

30 Septembrie 2009, nr. 407

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție

(înregistrat în Parlament cu numărul 373.2009 din 09 Martie 2009)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Transparența decizională** În nota informativă lipsesc informații referitoare la respectarea transparenței procesului de elaborare a deciziilor prevăzute de art. 8 al Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Din conținutul notei informative putem concluziona că cerințele prevăzute de Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008, au fost respectate parțial:
 1. Proiectul este publicat pe pagina web a Parlamentului;
 2. Proiectul a fost avizat de ministere, inspecții și întreprinderi care activează în acest domeniu.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Conform notei informative, scopul proiectului constă în stabilirea bazei juridice ce reglementează modul de autorizare a lucrărilor de proiectare, executare și desființare a construcțiilor care vor contribui la dezvoltarea durabilă a localităților și teritoriilor administrative prin punerea în aplicare a prevederilor documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului, precum și a competențelor și obligațiilor autorităților administrației publice în acest domeniu.

Fundamentarea proiectului

- 5. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o serie de argumente și supoziții în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, însă acestea poartă un caracter general și nu argumentează detaliat necesitatea adoptării respectivei legi.

- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Atît proiectul, cît și nota informativă la acesta nu conțin referințe exprese la

standardele dreptului comunitar sau internaționale din domeniul executării și autorizării lucrărilor de construcție.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. Nota informativă nu conține nici o informație privitor la fundamentarea economico-financiară a proiectului.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul nu vizează în mod direct activitatea de întreprinzător. Însă ținând cont de faptul că un număr considerabil de solicitanți pentru obținerea certificatului de urbanism și a autorizației de construcție sunt întreprinzătorii, nota informativă urma să conțină informații referitoare la analiza impactului de reglementare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, cu anumite excepții care vor fi evidențiate în tabelul de la p. 15 al prezentului raport de expertiză.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, iar exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic și nu respectă regulile de ortografie și punctuație.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul prevede proceduri administrative noi, care nu sînt suficient de clare, pot genera abuzuri și aplicări defectuoase.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art. 2	Din categoria construcțiilor cu caracter provizoriu fac parte:... <u>copertinele, pergolele sau alte obiective similare.</u>	Conform DEX copertina - este un element de construcție cu suprafață plană, care acoperă de obicei intrarea într-o clădire. Deci, copertina nu poate fi privită separat de o construcție și în consecință nu poate fi calificată drept o construcție provizorie. Expresia "alte obiective similare" acordă responsabililor de aplicarea legii posibilitatea să califice în mod arbitrar dacă o construcție are sau nu are caracter provizoriu.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Lista construcțiilor cu caracter provizoriu trebuie să fie exhaustivă.
2	art.2	documentația de proiect - piese scrise și desenate, care cuprind soluții tehnice și economice de realizare a obiectivului de investiții <u>și alte exigente în volumul</u>	Nu este clar cine stabilește dacă soluțiile tehnice și economice sunt sau nu elaborate în volumul necesar?	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Este necesar să se facă trimitere la actul normativ care conține condițiile de elaborare a documentației de proiect.

