ale persoanelor interesate, evitând crearea circumstanțelor care generează litigii judiciare”.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia. În proiect se promovează interesul public de a consolida cadrul normativ aferent domeniului construcțiilor, în vederea asigurării transparenței și publicității la emiterea actelor administrative și al creării unor condiții favorabile mediului de afaceri.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, ceea ce va favoriza comiterea manifestărilor de corupție. În special, se atestă reglementări defectuoase în ceea ce privește utilizarea unor formulări ambigue, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative referitoare la procesul de organizare a consultărilor publice, fapt care poate admite interpretări abuzive. Totodată, se atestă o incoerență cu art.54 alin.(1) lit.j din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, referitoare la utilizarea verbului "nu va depăși" la timpul viitor, fapt ce necesită conformarea întocmirii notei informative conform prescripțiilor enunțate.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

26.06.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector Superior

