

18 August 2014, nr. 622

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind prețul normativ a pământului, Codul contravențional ș.a)

(înregistrat în Parlament cu numărul 151 din 11 Aprilie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind prețul normativ a pământului, Codul contravențional ș.a)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, 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. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative, scopul proiectului este ajustarea cadrului legal la realitățile sociale în vederea disciplinării, descurajării subiecților participanți la raporturile juridice în domeniul imobiliar de la efectuarea de lucrări de construcție de orice categorie fără autorizație, în special, pe terenuri proprietate publică, precum și obligarea acestora de a suporta cheltuieli de recuperare a prejudiciilor suportate de către societate. De asemenea, elaborarea proiectului a fost dictată de sporirea semnificativă a numărului construcțiilor neautorizate edificate pe terenuri proprietate publică, precum și edificarea, reamenajarea, reconstrucția clădirilor existente fără a deține în acest sens o autorizație de construcție.

Fundamentarea proiectului

4. 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.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul, însoțit de nota informativă, a fost plasat și menținut pe site-ul Parlamentului o perioadă suficientă de timp ceea ce a permis persoanelor interesate să-și expună opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

6. Suficiența argumentării. Argumentarea conținută în nota informativă este formulată de o manieră generală referindu-se la importanța modificărilor propuse. Astfel, nota informativă nu conține informații privind efectuarea expertizei juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen. În acest fel, considerăm că se încalcă dispozițiile articolului 22 din Legea privind actele legislative, 780/2001. Lipsa

argumentării detaliate privind implementarea proiectului nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect de lege care, în procesul de realizare, va genera unele probleme procedurale de aplicare a prevederilor sale.

Sușținem ideea că o asemenea modificare ar putea contribui la micșorarea numărului de construcții neautorizate edificate pe terenurile proprietate publică, precum și sancțiunile pecuniare propuse vor disciplina și descuraja subiecții participanți la astfel de raporturi juridice, însă aceste măsuri par a fi insuficiente, fapt la care ne vom expune mai jos.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară relevantă.

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 o fundamentare economico-financiară, deși realizarea noilor reglementări ar putea să necesite cheltuieli financiare și de altă natură, în special cele legate de activitatea comisiei administrative, de demolarea construcțiilor, organizarea lucrărilor de demolare etc.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Potrivit art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, art. 4 și art.13 din Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și de Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006, nota informativă trebuie să conțină actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Lipsa analizei impactului de reglementare, nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect ce va modifica procedura de constatare a contravențiilor în domeniul construcțiilor, precum și sancționare a subiecților participanți la aceste raporturi care va avea consecințe directe și negative asupra acestora. Prin urmare, analiza de impact al acestuia asupra asigurării respectării drepturilor și intereselor cetățenilor, întreprinzătorilor și ale statului este obligatorie.

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.

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

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul conține norme care reglementează activități ale autorităților publice, astfel, sunt modificate competențele de constatare a contravențiilor în domeniul construcțiilor, organele competente de adoptarea deciziilor de sancționare etc.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---------------------------------------------	--------------

1	Art.I	După art.10/1 se introduce art.10/2 cu următorul conținut: "Art.10/1. Pentru folosirea ilegală a terenurilor proprietate publică ..."	Toate articolele din Legea nr. 1308/25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului au titluri, însă la modificările propuse acestea lipsesc. La fel nu pot fi utilizate abrevieri de genul "Art." La redactarea textului actului normativ trebuie să se respecte cu strictețe regulile de ortografie și punctuație. Potrivit prevederilor art. 36 din Legea nr.780/27.12.2001 privind actele legislative în actul legislativ de modificare sau completare se utilizează aceeași terminologie și structură ca și în actul modificat sau completat.	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Redactarea textului conform exigențelor tehnicii legislative.
2	Art.II, pct.1	La art.30 alin.(2/1) după sintagma "prevăzute în capitolul XV al cărții întâi" se completează cu sintagma "precum și contravențiile prevăzute de art.116 și art.179"	Potrivit notei informative, modificarea art. 30 este dictată de dificultatea autorităților de a sancționa contravenienții în cazurile edificării construcțiilor neautorizate. Or, acțiunile întreprinse de către autorități, de regulă, sunt respinse de către instanțele judecătorești pe motivul omiterii termenului de prescripție de trei luni, reglementat de art.30 al Codului contravențional. Cu regret, opinăm că nici această modificare nu va contribui la realizarea scopului propus de autor, or, majorarea termenului de prescripție de la 3 luni la 12 luni nu va schimba starea de fapt, deoarece calcularea termenului de prescripție curge de la data săvârșirii contravenției, iar dacă acceptăm că sunt contravenții prelungite, termenul de prescripție curge de la data săvârșirii ultimei acțiuni sau a inacțiunii. După cum menționează și autorul în nota informativă, în cazul acestei categorii de contravenții este foarte greu să identifici contravenientul și mai greu este să stabilești momentul săvârșirii ultimei acțiuni, ceea ce va naște posibilitatea aplicării termenului de prescripție și exonerarea de la răspundere a contravenientului.	Coruptibilitate Lacune de drept	Considerăm binevenit ca în cazul contravențiilor de la art.116, art. 178, art.179 termenul de prescripție să se calculeze de la data constatării.
3	Art.II, pct.2, al.(1) și al.(2)	Textul "..., în toate cazurile cu demolarea construcțiilor neautorizate și remedierea construcțiilor și a terenurilor afectate în urma intervențiilor neautorizate"	Potrivit prevederilor art. 32 al Codului contravențional sancțiunea contravențională este o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii, persoanei care a săvârșit o contravenție. În același articol, la alineatul 2, sunt enumerate exhaustiv sancțiunile contravenționale aplicabile persoanelor fizice: avertismentul; amenda; privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate; privarea de dreptul de a deține anumite funcții; aplicarea punctelor de penalizare; privarea de dreptul special (dreptul de a conduce vehicule, dreptul de a deține armă și de portarmă); munca neremunerată în folosul comunității; arestul contravențional, iar alineatul 5 enumeră exhaustiv sancțiunile contravenționale aplicabile persoanelor juridice: amenda; privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate. După cum observăm nu există sancțiune contravențională sub formă de demolare a construcțiilor și remedierea terenurilor. Potrivit doctrinei alte sancțiuni decât cele	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile	Propunem să fie făcute modificări și în art.32 al Codului contravențional unde demolarea construcției și remedierea terenurilor să fie stabilite ca sancțiuni contravenționale.