		<u>necesar elaborării documentației de execuție</u> pe baza căreia se execută lucrările autorizate			
3	art.4	(1) <u>Autorizația de construire (anexa nr.2)</u> este actul emitentului care permite executarea lucrărilor de construire prevăzute de documentația de proiect, verificată și avizată în modul stabilit de prezenta lege. (2) <u>Demolarea, dezafectarea ori dezmembrarea parțială sau totală a construcțiilor și instalațiilor aferente construcțiilor, a instalațiilor și utilajelor tehnologice</u> , inclusiv elementele de construcție de susținere a acestora, se efectuează numai pe baza autorizației de desființare.	Neconcordanță între conținutul art.2 și conținutul art. 4	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Se recomandă următoarea redacție: (1) Autorizația de construire (realizarea, repararea, transformarea) (anexa nr.2) este actul emitentului care permite executarea lucrărilor de construire prevăzute de documentația de proiect, verificată și avizată în modul stabilit de prezenta lege. (2) Desființarea (demolarea, dezafectarea ori dezmembrarea) parțială sau totală a construcțiilor și instalațiilor aferente construcțiilor, a instalațiilor și utilajelor tehnologice, inclusiv elementele de construcție de susținere a acestora, se efectuează numai pe baza autorizației de desființare.
4	art.5	Articolul 5. Condițiile de eliberare a certificatului de urbanism (1) Certificatul de urbanism <u>se întocmește</u> în baza documentației de urbanism și amenajare a teritoriului cu caracter reglementator, la prezentarea de către solicitant a <u>următoarelor documente în copie și original:</u>	Sintagma "se întocmește" nu este tocmai cea mai potrivită pentru acest context. Această prevedere expres obligă solicitantul să prezinte documentele în original și copii. În această ordine de idei reamintim că notarul este persoana autorizată să autentifice copii. Deci, solicitantul ar putea să prezinte doar copii autentificate notarial. La fel este necesar de menționat că solicitantul poate depune actele prin intermediul reprezentantului său legal sau convențional.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă substituirea sintagmei "se întocmește" ci sintagma "se elaborează". Se recomandă completarea articolului cu prevederi referitoare la copiile autentificate notarial și depunerea actelor de către reprezentant.
5	art.5	b) extrasul din registrul bunurilor <u>imobiliare</u> , eliberat de organul cadastral teritorial, cu anexarea planului terenului sau a planului construcției;	Titlul V al codului Civil al RM este intitulat "Registrul bunurilor imobile" și nu "imobiliare".	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Se recomandă substituirea sintagmei "imobiliare" ci sintagma "imobile"
6	art.5	c) <u>dovada privind achitarea plății</u> pentru eliberarea certificatului de urbanism;	În sensul dreptului civil "plata" este unul din modurile de executare a obligației .	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Se recomandă următorul conținut: "dovada achitării taxei pentru eliberarea certificatului de urbanism".
7	art.5	e) raportul de expertiză tehnică efectuat de către instituția de stat specializată pentru verificarea sau expertizarea proiectelor și construcțiilor, în caz	Se utilizează termeni care nu se regăsesc în art. 2 al proiectului intitulat "Noțiuni principale"	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Se recomandă revizuirea termenilor utilizați în art. 4 lit. (e).

		de <u>reconstruire</u> , <u>restaurare</u> , <u>modificare</u> , <u>consolidare sau</u> <u>desființare</u> , după caz, a construcțiilor existente;			
8	art.5	f) <u>acordul autenticat</u> <u>notarial al</u> <u>coproprietarilor</u> interesele cărora pot fi afectate nemijlocit în procesul construirii, reconstruirii, modificării sau desființării construcțiilor existente.	Nu este clar ce a avut în vedere autorul proiectului prin noțiunea "coproprietari". Conform art.344 și 345 CC RM: "(1) Proprietatea este comună în cazul în care asupra unui bun au drept de proprietate doi sau mai mulți titulari. (2) Proprietatea comună poate apărea în temeiul legii sau în baza unui act juridic. (1) Proprietatea comună poate fi caracterizată prin delimitarea cotei fiecărui proprietar (proprietate pe cote-părți) sau prin nedelimitarea cotelor-părți (proprietate în devălmășie). (2) Dacă bunul este comun, proprietatea pe cote-părți se prezumă pînă la proba contrară. (3) Coproprietarii devălmași pot atribui bunurilor comune regimul proprietății comune pe cote-părți. Se pare că autorul proiectului a avut în vedere atât coproprietarii propriu - ziși ai construcției care va fi construită, reconstruită, modificată sau desființată cât și vecinii interesele cărora pot fi afectate. La fel acest articol va permite funcționarului autorității abilitate să perfecteze certificatul de urbanism, în mod arbitrar și subiectiv să stabilească categoriile de persoane interesele cărora pot fi afectate, fapt ce în consecință poate genera acte de corupție.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Se recomandă revizuirea totală a prevederii respective.
9	art.5	(4) În cazul în care cererea pentru eliberarea certificatului de urbanism nu a fost completată corect și/sau nu au fost anexate documentele solicitate în alin. (1) din prezentul articol, <u>persoana</u> <u>responsabilă a</u> <u>emitentului va refuza</u> <u>primirea setului de</u> <u>documente imediat</u> <u>sau în termen de pînă</u> <u>la 5 zile motivînd în</u> <u>scris refuzul.</u>	Din conținutul prevederii rezultă că funcționarul va motiva în scris răspunsul doar când va reține la el setul de documente pe o perioadă de pînă la 5 zile.	Coruptibilitate Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă reformularea articolului așa încât să fie clar că funcționarul în toate cazurile de refuz va motiva acest răspuns în formă scrisă.
10	art.5	(5) În lipsa documentației de urbanism aprobate sau în cazul în care aceasta este în proces de elaborare, <u>autoritatea</u> <u>administrației publice</u> <u>locale și/ sau</u> <u>investitorul</u> <u>contractează cu</u> <u>instituția licențiată în</u> <u>domeniul</u> <u>urbanismului</u> elaborarea planului urbanistic solicitat, care după avizare și aprobare în modul stabilit va servi drept temei pentru eliberarea certificatului de	Nu este clar cine totuși trebuie să contacteze cu instituția licențiată - autoritatea sau investitorul?	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea	Se recomandă ca expres să fie indicată persoana care trebuie să coordoneze.

		urbanism.			
11	art.6	(4) Pentru construcțiile noi, amplasate adiacent construcțiilor existente <u>sau în imediata lor vecinătate, și numai în cazul când sînt necesare măsuri de intervenție pentru protejarea vecinătăților și/sau pentru lucrări de construcții necesare</u> în vederea schimbării destinației încăperilor încorporate în clădiri existente, <u>este necesar acordul vecinilor, conform prevederilor legale în vigoare</u> , autentificat notarial.	<p>Expresia "imediată lor vecinătate" poate fi interpretată abuziv, lăsându-se la discreția funcționarului să determine care vecinătate este apropiată și care nu.</p> <p>La fel funcționarul arbitrar va stabili "cazul când sînt necesare măsuri de intervenție".</p> <p>Conform DEX cuvântul adiacent înseamnă alăturat, înrudit, învecinat, vecin. Astfel nu este clară deosebirea între construcțiile adiacente și construcțiile aflate în imediata lor vecinătate.</p> <p>Pentru expresia "este necesar acordul vecinilor": Nu întotdeauna persoana vecinului corespunde cu persoana coproprietarului imobilului adiacent. La fel admitem că un imobil adiacent poate avea mai mulți coproprietari. În acest caz nu este clar dacă este nevoie de acordul tuturor coproprietarilor sau este suficient acordul doar unuia din coproprietari prin prisma art. 368 CC RM: "Fiecare dintre proprietarii devălmași este prezumat a avea consimțămîntul celorlalți pentru efectuarea oricăror acte de conservare și administrare a bunului proprietate comună în devălmășie dacă legea sau contractul nu prevede altfel.". Menționăm că acest articol se referă doar la coproprietarii în devălmăși și nu pe cote - părți. Menționăm că solicitantul poate să prezinte și o hotărâre judecătorească care va confirma că refuzul vecinului la acordul respectiv este neîntemeiat. Expresia "conform prevederilor legale în vigoare" este o normă de trimitere.</p>	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții extensive de reglementare Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea integrală a articolului.
12	art.7	(5) La expirarea a <u>cestui interval de timp</u> , titularul, <u>în caz de necesitate</u> , este obligat să solicite un nou certificat de urbanism.	Nu este clar care este cazul de necesitate și cine îl stabilește și care este intervalul	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă indicarea expresă a cazurilor în care titularul este obligat să solicite un nou certificat.
13	art.9	a) regimul juridic – <u>dreptul de proprietate sau folosință asupra terenului</u> , imobilului și servituțile care grevează asupra acestuia; destinația terenului; situarea terenului în intravilan sau în afara acestuia; prevederi ale documentațiilor de urbanism, care instituie un regim special asupra imobilului – zone protejate, monumente, ansambluri și zone în care acționează dreptul de privilegiu asupra imobilului; interdicții definitive sau temporare de construcție sau dacă acesta este înscris în registrul monumentelor	Pe lângă proprietate și folosință mai există și "drept de posesie". Terenurile tot fac parte din categoria bunurilor imobile. Un teren poate fi grevat nu numai de servitute dar și de suprafață.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea articolului d.p.d.v. al formulării lingvistice.

