

CEB, CY, DY



adCENTRUL 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. 062-7783 din 22.11.2021

La nr. 332 din 04.11.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.461/2001 privind piața produselor petroliere – art.2, 24, 25; Codul fiscal nr.1163/1997 – titlul IV; ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2763</u>
"db"	<u>11</u> 20 <u>21</u>
Ora	_____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7546 din 22.11.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere – art.2, 24, 25; Codul fiscal nr.1163/1997 – titlul IV; ș.a.)

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

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

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

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

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

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

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

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează:
[https://www.parlament.](https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5724/language/en-US/Default)

[md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5724/language/en-US/Default.](https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5724/language/en-US/Default)

aspx. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, s-au respectat rigorile privind transparența decizională statuate de cadrul normativ citat supra.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul de a crea un climat favorabil pentru dezvoltarea atât a liberei concurențe, cât și a eficienței întregului sector.

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

Prevederile proiectului promovează interesul public prin revizuirea și ajustarea cadrului normativ primar (sub aspectul disciplinării participanților la piața produselor petroliere, eliminării intermediarilor, majorarea cuantumului sancțiunilor contravenționale, facilitarea accesului liber pe piață, etc.).

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

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

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

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului scopul, condițiile ce au impus elaborarea acestuia și principalele prevederi ale amendamentelor propuse, fapt ce denotă întrunirea rigorilor de tehnică legislativă enumerate supra.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

Potrivit notei informative a proiectului, implementarea acestuia nu va necesita cheltuieli directe sau indirecte suplimentare de la bugetul de stat.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, cerință obligatorie stabilită de prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235-XVI din 20 iulie 2006.

Astfel, ținând cont de faptul că proiectul introduce amendamente la cadrul normativ de resort ce reglementează activitatea antreprenorială, autorul urmează să elaboreze și să prezinte actul de analiză a impactului de reglementare în conformitate cu prevederile în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.1230 din 24 octombrie 2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității

de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Prin urmare, în conformitate cu prevederile art.13 al Legii nr.235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.126-130, art.627), proiectul în speță urmează a fi însoțit de Analiza impactului de reglementare (AIR), care va reprezenta argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător. AIR urmează să fie prezentat grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

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

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

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

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

g) se evită tautologiile juridice;

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

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

Totodată, terminologia utilizată în amendamentele propuse nu corespunde cu terminologia utilizată de cadrul normativ în vigoare (vizează noțiunile de „produselor de tip standard” și “cumpărător cu ridicata”), fapt care denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 alin.(1) lit.c) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. Circumstanța în cauză poate determina practici vicioase de interpretare a sensului normei și poate determina abuzuri atât din partea exponenților sectorului public (agenților publici), cât și privat (comercianți). Aspectele date, au fost analizate detaliat în conținutul compartimentului III cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

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

Prevederile proiectului stabilesc norme de reglementare a activității entităților publice/agenților publici. Normele stabilite prin prezentul proiect sunt insuficiente sub aspectul delimitării sarcinilor stabilite Guvernului întru soluționarea problemei delimitate (număr mare de stații de alimentare cu produse petroliere principale și a stațiilor de alimentare cu gaze lichefiate), fapt care periclitează

Însuși soluționarea acestora și respectiv pune la îndoială eficiența intervenției legislative în redacția propusă. Aspectele date, au fost analizate detaliat în compartimentul III cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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 -	
<p>Art.I. pct.1</p> <p>Art. I. – Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 40–49, art. 82), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:</p> <p>1. La articolul 2 noțiunea „cumpărător cu ridicata”, textul „care cumpără produse petroliere în scopul consumului sau al revânzării” se modifică cu textul „care este consumatorul final al produselor petroliere”.</p>	
<p>Obiecții:</p> <p>Operarea amendamentelor propuse, denaturează esența noțiunii de „cumpărător cu ridicata”, or comerțul cu ridicata presupune o formă de comerț, în care mărfurile sunt comercializate, în special pentru revânzarea acestora cu amănuntul sau utilizarea în producere, procesare sau în alte scopuri neinterzise expres prin lege (în acest sens fiind relevante inclusive prevederile Legii cu privire la comerțul interior nr.231 din 23.09.2010).</p> <p>Prin urmare, implementarea normei poate determina în final utilizarea aceluiași termen pentru fenomene diferite. Pericolul acestui element constă în faptul că la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei și poate determina abuzuri atât din partea exponenților sectorului public (agenților publici), cât și privat (comercianți).</p> <p>În cele din urmă accentuăm faptul că potrivit normelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 alin.(1) lit.c) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017: <i>„(1) Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: c) <u>terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi;</u>”.</i></p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Revizuirea redacției finale a noțiunii de „cumpărător cu ridicata”.</p> <p>Substituirea termenului „produsele de tip standard” cu termenul „produse petroliere principale de tip standard”.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Utilizarea neuniformă a termenilor 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

Art.V, Art.VIII

Art.V. – Prin derogare de la prevederile Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, se instituie moratoriu pe un termen de 6 luni asupra eliberării certificatelor de urbanism pentru proiectarea stațiilor noi de alimentare cu produse petroliere principale și a stațiilor de alimentare cu gaze lichefiate, prevăzute de Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere, cu excepția situațiilor de reconstrucție, reutilare și modernizare a stațiilor deja existente.

Art.VIII. – (1) Prezenta lege intră în vigoare la 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art. V, care intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, și a art. II-IV, care intră în vigoare la 1 ianuarie 2022.

(2) Guvernul, în termen de 6 luni de la adoptarea acestei legi:

a) va aproba, printr-un act normativ, criteriile de amplasare a stațiilor de alimentare cu produse petroliere:

Obiecții:

Conform prevederilor art.23 alin.(1) al Legii privind piața produselor petroliere nr.461-XV din 30 iulie 2001: “(1) Amplasarea obiectelor pentru păstrarea și comercializarea produselor petroliere se efectuează cu respectarea regulamentului aprobat de Guvern și în conformitate cu documentația de urbanism și amenajare a teritoriului aprobată în modul stabilit, cu actele normative și documentele tehnice normative în construcții, cu cele de securitate industrială și de protecție împotriva incendiilor, cu normele ecologice și tehnico-sanitare.”

Conform Regulamentului de comercializare cu amănuntul a produselor petroliere 1117/22.08.2002 Guvernul aprobă schema de amplasare a noilor stații.

Normele stabilite prin prezentul proiect sunt insuficiente sub aspectul delimitării sarcinilor stabilite Guvernului întru soluționarea problemei delimitate (număr mare de stații de alimentare cu produse petroliere principale și a stațiilor de alimentare cu gaze lichefiate), fapt care periclitează însuși soluționarea acesteia și respectiv pune la îndoială eficiența intervenției legislative.

În contextul celor sus-menționate, nu este clară finalitatea scontată a implementării criteriilor propuse, or amendamentele propuse nu vizează careva obligații ale Executivului în acest sens. Astfel, nu este clar, dacă criteriile în cauză vor fi eventual utilizate pentru aprecierea unităților care deja funcționează și încadrarea acestora în limitele prescrise de aceste criterii, sau vor reglementa doar instituirea noilor unități din momentul finisării termenului prescris al moratorului.

Omission of the legislator to regulate aspects of social relations, the existence of which results from the reality of the objective or from other provisions of the same act, determines uncertainty in social relations (indeed, they refer to the mechanisms of realization of rights, of fulfillment of obligations, ambiguity of attributions of public agents and of administrative procedures of which they are responsible etc.), situations in which the entities responsible for the execution of the respective law can prevail with this deficiency for the sake of abuses.

Recomandări:

Stabilirea obligației complementare de aprobare a schemei de amplasare a noilor stații și clarificarea aspectelor ce vizează eventuala aplicare a criteriilor elaborate în privința stațiilor ce deja funcționează.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul de a crea un climat favorabil pentru dezvoltarea atât a liberei concurențe cât și a eficienței întregului sector.

În procesul de promovare a proiectului, s-au respectat rigorile privind transparența decizională statuate de cadrul normativ relevant.

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului scopul, condițiile ce au impus elaborarea acestuia și principalele prevederi ale amendamentelor propuse, fapt ce denotă întrunirea rigorilor de tehnică legislativă sub aspectul justificării proiectului.

Terminologia utilizată în amendamentele propuse nu corespunde cu terminologia utilizată de cadrul normativ în vigoare (vizează noțiunile de „produse de tip standard” și „cumpărător cu ridicata”), fapt care denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 alin.(1) lit. c) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. Circumstanța în cauză poate determina practici vicioase de interpretare a sensului normei și poate determina abuzuri atât din partea exponenților sectorului public (agenților publici), cât și privat (comercianți).

Totodată, normele stabilite prin prezentul proiect sunt insuficiente sub aspectul delimitării sarcinilor stabilite Guvernului întru soluționarea problemei delimitate (număr mare de stații de alimentare cu produse petroliere principale și a stațiilor de alimentare cu gaze lichefiate), fapt care periclitează însuși soluționarea acesteia și respectiv pune la îndoială eficiența intervenției legislative.

Carențele prenotate pot condiționa riscuri de corupție aferente proceselor reglementate admise de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora și obstrucționarea investigarea acțiunilor acestora în cazul săvârșirii unor eventuale abuzuri.

În cele din urmă, se concluzionează că proiectul poate fi promovat doar cu condiția respectării recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

22.11.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL, Inspector superior