



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative

(nr. 223 din 07.09.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului adoptat prin Legea nr. 797/1996 și ale Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și comunică următoarele.

I. Observații generale

1. Proiectul este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Conform notei informative proiectul de lege are scopul acordării „aleșilor locali, inclusiv asociații obștești dreptul efectiv de a contesta actele ilegale adoptate de autoritatea locală executivă, sau consiliile locale.” În opinia autorilor „modificările respective vor acorda posibilitate consilierilor locali de a interveni efectiv atunci când sunt încălcate drepturile și interesele colectivității a căror interese le reprezintă, iar societății civile atunci când se aduc atingere intereselor publice”.

Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 66 din Constituție.

2. Referitor la procedura de înaintare spre examinare în Parlament, atenționăm că:

- conform art. 35 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament;

- potrivit art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, la proiect de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate, precum și rezultatele consultărilor publice.

3. La art. 4 pct. 6 Carta Europeană a Autonomiei Locale (ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253/1997) este prevăzut că, *colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.*

Art. 109 alin. (1) din Constituție stabilește principiile de bază ale formării și funcționării administrației publice locale în unitățile administrativ-teritoriale, și anume: principiul autonomiei locale, al descentralizării serviciilor publice, al eligibilității autorităților administrației publice locale și al consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Alin.(2) al articolului menționat mai sus prevede că autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza principiilor de repartizare a competențelor între autoritățile publice a fost stabilit prin Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, care determină obligativitatea consultării autorităților administrației publice locale în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Tot aici remarcăm prevederile art. 6 „Raporturile dintre autoritățile administrației publice” din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală unde la alin. (5) este statuat că, *„autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală”.*

Ținem să menționăm că în Hotărârea Curții Constituționale nr. 17/2003 Curtea a statuat: *„considerând administrația publică locală ca o parte componentă a autorităților publice ale statului, Constituția obligă statul să contribuie la dezvoltarea și protejarea administrației publice locale, care, în limitele competențelor sale, este autonomă.”*

Prin urmare, în temeiul prevederilor art. 109 din Constituția Republicii Moldova, art. 3, art. 4 pct. 6 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 6 alin. (5) din Legea nr. 436/2006 și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 435/2006, observăm necesitatea consultării autorităților administrației publice locale, precum și a asociației reprezentative ale autorităților administrației publice locale - Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) pe marginea subiectului abordat prin prezentul proiect de lege.

II. Observații de ordin tehnico-juridic.

1. În vederea respectării exigențelor tehnicii legislative în conținutul textului introductiv al **art. I** din proiect textul „nr. 116 din 19.07.2018, (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320/466 din 17.08.2018)” se va substitui prin textul „nr. 116/2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.309–320, art.466) ”.

1.1. Conform prevederilor art. 1 alin. (1) din Codul administrativ – legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se

asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia.

Totodată, remarcăm că, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ sunt reglementate prin Legea nr. 100/2017. (art. 1 alin. (1)). Particularitățile privind procedura și modul de examinare și adoptarea a actelor administrative cu caracter normativ se regăsește în conținutul Legii nr. 436/2006.

La art. 2 alin. (3) lit. d) din Cod este prevăzut că prevederile codului nu se aplică procedurii de elaborare și adoptare a actelor normative. În esența sa această normă vizează faza de pregătire, elaborare, emiterii actului administrativ ceea ce constituie – „*operațiuni administrative*”. Conform prevederilor art. 15 din Cod administrativ „*operațiuni administrative*” sunt manifestările de voință sau activitățile ale autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice, fiind doar niște procedee preparatorii de adoptarea a actelor normative, prin urmare, operațiunile administrative nu pot fi contestate separat ci doar odată cu actul administrativ nemijlocit.

Ținând cont de cele expuse considerăm inoportun eliminarea normei de la lit. d) alin. (3) al art. 2 din Codul administrativ, și recomandăm excluderea **pct. 1 al art. I.** din conținutul proiectului.

2. În contextul modificărilor propuse prin prezentul proiect de lege recomandăm includerea în conținutul proiectului unui punct prin care se va propune excluderea din conținutul art. 15 alin. (2) din Codul administrativ cuvântului „individual”.

3. Cu referire la **pct. 3 al art. I** din proiect remarcăm că norma art. 39 face parte din conținutul Secțiunii a 3-a din Codul administrativ intitulat– „*Principiile procedurii de contencios administrativ*”. Art. 45 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 stabilește că în cazul actelor normative de importanță majoră și al celor cu un conținut specific, dispozițiile generale se expun, de regulă, sub formă de principii. Astfel, ținând cont de faptul că textul unei norme prin care se stabilesc principiile trebuie să poarte un caracter general și vizează un spectru larg de persoane, considerăm injust de a indica expres în conținutul art. 39 din Cod o anumită categorie de subiecți.

Prin urmare, propunem de a expune modificarea dată într-un conținut general, de exemplu: „(3) *Controlul judecătoresc al activității administrative poate fi exercitat în interes public în condițiile legii*”.

4. La **pct. 4 al art. I** din proiect textul „al. 1” se va substitui prin textul „alineatul (1)” iar sintagma „Cod administrativ” se va exclude.

4.1. Cu referire la completarea propusă atragem atenția la prevederile art. 44 alin. (1) din Codul administrativ unde este prevăzut că participant la procedura administrativă este autoritatea publică. În legislația națională autoritățile publice locale au fost determinate prin conținutul Legii nr. 436/2006. Prin urmare, alesul local poate fi participant la procedura

administrativă doar în cazul în care este: primar, președintele raionului, consiliul local.

În contextul celor expuse recomandăm excluderea **pct. 4 al art. I** din conținutul proiectului.

5. Conform prevederilor art. 18 din Codul administrativ *„interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții”*. Astfel, expresiile „interes public” și „interes general” în accepțiunea dată de Codul administrativ sunt identice.

În aceste condiții, întru respectarea prevederilor art. 54 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 100/2017 recomandăm revizuirea conținutului prevederilor alin. (4) al art. 189, propus la **pct. 5 al art. I** din proiect, prin excluderea cuvintelor „sau intereselor generale”.

5.1. Totodată, ținând cont de caracterul general al prevederilor art. 189, actuala redacție, precum și întru evitarea unor situații neconforme, propunem expunerea textului alineatului (4) în următoarea redacție: *„(4) O acțiune în contencios administrativ în interes public poate fi înaintată de către subiecții expres prevăzuți de lege.”*

5.2. În temeiul prevederilor art. 12 din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale în conținutul alineatului (5) propus la **pct. 5 al art. I** din proiect cuvintele *„actul de constituire a”* se va substitui prin cuvântul *„statutul”*.

6. Cu referire la modificarea de la **pct. 6 al art. I** din proiect, propunem completarea norma art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, la final, cu textul: *„cu excepția acțiunilor de control normativ în interes public;”*. În cazul în care recomandarea va fi acceptată textul pct. 6 din proiect urmează a fi expus într-o redacție nouă.

7. Întru respectarea normelor de tehnică legislativă textul introductiv al la **pct. 7 al art. I** din proiect se va expune în următoarea redacție: *„Legea se completează cu articolul 214¹ cu următorul cuprins:”*.

Obiecția data este valabilă și pentru textul introductiv de la pct. 8 și 9 al art. I din proiect (cu ajustările de rigoare la conținutul articolelor respective).

8. Ținând cont de caracterul specific și impactul actului administrativ normativ propunem de a expune conținutul articolului 214¹ în următoarea redacție:

„Articolul 214¹. Suspendarea acțiunii actului administrativ normativ contestat

(1) *Suspendarea acțiunii actului administrativ supus controlului normativ, poate fi solicitată de către subiecții cu drept de a înainta acțiune de control normativ în interes public.*

(2) *Instanța de judecată va examina cererea de suspendare a actului administrativ normativ contestat în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării cererii de suspendare.*

(3) *Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea acțiunii actului administrativ normativ contestat printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces.*

(4) *În cazul suspendării acțiunii actului normativ contestat, instanța de judecată va examina, în fond, cauza de control normativ în interes public într-un termen rezonabil.”*

9. Dat fiind faptul că în Codul administrativ nr. 116/2018 nu se regăsesc prevederi ce ar statua/preciza conținutul „referinței” propunem de a completa norma art. 218² alin. (3) de la **pct. 9 al art. I** din proiect cu trimitere la norma art. 186 alin. (3) și (3¹) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003.

9.1. În temeiul prevederilor art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017 privind uniformitatea terminologiei utilizate în actele normative la alin. (8) al art. 218² (**pct. 9 al art. I** din proiect) cuvintele „*dezbateri publice*” se vor substitui prin cuvintele „*ședință publică*”.

9.2. Totodată, cu referire la completarea propusă la **pct. 9 al art. I** din proiect menționăm că deși art. 206 din Codul administrativ stabilește cinci feluri de acțiuni în contencios administrativ, procedura de examinare a acestora de către instanța de judecată este identică. Astfel, ținând cont de cele expuse și de norma art. 23 din Cod administrativ considerăm că propunerea de a completa Codul administrativ cu un articol nou 218² „Procedura de examinarea acțiunilor de control normativ”, ca fiind o reglementare excesivă și propunem excluderea **pct. 9** din conținutul **art. I** din proiect.

10. Întru respectarea exigențelor tehnicii legislative textul introductiv al **art. II** din proiect se va expune în următoarea redacție: „*Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.32–35, art.116), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:*”.

10.1. Ținând cont de subiecții de drept vizați prin termenii „*consiliul local*” (art. 1 din Legea nr. 436/2006) și „*alesul local*” (art. 1 alin. (1) din Legea 768/2000) considerăm injustă substituirea propusă de către autorii proiectului pentru norma de la art. 66 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 (**pct. 1 al art. II** din proiect). Prin urmare, întru evitarea unor eventuale neconcordanțe recomandăm completarea textului normei art. 66 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 cu un nou subiect - „*alesul local*”, cu drept de a solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat să verifice legalitatea oricărui act adoptat de autoritatea executivă fără a exclude din conținutul acestuia termenul „*consiliul local*”.

10.2. Ținând cont de modificările propuse a fi operate la art. 66 din Legea nr. 436/2006 obiectăm necesitatea revizuirii denumirii articolului menționat, deoarece, conform prevederilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 768/2000 „*alesul local este persoană oficială*, el fiind reprezentantul

autorității deliberative sau executive” și nu „autoritatea administrației publice locale” după cum este statuat în actuala redacție a titlului art. 66 din Legea nr. 436/2006.

10.3. Tot aici, întru asigurarea unui cadru legislativ egal și nepertinent tuturor subiecților vizați/implicați în procedura de contencios administrativ recomandăm includerea în conținutul pct. 1 al art. II din proiect a unei norme prin care se va propune completarea art. 66 cu un alineat nou (5) cu următorul conținut: „(5) *Exercitarea dreptului prevăzut în prezentul articol nu lipsește solicitantul de dreptul sesizării directe a instanței de contencios administrativ, în condițiile legii*”.

10.4. Conform prevederilor art. 2 din Legea nr. 436/2006 termenul „alesul local” înglobează și „deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei”. În aceste condiții atragem atenția că, în cazul în care va fi acceptată modificarea propusă la **pct. 1 al art. II** din proiect se va crea confuzii la aplicarea prevederilor legii în partea ce ține de drepturile deputaților din Adunarea Populară a Găgăuziei. Prin urmare, recomandăm concretizarea conținutului **alineatului doi de la pct. 1 al art. II** din proiect.

11. Deoarece propunerile expuse la **pct. 2 și 3 al art. II** din proiect vizează o singură normă (art. 67 din Legea nr. 436/2006), acestea urmează a fi expuse într-un singur punct.

11.1. Întru respectarea practicii de redactare a actelor normative la **pct. 2 al art. II** din proiect textul „*La Articolul 67 se modifică denumirea articolului după cum urmează:*” se va substitui prin textul „*Denumirea articolului 67 va avea următorul cuprins:*”.

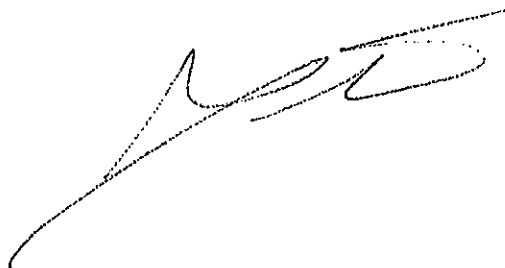
11.2. La **pct. 3 al art. II** din proiect atragem atenția la numerele alineatelor prevăzute, mai exact, indicarea a doua numere diferite în cuprinsul acestuia: „(11)” și „(1)”. Ținând cont de obiectivul prezentului proiect de lege, precum și de prevederile art. 23 din Codul administrativ propunem de a expune norma alineatului (1¹) al art. 67 în următoarea redacție:

„ (1¹) *Asociația obștească poate contesta cu acțiune în contencios administrativ doar actele administrative cu caracter normativ din domeniul de activitate prevăzut în statut.*”

12. Reținem că, Codul de procedură civilă a fost republicat în anul 2018, și nu 2013, după cum este prevăzut în proiect, în textul introductiv al **art. III** din proiect. Tot aici, remarcăm norma art. 63 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 „*dacă se modifică un singur articol sau punct dintr-un singur act normativ, în denumirea actului de modificare se face referire expresă la articolul sau punctul modificat și la actul normativ respectiv*”. Prin urmare, întru respectarea normelor tehnicii legislative și exigențelor Legii nr. 100/2017 propunem de a expune textul introductiv al **art. III** din proiect în următoarea redacție:

„*Articolul 277 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.285–294, art.436), va avea următorul cuprins:*”.

13. În ceea ce privește termenul de intrare în vigoare a proiectului de lege stabilit la **art. IV** menționăm norma art. 56 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 unde este stabilit că „actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării”. În cazul când, se propune o altă dată de intrare în vigoare, cu excepția de la alin. (2) și (3) al aceluiași articol, autorii urmează să argumenteze în nota informativă necesitatea urgentării.



Ion Creangă,
Șef Direcție

ex. Elena Geru
tel. 820-580