		istorice;			
14	art.10	(9) <u>Investitorul</u> aprobă documentația de proiect prin ordin, dispoziție sau decizie proprie conform legislației în vigoare.	Nu este clar dacă această prevedere se referă și la persoanele fizice.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Se recomandă următorul conținut: "Investitorul (persoană fizică sau juridică) aprobă documentația de proiect prin ordin, dispoziție sau decizie proprie conform legislației în vigoare.
15	art.12	Articolul 12. Condițiile de eliberare a autorizației de construire/desființare	Ținând cont de faptul că conform prevederilor art.2 lucrările de construire includ: realizarea, repararea, transformarea și desființarea, urmează ca și denumirea autorizației să conțină aceste noțiuni. Astfel, în contextul proiectului autorizația se poate elibera pentru: construirea propriu - zisă (realizarea), repararea, transformarea sau desființarea construcției.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă completarea articolului prin includerea noțiunilor indicate mai sus.
16	art.12	Deși în denumirea articolului se utilizează expresia autorizația de construire/desființare, în textul articolului întâlnim doar sintagma "autorizația de construire"	Deși în denumirea articolului se utilizează expresia autorizația de construire/desființare, în textul articolului întâlnim doar sintagma "autorizația de construire"	Coruptibilitate Lacune de drept	Se propune completarea sintagmei.
17	art.12	b) <u>titlul dreptului de folosință /posesie sau de proprietate</u> asupra construcției și extrasul cadastral;	Exista și alte acte justificative care ar permite efectuarea lucrărilor de construcție. De exemplu: contractul de vânzare - cumpărare, contractul de suprafață etc.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se propune următoarea redacție: "actul justificativ în temeiul căruia titularul beneficiază de dreptul de proprietate asupra bunului imobil sau de oricare alt drept real cu permisiunea de a realiza lucrări de construire"
18	art.12	e) dovada <u>privind achitarea plății</u> pentru eliberarea autorizației de construire/desființare;	D.p.d.v. al limbii române este mai corectă expresia "dovada privind achitarea taxei pentru....."	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă substituirea cuvântului "plată" prin cuvântul "taxă"
19	art.12	(4) Documentele prevăzute în alin. (1) <u>se prezintă în original, cu excepția documentelor de la lit. b), c) și f), care se prezintă în copie și original, sau se prezintă copiile autentificate notarial.</u>	Anterior s-a comentat despre posibilitatea depunerii copiilor de pe acte cu condiția că sunt autentificate notarial	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri In cazul in care solicitantul nu detine asupra sa acte in original insa numai copii autentificate notarial risca sa nu depuna actele sau sa fie conditionat sa motiveze funcționarul să-i primeasca actele	
20	art.12	(7) În cazul în care cererea pentru eliberarea autorizației de construire/desființare nu a fost completată corect și/sau nu au fost anexate documentele solicitate în alin. (1) din prezentul articol, persoana	A se vedea comentariul de la art. 7 alin.(4)	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	A se vedea recomandarea la art. 7 alin.(4)

		responsabilă a emitentului <u>va refuza primirea setului de documente imediat sau în termen de până la 5 zile motivînd în scris refuzul.</u>			
21	art.12	(8) În caz de respingere a cererii de eliberare a autorizației de construire/desființare, solicitantul poate depune o nouă cerere <u>în baza obiecțiilor</u> care au servit drept temei pentru respingerea cererii respective.	D.p.d.v. al limbii române nu este corectă expresia "în baza obiecțiilor". Totodată reamintim că, în caz de refuz, solicitantul are dreptul să conteste acțiunile autorității în ordinea Legii contenciosului administrativ.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de substituit expresia în baza obiecțiilor prin expresia "ținându-se cont de obiecțiile". Se propune completarea articolului cu expresia: "sau să conteste acțiunile autorității emitente în ordinea Legii contenciosului administrativ".
22	art.12	(9) Autorizația de construire/desființare <u>se consideră eliberată dacă emitentul nu răspunde solicitantului în termenele prevăzute în alin. (1)</u> . În acest caz solicitantul autorizației poate desfășura activitatea pentru care a fost solicitată.	Ținând cont de faptul că în conformitate cu art.179 al Codului contravențional: "Executarea construcțiilor de orice categorie, a lucrărilor de modificare, reamenajare, consolidare și reparație capitală a clădirilor și edificiilor, indiferent de tipul de proprietate și de destinație, fără autorizație de construcție, precum și a construcțiilor ce cad sub incidența legislației privind calitatea în construcții fără licență eliberată în modul stabilit, se sancționează cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 350 la 450 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu demolarea construcțiilor neautorizate și remedierea construcțiilor afectate în urma intervențiilor neautorizate", în privința investitorului poate fi intentat un proces contravențional, urmează ca autoritatea emitentă să elibereze un certificat (la prima solicitare) prin care să se confirme că autorizația n-a fost eliberată în termen.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Se recomandă revizuirea articolului cu completarea acestuia ținându-se cont de obiecția de mai sus.
23	art.12	(10) La survenirea situației prevăzute în alin. (9) emitentul perfectează autorizația de construire în termen de 3 zile. (11) <u>Refuzul emitentului în termenul prevăzut de alin. (7) nu echivalează cu aprobarea tacită.</u>	Prevederile alin.11 contravin prevederilor alin. (9), în special: "În acest caz solicitantul autorizației poate desfășura activitatea pentru care a fost solicitată". Interpretând conținutul acestei fraze se poate spune că în acest caz, autoritatea emitentă tacit permite desfășurarea activităților pentru care s-a solicitat autorizarea.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	Se recomandă revizuirea sau omiterea alin.(11)
24	art.12	(14) Autorizația de construire pentru lucrările de intervenție urgentă, în cazuri de avarii, calamități și alte evenimente excepționale, <u>se emite imediat</u> la depunerea cererii respective, potrivit competențelor stabilite prin prezenta lege, urmînd ca documentația legală să fie definitivată pe	Cuvântul "imediat" stabilește termen incert.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă substituirea cuvântului "imediat" prin sintagma "1 zi"

		parcurs.			
25	art.13	(1) Solicitantul autorizației de construire/desființare <u>este investitorul, care este în exclusivitate deținătorul titlului de proprietate ori deținătorul actului care conferă dreptul de construire.</u> Împuternicit poate fi orice altă persoană fizică sau juridică, în conformitate cu legislația în vigoare.	Urmează ca prevederile alin.(1) să fie ajustate cu prevederile art. 12 alin.(1) lit.(b).	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept	Ajustarea și armonizarea prevederilor
26	art.13	În caz de înstrăinare a terenului sau construcției, <u>autorizația de construire/desființare se transmite noului proprietar.</u>	Cine transmite autorizația? Ce se întâmplă dacă proprietarul precedent nu transmite autorizația? Poate oare noul proprietar solicita un dublicat de autorizație pe numele său? Cine va figura în procesul verbal de recepție finală? Va înregistra sau nu OCT dreptul de proprietate în cazul în care în autorizație figurează o altă persoană?	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea acestei prevederi.
27	art.14	a) lucrări de <u>construire, restaurare, reconstruire, consolidare și alte intervenții</u> în structura construcțiilor existente;	Urmează ca textul să fie adaptat la art.2 din proiect "Noțiuni principale"	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se recomandă revizuirea articolului.
28	art.15	d) <u>lucrări de finisări exterioare</u> , dacă nu se modifică elementele de fațadă și <u>culorile în baza soluțiilor coloristice, coordonate cu arhitectul-șef al localității;</u>	Din textul prevederii rezultă că schimbarea culorii fațadei trebuie coordonată cu arhitectul - șef. Proiectul nu conține nimic referitor la asemenea coordonări.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Includerea în proiect a unor precizări referitor la lucrările care urmează a fi coordonate cu arhitectul-șef.
29	art.16	(3) Prin derogare de la prevederile alin. (2), <u>în caz de forță majoră,...</u>	Legislația în vigoare nu definește noțiunea de forță majoră. Urmează ca în lege să fie indicate expres cazurile de forță majoră.	Coruptibilitate Lacune de drept	Precizarea cazurilor de forță majoră.
30	art.16	(4) Valabilitatea autorizației și alte date indicate în ea se mențin în cazul schimbării investitorului, antreprenorului, cu condiția respectării prevederilor acesteia și cu informarea respectivă a autorității emitente și Inspecției de Stat în Construcții <u>cu cel mult 15 zile de la apariția acestor modificări.</u>	Formularea cu cel mult 15 zile este ambiguă și poate fi interpretată diferit de către destinatarii legii.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă substituirea sintagmei "cu cel mult 15 zile" cu sintagma "în termen de 15 zile"
31	art.17	(1) În situația în care în timpul execuției lucrărilor survin modificări de temă privind construcția autorizată, care	Menționăm că în art.12 alin.1 lit.(d) este indicată noțiunea "documentația de proiect". În acest caz trebuie inclus un articol separat în care să fie indicat ce va conține documentația de proiect și care sunt cerințele față de	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Se recomandă revizuirea alineatului respectiv.