			stabilite în cod nu pot fi aplicate. Modificarea doar a art.179 nu va face claritate în sancționarea contraveniențelor și descurajarea acestora de a edifica construcții neautorizate, or instanța de judecată nu poate să aplice careva sancțiuni contravenționale care nu sunt prevăzute în partea generală ca atare. În astfel, de situații autoritatea publică poate doar să se adreseze în instanță cu o cerere civilă și să solicite demolarea construcției și recuperarea prejudiciilor. Întru evitarea unor astfel de situații și pentru eliminarea lacunelor normative propunem să fie făcute modificări și în art.32 al Codului contravențional unde demolarea construcției și remedierea terenurilor să fie stabilite ca sancțiuni contravenționale.		
4	Art.II, pct.3	Art. 398 se completează cu un alineat nou (1/1) cu următorul conținut: "(1/1) Comisia administrativă constată contravențiile prevăzute la art.179"	Potrivit prevederilor art. 393, art. 397, art. 398 al Codului contravențional comisia administrativă este un organ colegial format pe lângă autoritatea publică locală executivă formată de către consiliul local (sătesc, comunal, orașenesc, municipal) în componența președintelui, vicepreședintelui, secretarului responsabil și a 4-7 membri. Atribuțiile comisiei sunt de a soluționa cauzele contravenționale, dar nu de a le constata. Constatarea cauzelor contravenționale se face de către agentul constatare. Iar potrivit art. 385 al Codului contravențional este desemnat ca agent constatare funcționarul din autoritățile indicate la art.400-423/6, împuternicit cu atribuții de constatare a contravenției și/sau de sancționare. În speță, constatarea contravenției poate fi făcută de către agentul constatare desemnat de către una din autoritatea indicată la art.400-423/6 Cod contravențional, iar comisia administrativă să soluționeze cauza contravențională. Astfel, se va asigura realizarea principiului dublului grad de jurisdicție și imparțialitatea autorității care examinează cauza.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Excluderea modificării propuse.
5	Art.III, al.(1/1)	(1/3) Demolarea construcțiilor neautorizate se execută de către contravenient, pe cont propriu, în termen de 15 zile din momentul constatării contravenției. După expirarea termenului de 15 zile, administrația publică locală va demola construcția în mod forțat, din contul contravențional.	Potrivit prevederilor art. 21 din Constituția Republicii Moldova orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale. Astfel, dispunerea demolării construcției până la adoptarea unei soluții de sancționare către autoritatea competentă ar fi o încălcare a prezumției nevinovăției.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților public	Recomandăm redactarea textului și înlocuirea "constatării contravenției" cu textul "rămînerii definitive a deciziei de sancționare".

Concluzii

Proiectul are scopul ajustării cadrului legal la realitățile sociale în vederea disciplinării, descurajării subiecților participanți la raporturile juridice în domeniul imobiliar de la efectuarea de lucrări de construcție de orice categorie fără autorizație, în special, pe terenuri proprietate publică, precum și obligarea acestora de a suporta cheltuieli de recuperare a prejudiciilor suportate de către societate. Elaborarea proiectului a

fost dictată de sporirea semnificativă a numărului construcțiilor neautorizate edificate pe terenuri proprietate publică, precum și edificarea, reamenajarea, reconstrucția clădirilor existente fără a deține autorizații de construcție.

Argumentarea conținută în nota informativă este formulată de o manieră generală referindu-se la importanța modificărilor propuse. Lipsa argumentării detaliate privind implementarea proiectului nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect de lege care, în procesul de realizare, va genera unele probleme procedurale de aplicare a prevederilor sale.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, deși realizarea noilor reglementări ar putea să necesite cheltuieli financiare și de altă natură, în special cele legate de activitatea comisiei administrative, de demolarea construcțiilor, organizarea lucrărilor de demolare etc.

Amendamentele propuse vor contribui la micșorarea numărului de construcții neautorizate edificate pe terenurile proprietate publică, precum și va disciplina și descuraja subiecții participanți la astfel de raporturi juridice. Cu toate acestea, unele prevederi necesită a fi revăzute în contextul asigurării respectării principiilor contravenționale (principiul legalității, principiul egalității în fața legii, principiul dreptății, principiul caracterului personal al răspunderii contravenționale, principiul individualizării răspunderii contravenționale și sancțiunii contravenționale).

În contextul în care prevederile proiectului, ce pot avea un impact negativ, vor fi omise sau revizuite de către autor, considerăm oportun de a examina acest proiect de lege în ședințele plenare ale Parlamentului, care se va pronunța privitor la oportunitatea adoptării.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției