



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-1057 din 15 12 2018  
La nr. 03/961 din 29 ianuarie 2018

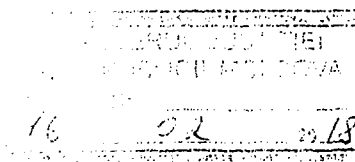
## Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție* – 3 file.

Director

**Bogdan ZUMBREANU**





## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4742 din 12.02.2018

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **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."

Autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de lege, a plasat proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală și nota informativă la acesta pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md), începând cu data de 08.06.2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Astfel, se constată respectarea rigorilor de transparență stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește expres: „Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, este elaborat de către Ministerul Justiției în scopul depășirii unor deficiențe depistate în cadrul normativ ce reglementează posibilitatea încheierii actelor juridice de administrare, dispoziție a bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale. [...]

Astfel, proiectul de lege [...] vine cu propunerea de a îngusta cercul subiecților pentru care transmiterea bunurilor prin intermediul licitației publice este imperativă. În acest scop proiectul modifică art.77 și stabilește că încheierea actelor juridice de administrare și dispoziție în privința bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat se face pe baza raportului de evaluare, elaborat de către întreprinderile de evaluare licențiate, prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege. Respectiv prin interpretarea per a contrario a prevederii citate rezultă că subiecților de drept public li se va putea transmite bunurile prin toate modalitățile permise de lege."

În urma examinării prevederilor proiectului se constată că scopul urmărit la realizarea normelor este cel indicat în cadrul notei informative.

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

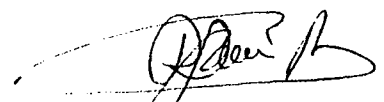
Prevederile proiectului promovează interesul administrațiilor publice locale de a beneficia de un cadru normativ perfecționat și actualizat, ce reglementează posibilitatea încheierii actelor juridice de administrare și dispoziție a bunurilor aflate în proprietatea unităților administrativ-teritoriale.

Interesele promovate nu contravin interesului public.

### I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

#### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative



sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Nota informativă stabilește cauzele ce au impus elaborarea proiectului, prezintă argumentarea necesară și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională. Totodată autorul estimează impactul proiectului precum și modul de încorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare, iar autorul stabilește expres acest fapt în cadrul notei informative.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului nu corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului de expertiză).

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii și conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului de expertiză).



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

Proiectul se referă în mod nemijlocit la activitatea administrației publice locale, modificând cadrul legal în partea ce ține de modul de încheiere a actelor juridice de administrare și dispoziție cu bunurile aflate în proprietatea unităților administrativ-teritoriale.

### 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 -

#### Obiecție generală întregului proiect.

1. La art.14 alineatul (2), literele c) și d) vor avea următorul cuprins:

„c) decide în privința actelor juridice de administrare a bunurilor domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;

d) decide în privința actelor juridice de administrare sau dispoziție a bunurilor domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii;”.

2. Articolul 29 alineatul (1) se completează cu litera a<sup>1</sup> cu următorul cuprins:

„a<sup>1</sup> încheie în baza deciziei Consiliului local și în condițiile legii acte juridice de administrare sau dispoziție în privința bunurilor domeniului public sau privat ale autorității administrației publice locale respective”.

3. La articolul 43 alineatul (1), literele d) și e) vor avea următorul cuprins:

„d) decide în condițiile legii, în privința actelor juridice de administrare a bunurilor domeniului public al raionului, precum și a serviciilor publice de interes raional;

e) decide în condițiile legii, în privința actelor juridice de administrare sau dispoziție a bunurilor domeniului privat al raionului;”.

4. Articolul 53 alineatul (1) se completează cu litera a<sup>1</sup> cu următorul cuprins:

„a<sup>1</sup> încheie, în baza deciziei Consiliului raional și în condițiile legii, acte juridice de administrare sau dispoziție în privința bunurilor domeniului public sau privat ale autorității administrației publice locale respective”.

5. Articolul 77 va avea următorul cuprins:

„Articolul 77. Administrarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale

(1) Bunurile, proprietate publică a unității administrativ-teritoriale, se supun inventarierii anuale, iar rapoartele asupra situației lor se prezintă consiliului local respectiv.

(2) Încheierea actelor juridice de administrare și dispoziție în privința bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat se face, în baza raportului de evaluare elaborat de către întreprinderile de evaluare licențiate, prin licitație



publică sau concurs organizat în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege."

**Obiecții:**

Proiectul creează o confuzie generală cu privire la regimul juridic al bunurilor aflate în proprietatea publică și cele aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi și de nivelul întâi.

Aparent, confuzia creată își are originea în formulările generale care „pun laolaltă” prerogativele încheierii actelor juridice de administrare cu prerogativele încheierii actelor juridice de dispoziție.

Analizând prevederea de la art.77 alin.(2) din proiect, în care autorul propune a nu face distincție între regimul juridic al bunurilor aflate în proprietate a unității administrativ-teritoriale - „Încheierea actelor juridice de administrare și dispoziție în privința bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale”, se constată că formularea ambiguă, întâlnită la art.29 alin.(1) lit. a<sup>1</sup> (din proiect) și la art. art.53 alin.(1) lit. a<sup>1</sup> (din proiect) se extinde și generează conflicte interne de norme, precum și conflicte cu legislația actuală.

Legislația națională, reprezentată de art.198 al Codului civil nr.1107/2002 stabilește o distincție clară între actele juridice de conservare, de administrare și de dispoziție: „(1) Act juridic de conservare este actul prin care se urmărește preîntâmpinarea pierderii unui drept subiectiv civil. (2) Act juridic de administrare este actul prin care se urmărește o obișnuită punere în valoare a unui bun sau patrimoniu. (3) Act juridic de dispoziție este actul care are ca rezultat ieșirea din patrimoniu a unui drept sau grevarea cu sarcini reale a unui bun.”.

Cu alte cuvinte, acte de dispoziție sunt actele prin care se realizează înstrăinarea unui bun ori a unui drept asupra bunului, grevarea acestuia cu drepturi reale care conferă o anumită folosință asupra bunului, cum ar fi dezmembrămintele proprietății ori constituirea de garanții reale (gajul, ipoteca) cu privire la un anumit bun.

De cele mai multe ori, actele de dispoziție au ca rezultat ieșirea unui bun din patrimoniul părții care încheie actul, fără intenția de a-l înlocui (de exemplu, vânzarea, donația) sau grevarea lui cu sarcini reale (de exemplu, constituirea unei ipoteci, a unui gaj, uzufruct etc.). Este, de asemenea, un act de dispoziție și renunțarea la un drept. Așadar, actele de dispoziție angajează viitorul bunului sau a patrimoniului; patrimoniul este sărăcit (diminuat sau împruținat) de o valoare care nu mai este reinvestită.

Proprietatea unităților administrativ-teritoriale este reglementată de art.13 al Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă. Aceiași Lege nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, la art.4 alin.(1) lit.g) și alin.(2) lit.a) stabilește ca prerogativă pentru autoritățile publice „administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale”.

Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, acordă autorităților publice locale numai drepturi de administrare asupra bunurilor din domeniul public sau privat. Nu există consacrat dreptul de dispoziție asupra bunurilor din domeniul public sau din domeniul privat.

Mai mult decât atât, art.75 alin.(3) al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, stabilește că „bunurile domeniului public de interes local sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile”.

Astfel, cu riscul de a ne repeta, accentuăm faptul că cadrul legal actual al Republicii Moldova nu acordă autorităților publice drept de dispoziție asupra bunurilor din domeniul public, aflate în proprietate.

Formulările ambigui utilizate permit interpretări abuzive ale normelor în rezultatul cărora să fie confundat regimul juridic al bunurilor din domeniul public cu regimul juridic al bunurilor din domeniul privat aflate în proprietatea unităților administrativ-teritoriale.

Admiterea unei asemenea confuzii a cadrului normativ care reglementează patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, la modul practic poate legaliza delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului, comiterea abuzurilor de serviciu și depășirea atribuțiilor de serviciu.

**Recomandări:**

Revizuirea textelor propuse pentru pct.2, pct.4 și pct.5 din proiect, astfel încât din norme să rezulte indubitabil diferențele dintre dreptul de administrare și dispoziție în privința bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, și, consacarea doar a dreptului de administrare a bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost inițiat și elaborat de Ministerul Justiției cu respectarea rigorilor de transparență decizională stabilite de cadrul normativ pertinent. Prevederile proiectului modifică cadrul normativ în partea ce ține de modul de încheiere a actelor juridice de administrare și dispoziție cu bunurile aflate în proprietatea unităților administrativ-teritoriale.

În cadrul expertizei proiectului au fost identificați factori de risc manifestați prin formulări ambigue care permit interpretări abuzive, concurența normelor de drept, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, precum și atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice - la reglementarea dreptului de administrare și dispoziție în privința bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, și, la reglementarea dreptului de administrare a bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.

Imperfecțiunea formulărilor propuse în cadrul proiectului, la modul practic pot legaliza delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, comiterea abuzurilor de serviciu și depășirea atribuțiilor de serviciu.

Autorul urmează să revadă conținutul proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.

12.02.2018

Expert ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Roman STARAȘCIUC, Șef secție