		<p>conduc la necesitatea modificării acesteia, sau neexecutarea în termen a lucrărilor de execuție <u>în conformitate cu proiectul de organizare a executării lucrărilor de construcție/desființare</u>, titularul are obligația de a solicita o nouă autorizație, potrivit prezentei legi, cu sistarea obligatorie a lucrărilor pînă la obținerea noii autorizații.</p>	<p>această documentație. Din conținutul art. 17 alin.(1) rezultă că documentația de proiect trebuie să conțină date referitoare la termenul de executare a lucrărilor de construire/desființare. Interpretând dispozițiile art. 16 și 17 rezultă că investitorul este obligat să înceapă lucrările de construire/desființare în perioada de valabilitate a autorizației de construire, însă este obligat să finiseze lucrările în perioada indicată în documentația de proiect. În caz contrar, investitorul este obligat să solicite o nouă autorizație. În acest caz, investitorul iarăși trebuie să depună întreg setul de acte pentru obținerea unei noi autorizații. O soluție mai oportună pare a fi prelungirea autorizației de construire.</p>		
32	art.18	<p>(1) Titularul autorizației de construire/desființare, la începerea lucrărilor, este obligat să îngrădească terenul pe perimetru cu un gard, conform proiectului de organizare a executării lucrărilor de construcții, să instaleze panoul informațional, <u>să amenajeze drumul de acces la șantier.</u></p>	<p>Nu este clar cum trebuie să amenajeze drumul de acces la șantier și care sunt consecințele neamenajării.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Proiectul stabilește anumite obligațiuni în sarcina titularului fără a specifica organul care verifică executarea acestor obligații și fără a determina sancțiunile pentru neexecutarea lor. Rezultă că autoritatea emitentă este în drept să verifice executarea obligațiilor și să sancționeze neexecutarea acestora.</p>
33	art.18	<p>(2) Titularul autorizației de construire/desființare este obligat, cu cel puțin 3 zile înainte de începerea lucrărilor, să anunțe sub orice formă autoritatea emitentă a autorizației și Inspekția de Stat în Construcții privind demararea lucrărilor de construire. (3) În caz contrar dacă constatarea faptului de începere a lucrărilor fără înștiințare s-a făcut în termenul de valabilitate a autorizației, data începerii lucrărilor se consideră ca fiind ziua următoare datei de emiteră a autorizației.</p>	<p>Nu este clar ce scop a urmărit autorul proiectului când a obligat titularul autorizației să anunțe în termen de 3 "sub orice formă" despre începerea lucrărilor de construcție/desființare. Autoritatea emitentă nu este abilitată să efectueze controlul lucrărilor de construcție. La fel și prevederile alin.(3) aduc atingere drepturilor deținătorilor de autorizație.</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului</p>	<p>Se recomandă excluderea din alin.(2) a sintagmei "autoritatea emitentă a autorizației". La fel se recomandă excluderea alin.(3).</p>
34	art.19	<p>Articolul 19. Plata pentru eliberarea autorizației de construire/desființare</p>	<p>A se vedea obiecția de mai sus referitoare la cuvântul "plata"</p>	<p>Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite</p>	<p>Se recomandă de substituit cuvântul "plata" prin cuvântul "taxa". Obiecția se referă la întreg art.19</p>
35	art.19	<p>(3) <u>Pentru prelungirea valabilității autorizației de construire/desființare</u>, conform prevederilor prezentei legi, se percepe o plată de 50% din valoarea plății inițiale.</p>	<p>Proiectul nu conține prevederi referitoare la prelungirea autorizației de construire. Din conținutul proiectului nu este clar în ce situații se eliberează o nouă autorizație de construire și în ce situații poate fi prelungită autorizația existentă.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</p>	<p>Includerea unor prevederi care să precizeze situațiile cînd se prelungeste autorizația și cînd este necesară o nouă autorizație.</p>

36	art.20	(2) Certificatul de urbanism și autorizația de construire/desființare <u>pot fi emise de către Organul Național de Dirijare în Construcții în următoarele cazuri:</u>	Trebuie să fie indicat expres despre faptul că investitorul este în drept să decidă alegerea organului emitent pentru obiectivele indicate în alin.(2). Există riscul ca nici una din cele 2 autorități indicate alternativ să elibereze certificatul de urbanism sau autorizația de construire.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Revizuirea articolului în vederea excluderii ambiguităților.
37	art.21	(2) Lista certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construire emise <u>este publică.</u>	Nu este clar cum se va respecta principiul publicității unde și în ce condiții va putea fi accesată această listă.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	În vederea respectării principiului publicității se recomandă ca listele respective să fie plasate pe site-ul autorității emitente sau să fie afișate într-un loc public.
38	art.21	(4) În caz dacă după emiterea certificatului de urbanism și/sau autorizației de construire/desființare, emitentul constată neîndeplinirea unor cerințe importante ale documentației de urbanism, nu va putea anula documentul, dar va notifica titularului, în cel mult 3 luni de la data expirării termenului legal pentru emiterea certificatului și/sau autorizației, neregularitățile constatate, modul de remediere a tuturor dificultăților identificate, termenul în care titularul trebuie să respecte această obligație și care nu poate fi mai mic de 30 de zile.	Prevederea este scrisă într-un limbaj neclar și inaccesibil.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă redactarea articolului.
39	art.21	(5) <u>Emitentul va anula certificatul de urbanism și/sau autorizația de construire/desființare, dacă va constata neîndeplinirea unor importante cerințe ale documentației de urbanism și care nu pot fi remediate sau dacă deficiențele identificate nu pot fi remediate în termenele stabilite în alin. (4).</u>	Emitentul arbitrar stabilește importanța cerințelor documentației de urbanism și tot emitentul este în drept să anuleze propriile acte. Considerăm că acest lucru poate genera acte de corupție. Exact așa cum investitorul are dreptul să conteste acțiunile organului emitent în instanța de judecată, tot așa și organul emitent poate pretinde anularea actelor emise de el.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea totală a alin.(4) și (5) din articol.
40	art.23	Organele de arhitectură și urbanism ale consiliilor locale <u>au obligația de a asigura respectarea cerințelor legislației urbanistice</u>	Această competență nu este prevăzută de art.14 al Legii privind administrația publică locală. În opinia CAPC, atribuții de control și supraveghere poate avea doar Inspekția de Stat în construcții cu atât mai mult că potrivit Codului	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și	Se recomandă revizuirea articolului.

		<p><u>în domeniul autorizării executării lucrărilor de construire în cadrul unităților lor</u></p> <p>conform competențelor și exercită controlul asupra realizării întocmai a reglementărilor stipulate în certificatul de urbanism, documentația de proiect și autorizația de construire/desființare, conlucrând în acest scop cu structurile teritoriale ale Inspecției de Stat în Construcții.</p>	<p>contravențional doar Inspecția de Stat în construcții are atribuții de agent constator. Nu este clar ce a avut în vedere autorul proiectului prin "raspunderea solidară" care poate fi angajată persoanelor împuternicite să semneze autorizația. Cu referire la fraza: "Lipsa unei semnături atrage după sine nulitatea actului". Nu este clar dacă acest act este nul de drept sau urmează ca nulitatea să fie constatată prin hotărâre judecătorească. Mai mult decât atât autorizația poate fi declarată valabilă de instanța de judecată și în lipsa unei semnături, de exemplu în lipsa semnăturii secretarului.</p>	<p>interpretări abuzive Atribuții paralele Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p>	
41	art.24	<p>(3) În caz de depistare a faptelor de încălcare a procedurii de eliberare a certificatului și autorizăției, Inspecția de Stat în Construcții <u>este în drept</u>, prin prescripție proprie, <u>să sisteze valabilitatea</u> lor cu obligația adresării ulterioare în instanța de judecată, în timp de 3 zile. În caz de nerespectare a acestui termen, sistarea devine nevalabilă. Neîndeplinirea prescripției Inspecției de Stat în Construcții atrage după sine aplicarea sancțiunilor prevăzute în Codul contravențional al Republicii Moldova.</p>	<p>Expresia "sistarea valabilității" nu corespunde limbajului juridic. În Codul civil se utilizează cuvântul "suspendare". Prevederile acestui articol sunt în conflict cu prevederile art. 22 conform căruia responsabilitatea emiterii incorecte a autorizăției revine organului emitent. La fel nu este clar ce procedură prevăzută de CPC va fi utilizată - contencioasă, specială, în ordonanță?</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p>	<p>Considerăm că poate suspenda executarea autorizației doar instanța de judecată, fie la cererea organului emitent fie la cererea Inspecției de stat în construcții cu participarea beneficiarului care poate cere repararea prejudiciului material și moral.</p>
42	art.26	<p>Articolul 26. Răspunderea privind încălcarea autorizării executării lucrărilor de construire</p>	<p>Considerăm că nu este necesară includerea acestui articol în proiectul legii, pe motiv că Codul contravențional și Codul penal conțin articole referitoare la raspunderea în acest domeniu.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea articolului.</p>

Concluzii

În concluzie putem menționa că proiectul este afectat de multiple riscuri de coruptibilitate. Astfel, vom evidenția următoarele obiecții conceptuale:

1. Limbajul utilizat în proiect nu întotdeauna este corect din punctul de vedere al termenilor și noțiunilor juridice. De exemplu: "condițiile de eliberare a certificatului...", "registru bunurilor imobiliare", "raspunderea privind încălcarea", "sisteze valabilitatea", "plata" etc.
2. Aceleași acte (proceduri administrative) în diferite articole poartă denumiri diferite - eliberare, întocmire,

emitere etc.

3. Prevederile unor articole sînt în contradicție evidentă cu prevederilor altor articole din proiect.

4. Este lăsată la discreția funcționarului determinarea conținutului pachetului de documente (documentația de proiect) care trebuie prezentată pentru obținerea certificatului de urbanism și a autorizației. Urmează ca în proiect într-un capitol separat să fie indicat ce trebuie să conțină documentația de proiect.

5. Proiectul nu prevede posibilitatea prelungirii autorizației și obligă investitorul să obțină o nouă autorizație cu prezentarea repetată a tuturor actelor. Concomitent, însă, proiectul reglementează tarife pentru prelungirea autorizației.

6. O mare parte din litigiile care apar în legătură cu eliberarea autorizației de construire se referă la acordurile vecinilor sau coproprietarilor. Spre regret, proiectul nu oferă nici o soluție și nici nu include reglementări concrete pentru evitarea pe viitor a unor asemenea deficiențe.

În final, menționăm că proiectul conține un șir de elemente de coruptibilitate, fapt care în consecință poate genera multiple acte de corupție. Astfel, se propune revizuirea conceptuală a proiectului, precum și excluderea din cuprinsul acestuia a normelor cu potențial coruptibil, evidențiate în secțiunile precedente ale acestui raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției