

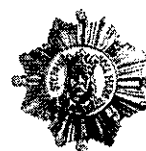
Pr. 257/2021
CAP



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-6902 din 18.10.2021
La nr. 257 din 30.09.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind statutul municipiului Bălți.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 12 (doisprezece) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2300</u>
" <u>20</u> "	<u>10</u> 20 <u>21</u>
Ora	





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7474 din 15.10.2021

la proiectul de lege privind statutul municipiului Bălți

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 un grup de 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 organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu referire la promovarea proiectului, reglementările acestuia, în varianta remisă pentru efectuarea expertizei anticorupție, sunt similare celor prevăzute prin proiectele de acte legislative înregistrate în Parlament cu nr.120/25.03.2016, nr.100/03.07.2019 și nr.167/31.07.2019, rezultatele expertizei anticorupție fiind expuse de către Centrul Național Anticorupție în raportul fără număr din 12.05.2016, raportul nr.ELO19/5950 din 23.07.2019 și raportul nr.ELO19/6036 din 13.09.2019.

Prin urmare, ținând cont de faptul că prezentul proiect de act legislativ remis spre expertizare conține prevederi similare celor formulate prin inițiativele legislative nr.120/25.03.2016, nr.100/03.07.2019 și nr.167/31.07.2019, Centrul menține concluziile expuse în rapoartele de expertiză enunțate supra, bazate pe aceleași analize efectuate, însă cu unele completări.

Subsidiar, conform informației amplasate pe web site-ul oficial al Parlamentului, inițiativele legislative enumerate supra au fost retrase din procesul de promovare.

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 a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Adoptarea prezentului proiect de lege va permite Consiliului municipal Bălți și primarului municipiului Bălți să întreprindă o serie de acțiuni ce vor duce la consolidarea capacității administrației publice municipale, a raporturilor acesteia cu administrația publică locală din componența municipiului, dar și cu serviciile publice municipale, și vor impulsiona dezvoltarea regiunii în ansamblu."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii privind statutul municipiului Bălți. În acest sens, principalele prevederi se referă la organizarea administrativ-teritorială a municipiului Bălți, componența, constituirea, funcționarea și competențele Consiliului municipal, atribuțiile primarului, alegerea viceprimarilor, organizarea serviciilor publice, administrarea patrimoniului, formarea bugetului municipal.

Potrivit autorului: *„[...] aprobarea și punerea în aplicare a proiectului de lege va permite, în cele din urmă, crearea condițiilor necesare activităților administrației publice locale a municipiului Bălți pe baza principiului autonomiei locale stabilit și garantat de Legea administrației publice locale nr. 436/2006, Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale. De asemenea, proiectul de lege ar putea servi drept model pentru revizuirea tuturor actelor legislative din domeniul administrației publice locale, care ar putea fi aplicat în toate unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova."*

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesele autorităților administrației publice ale municipiului Bălți de a beneficia de un cadru normativ perfecționat privind organizarea și funcționarea unității administrativ-teritoriale, ceea ce este conform interesului public.

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”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi.

Cu toate acestea, deși se menționează despre temeiul legal de elaborare și promovare a acestui proiect, nu sunt clar descrise cele mai esențiale prevederi ale proiectului, îndeosebi cele care vin în contradicție cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, în vederea justificării promovării acestora. Mai mult, autorul în nota informativă, indirect recunoaște aceste neconcordanțe cu legile prenotate, dar voalat stipulează că , „[...] *trebuie de atras atenția asupra necesității modificării altor legi conexe, cum ar fi Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale și, eventual, altor acte legislative, în scopul aducerii cadrului legal în acord cu Legea privind statutul municipiului Bălți*”.

Prin urmare, este important de a fi relatate, evidențiate și argumentate toate conflictele legislative ale proiectului cu cadrul normativ general în domeniul administrației publice locale, în vederea justificării necesității promovării proiectului în această variantă.

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*”.

Reieșind din prevederile proiectului, implementarea acestora nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. În acest sens, în nota informativă lipsește fundamentarea economico-financiară, condiție prevăzută de art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017.

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, [...]”.

În mare parte, textul proiectului este expus 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.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală privind raporturile de subordonare dintre autoritățile centrale și locale, cât și dintre autoritățile publice de nivelul întâi și autoritățile publice nivelul al doilea din municipiului Bălți, cazurile de întrunire în ședință extraordinară a Consiliului municipal, convocarea de către acesta a ședințelor de sine stătător,

De asemenea, prevederile ce instituie competențe Consiliului municipal Bălți de a delega competențe primarului municipiului, cât și aprobarea planului urbanistic, contravin atât normelor proiectului, cât și Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală și Legii nr.457/2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale.

Analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea administrației publice ale municipiului Bălți. În acest context, se menționează competențele consiliul municipal (autoritate deliberativă), atribuțiile secretarului consiliului municipal și competențele primarului municipiului Bălți (autoritate executivă).

Unele norme din proiect instituie atribuții pentru entitățile publice/agenții publici vizați supra care creează premise pentru săvîrșirea abuzurilor la aplicare, atribuții care vin în contradicție cu Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. În acest sens, proiectul reglementează lacunar categoriile de competențe ale Consiliului municipal, competențele de aprobare a

regulamentelor/reguli privind buna organizare a activității administrației publice municipale, delegarea de competențe primarului municipiului, aprobarea planului urbanistic, nu este clar care sunt acele cazuri de strictă necesitate în care primarul/interimarul său convoacă consiliul municipal în ședință urgentă, nu sunt clare efectele juridice și necesitatea de a recurge la întreruperea ședințelor fără a fi stipulate clar temeiurile care acordă acest drept Consiliului municipal.

La fel, proiectul instituie atribuții abuzive pentru secretarul consiliului de contrasemna deciziile privind numirea/încetarea raporturilor de serviciu ale secretarului, pentru președintele ședinței de a a împuternici orice persoană care nu este consilier și nici locuitor la municipiului Bălți de a semna deciziile consiliului și pentru primarul municipiului de a numi, la discreția sa, conducătorii instituțiilor publice, de a elibera autorizații și permisiuni pentru activitățile stabilite la discreția sa și de a asigura controlul înstrăinării, în cazul vânzării și privatizării a bunurilor din domeniul public.

Analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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.2 alin.(1) și (2) potrivit proiectului</p> <p>Articolul 2. Organizarea administrativ-teritorială a municipiului Bălți</p> <p>(1) Municipiul Bălți (în continuare - municipiu), în calitate de unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea, este persoana juridică de drept public și deține în proprietate, în conformitate cu legea, un patrimoniu care este separat de proprietatea statului și a altor unități administrativ-teritoriale. <u>În componența municipiului intră unitățile administrativ-teritoriale autonome satele Elizaveta și Sadovoe.</u></p> <p>(2) <u>Unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi sunt incluse în componența municipiului prin Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.</u></p>
<p>Obiecții:</p> <p>Coroborînd normele precitate, se atestă că acestea prezintă același conținut, nefiind clar în acest sens intenția autorului. Or, art.55 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative statuează că în cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative în vigoare, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține.</p> <p>Respectiv, enumerarea expresă în textul proiectului de lege examinat a satelor Elizaveta și Sadovoe este irelevantă, odată ce acestea sunt prevăzute expres în anexa nr.2 din Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și din care se deduce clar și fără ehivoc că acestea sunt localitățile din componența municipiului Bălți.</p>
<p>Recomandări:</p> <p>Se recomandă excluderea de la art.2 alin.(1) a textului „În componența municipiului intră unitățile</p>

administrativ-teritoriale autonome satele Elizaveta și Sadovoe.”

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.4 alin.(3) potrivit proiectului

Articolul 4. Autonomia locală și raporturile dintre autoritățile publice ale municipiului [...]

(3) Autoritățile centrale și cele locale, la fel ca și autoritățile publice de nivelul întâi și autoritățile publice de nivelul al doilea din municipiul Bălți, nu se află în raporturi de subordonare.

Obiecții:

Potrivit normei precitate, raporturile dintre autoritățile centrale și locale, cât și dintre autoritățile publice de nivelul întâi și autoritățile publice nivelului al doilea din municipiul Bălți nu se află în raporturi de subordonare. În acest sens, în formula propusă de autor, norma propusă exclude din aria de ipoteze cazurile de subordonare dintre autoritățile administrației publice enunțate supra, deși cadrul legal impune reglementări speciale în acest caz, pentru a asigura transparența și buna funcționare a autorităților publice. Conform art.6 alin.(3) din Legea nr.436/2006, „Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.”

Respectiv, lipsa din textul normei a expresiei „cu excepția cazurilor prevăzute de lege” poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei “convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul ca raporturile de subordonare să fie aplicate discreționar și în dependență de scopul și interesul urmărit.

Recomandări:

Completarea art.4 alin.(3) din proiectul de lege cu textul „cu excepția cazurilor prevăzute de lege.”

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.4 alin.(6) potrivit proiectului

Articolul 4. Autonomia locală și raporturile dintre autoritățile publice ale municipiului [...]

(6) Consiliul municipal Bălți are următoarele categorii de competențe:

a) competențele delegate se realizează în modul prevăzut de lege sau de Guvern;

b) competențele legale se realizează în conformitate cu legislația;

c) competențele asumate benevol nu pot să contravină competențele delegate sau celor stabilite prin lege și se realizează în limitele alocațiilor din bugetul municipal.

Obiecții:

Norma analizată stabilește categorii de competențe pentru Consiliul municipal Bălți care la implementare pot genera atribuții excesive și abuzive ce pot favoriza săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă tragerea la răspundere pentru abuz de serviciu sau depășire a atribuțiilor de serviciu, deoarece formularea normei permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal.

În acest sens, art.6 din proiect reglementează competențele Consiliului municipal, fiind prezentate pe domenii diferite de activitate ale acestuia, fapt ce determină clar că atribuțiile acestuia sunt strict determinate de lege. Delimitarea la art.4 alin.(6) din proiect pe categorii a competențelor Consiliului

municipal poate să genereze la aplicare atribuții abuzive și excesive, care să promoveze anumite interese de grup „preferențiale”.

Prin urmare, examinând explicarea competențelor „delegat” și cele „legale”, se stabilește ca ambele se realizează în conformitate cu rigorile stabilite de legislație, iar competențele „benevole” să nu contravină la realizare celor delegate și legale.

Riscul de corupție în acest caz constă în instituirea „unor portite legislative” pentru Consiliul municipal de a interpreta diferit în diferite situații competențele sale, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a deroga de la ele, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

Recomandări:

Se recomandă excluderea art.4 alin.(6) din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului

- 4 -

Art.6 alin.(1) pct.1) lit.a) și g) potrivit proiectului

Articolul 6. Competențele consiliului municipal

(1) Consiliul municipal realizează următoarele competențe: [...]

1) în domeniul organizării activității proprii:

a) își aprobă Regulamentul privind constituirea și funcționarea; [...]

g) delegă primarului competențe care nu sunt interzise prin lege.

Obiecții:

Formularea utilizată în textul normei formulate la lit.a) de la pct.1) alin.(1) din art.6 din proiect de genul „Consiliul își aprobă Regulamentul privind constituirea și funcționarea” are un sens neclar și astfel va permite interpretări abuzive la aplicare.

Respectiv, în vederea uniformizării formulării competențelor Consiliului municipal și exprimării clare și concise a conținutului normei de la lit.a), precum și pentru a se exclude orice echivoc, propunem reformularea acestuia prin stipularea completă și clară a denumirii Regulamentului.

Totodată, menționăm că Consiliul municipal poate să aprobe și alte regulamente/reguli privind buna organizare a activității administrației publice municipale (de ex. Regulamentul de desfășurare a ședințelor; regulamente de organizare și funcționare a subdiviziunilor administrației publice municipale etc.).

Cu referire la lit.g) din art.6 alin.(1) pct.1), norma este abuzivă și poate permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal.

Astfel, toată activitatea atât a primarului, cât și a Consiliului municipal Bălți este reglementată prin lege, însă, prin această normă, autorul instituie o derogare, care atribuie Consiliului municipal oportunitatea de a delega primarului competențe excesive, imprevizibile și nepredictibile. Mai mult, norma prenotată vine în contradicție cu art.5 alin.(2) din proiect, cât și cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și

Legea nr.457/2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, care nu prevăd astfel de prevederi de depășire a cadrului general prin stabilirea unei competențe speciale și derogatorie.

Prin aplicarea derogării respective, se instituie „portite legislative” care acordă oportunități Consiliului municipal să delege anumite atribuții primarului, neprevăzute de lege.

Riscul de corupție generat de acest factor constă în discreția Consiliului municipal de a decide asupra aplicării derogării, determinând primarul să exercite anumite atribuții/competențe nejustificate în scopul favorizării anumitor subiecți care pot prejudicia interesul cetățenilor din municipiul Bălți. Astfel, în anumite situații „convenabile” Consiliul municipal va putea argumenta/justifica prin aceste norme derogatorii și interpretabile delegarea competențelor primarului.

Ambiguitatea formulării normei, și anume sintagma „care nu sunt interzise prin lege”, poate să genereze delegarea anumitor competențe primarului care pot fi excesive și confuze, precum și să admită derogări interpretative ce pot favoriza încurajarea sau facilitarea actelor de corupție. Acest fapt va face imposibilă tragerea la răspundere a persoanelor responsabile pentru depășirea atribuțiilor de serviciu/abuzurilor de serviciu, deoarece formularea normei permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal.

Recomandări:

Se recomandă substituirea la art.6 alin.(1) pct.1) lit.a) a textului „își aprobă Regulamentul privind constituirea și funcționarea” cu textul „aprobă Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliului municipal Bălți, precum și alte regulamente și reguli privind asigurarea organizării activității administrației publice municipale”.

Se recomandă excluderea lit.g) de la pct.1) alin.(1) al art.6 potrivit proiectului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 5 -

Art.6 alin.(1) pct.2) lit.b) potrivit proiectului

Articolul 6. Competențele consiliului municipal [...]

(1) Consiliul municipal realizează următoarele competențe: [...]

2) în domeniul managementului strategic al municipiului: [...]

b) aprobă planul urbanistic general al municipiului, precum și planurile de amenajare a teritoriului.

Obiecții:

Luând în considerare că, în proiect se stipulează doar despre aprobarea planului urbanistic general de către Consiliul municipal Bălți, apare o neclaritate în ceea ce privește aprobarea celorlalte categorii de planuri urbanistice, cum ar fi: planurile urbanistice zonale și planurile urbanistice de detaliu. În acest sens, evidențiem că potrivit art.12 al Legii nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, sunt 3 categorii de planuri urbanistice: a) planurile urbanistice generale; b) planurile urbanistice zonale; c) planurile urbanistice de detaliu.

Totodată, art.14 alin.(2) lit.o) al Legii 436/2006 prevede că „Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea

administrativă, consiliul local decide, în condițiile legii, finanțarea și aprobarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului pentru localitățile din componența unității administrativ-teritoriale.” În acest context, dacă ne referim că în componența municipiului Bălți intră unitățile administrativ-teritoriale autonome satele Elizaveta și Sadovoe, remarcăm că Consiliul municipal nu poate aproba doar un plan general urbanistic, dar mai multe planuri urbanistice atât generale, cât și planurile urbanistice zonale și planurile urbanistice de detaliu.

Pentru a nu admite aplicarea discreționară și contradictorie a normei de către Consiliul municipal Bălți, aceasta necesită a fi formulată clar și fără echivoc, astfel încât să cuprindă toate elementele enumerate supra, pentru a reglementa întregul aspect cu privire la toate categoriile de planuri urbanistice ale tuturor localităților din componența unității administrativ-teritoriale respective.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „aprobă planul urbanistic general al municipiului, precum și planurile de amenajare a teritoriului;” cu textul „aprobă, în condițiile legii, planurile urbanistice ale localităților din componența unității administrativ-teritoriale, precum și planurile de amenajare a teritoriului;”.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.6 alin.(1) pct.3) lit.c) și d) potrivit proiectului

Articolul 6. Competențele consiliului municipal

(1) Consiliul municipal realizează următoarele competențe: [...]

3) în domeniul controlului administrativ: [...]

c) aprobă planurile propuse de primar privind lucrările de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii nr.75/2015 cu privire la locuințe, a altor unități economice, sociale, comunale și de agrement de interes municipal. [...]

d) aprobă, la propunerea primarului, constituirea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor publice și întreprinderilor de interes municipal, participarea la constituirea societăților comerciale, asigurând funcționarea lor normală, în limitele competențelor și subvențiilor prevăzute în bugetul respectiv.

Obiecții:

Conform normei de la lit.c) pct.3 alin.(1) art.6 din proiect, lucrările de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ, a altor unități economice, sociale, comunale și de agrement de interes municipal pot fi inițiate doar la propunerea primarului municipiului. Respectiv, în lipsa propunerilor primarului privind lucrările enunțate supra, Consiliul municipal nu va fi în drept să întreprindă careva acțiuni în acest sens.

Mai mult, analizând atât cadrul normativ care reglementează atribuțiile primarului, cât și art.13 din proiect „Competențele primarului municipiului Bălți”, nu sunt stabilite astfel de competențe primarului privind prezentarea pentru aprobare Consiliului a planului lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ, altor unități economice, sociale, comunale și de agrement de interes municipal.

Astfel, formularea de o manieră ambiguă a atribuțiilor primarului municipiului Bălți în acest caz, determină posibilitatea interpretării diferite de către acesta în situații diferite și în dependență de scopul/interesul urmărit.

Aceeași obiecție este valabilă și pentru art.6 alin.(1) pct.4) lit.c).

Cu referire la norma propusă la lit.d) pct.3 alin.(1) art.6, se remarcă trei aspecte reglementate confuz:

Primul aspect, se referă la expresia de genul „la propunerea primarului”.

Se stabilește din conținutul normei că, Consiliul municipal aprobă constituirea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor publice și întreprinderilor municipale, precum și participarea la constituirea societăților comerciale, doar la propunerea primarului. Însă, semnalăm că această normă limitează dreptul la inițiativă altor subiecți din cadrul autorităților administrației publice locale.

Conform art.3 alin.(2) al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, *„(2) Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.”*, iar potrivit art.14 alin.(1). al Legii precitate, *„(1) Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.”*.

Totodată, art.13 alin.(1) lit.c) al Legii nr.768/02.02.2000 privind statutul alesului local acordă consilierului dreptul *„c) să facă propuneri în scris pentru a fi examinate de consiliu”*, iar pct.38 din Legea nr. 457/2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale stabilește că, *„Dreptul de inițiere a proiectelor de decizii ale consiliului aparține consilierilor. Propuneri vizavi de elaborarea unor decizii pot face primarul și, respectiv, președintele raionului. Primarul și președintele raionului pot participa consultativ la întocmirea deciziilor, de comun acord cu consiliul”*.

Astfel, se constată că dreptul de a prezenta propuneri are nu numai primarul, dar și consilierii, consiliul municipal și președintele raionului.

Al doilea aspect, se referă la utilizarea expresiei *„întreprinderilor de interes municipal”*, care este formulată ambiguu și neuniform. Mai mult, art.14 alin.(2) lit.i) al Legii nr.436/2006 ce stabilește competențele consiliilor locale, indică la termenul *„înființarea întreprinderilor municipale”*.

Al treilea aspect, se referă la utilizarea expresiei *„subvențiilor”*, termen ce poate fi confundat cu cel utilizat în legislația din domeniul agriculturii.

Prin urmare, pericolul coruptibil în acest caz constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform și confuz poate provoca practici de interpretare diferită a sensului normei.

Caracterul lacunar al normelor proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea depășirilor de serviciu.

Recomandări:

Se recomandă substituirea la art.6 alin.(1) pct.3) lit.c) a textului *„aprobă planurile propuse privind lucrările”* cu textul *„decide asupra lucrărilor”*.

Aceeași recomandare este valabilă și pentru art.6 pct.3) lit.d), art.6 alin.(1) pct.4) lit.c).

Se recomandă la lit.d) din pct.3 alin.(1) art.6 de a substitui textul *„întreprinderilor de interes municipal”* cu textul *„întreprinderilor municipale”* și cuvântul *„subvențiilor”* cu cuvintele *„mijloacelor financiare”*.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

<ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășire a atribuțiilor de serviciu
--	--

- 7 -

Art.6 alin.(2) potrivit proiectului

Articolul 6. Competențele consiliului municipal

(2) Prevederile referitoare la organizarea și funcționarea consiliilor locale și raionale din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală se vor aplica în mod corespunzător Consiliului municipal Bălți, ținându-se cont de dispozițiile prezentei legi.

Obiecții:

Analizând norma precitată în raport cu norma formulată la art.5 alin.(2) din proiect, care prevede că „*Organizarea și funcționarea Consiliului municipal Bălți se reglementează de prezenta lege, de prevederile referitoare la organizarea și funcționarea consiliilor locale și raionale ale Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și ale Legii pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale nr.457-XV din 14 noiembrie 2003, precum și de Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliului municipal Bălți.*”

Conform art.55 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative statuează că în cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative în vigoare, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține.

Prin urmare, normele cuprinse la art.6 alin.(2) sunt similare celor cuprinse la art.5 alin.(2), fapt ce denotă necesitatea eliminării acestora pentru a nu admite paralelisme în legislație.

Recomandări:

Se recomandă excluderea alin.(2) din art.6 potrivit proiectului.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

Art.7 alin.(2) potrivit proiectului

Articolul 7. Ședințele consiliului municipal [...]

(2) Consiliul municipal se poate întruni în ședință extraordinară, cu ordinea de zi propusă, ori de câte ori este necesar, la inițiativa primarului ori la cererea în formă scrisă a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși.

Obiecții:

Analizând art.7 alin.(2) din proiect prin prisma art.59/3 din Legea nr.436/2006, se stabilește că norma proiectului este lacunară, nefiind redată pe deplin cazurile de întrunire în ședință extraordinară a Consiliului municipal, și anume „*în cazul unor probleme de neamânat*”. Cu toate că, și sintagma respectivă este interpretabilă, aceasta este expres prevăzută în Legea nr.436/2006.

Prin urmare, se stabilește o incompatibilitate a prevederilor din proiect cu Legea nr.436/2006, generând un conflict extern al normelor. Redarea diferită a două norme organice, care au aceeași forță juridică poate genera conflicte de competențe, exercitarea abuzivă a atribuțiilor sau depășirea atribuțiilor de serviciu.

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea

subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul aplicării discreționare și în dependență de scopul și interesul urmărit.

Recomandări:

Ajustarea normei de la art.7 alin.(2) la prevederile art.59/3 alin.(2) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 9 -

Art.7 alin.(5) potrivit proiectului

Articolul 7. Ședințele consiliului municipal [...]

(5) Dacă primarul ori interimarul său refuză convocarea consiliului municipal în ședința extraordinară, inițiată de un grup de cel puțin o treime din consilierii aleși, acesta este în drept să convoace de sine stătător consiliul municipal în ședința extraordinară conform Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Obiecții:

În formula propusă de autor, norma limitează dreptul Consiliului municipal de a convoca ședința de sine stătător, fiind prevăzut doar o singură situație, și anume dacă primarul ori interimarul său refuză convocarea consiliului municipal în ședința extraordinară, inițiată de un grup de cel puțin o treime din consilierii aleși. Acest fapt contravine Legii nr.436/2006, care la art.59/3 alin.(3) enumeră exhaustiv cazurile în care consiliul municipal este în drept să convoace de sine stătător ședința, și anume în cazul în care primarul nu a convocat în ședință ordinară consiliul în decurs de 15 zile după expirarea termenului de convocare; ori refuză sau se află în imposibilitate de a convoca în ședință extraordinară consiliul la cererea consilierilor conform prevederilor alin.(2).

Recomandări:

Ajustarea art.7 alin.(5) la prevederile art.59/3 alin.(3) din Legea nr.436/2006.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.7 alin.(6) potrivit proiectului

Articolul 7. Ședințele consiliului municipal [...]

(6) În caz de necesitate, primarul ori interimarul său convoacă consiliul municipal în ședință urgentă.

Obiecții:

Din textul normei precitate nu este clar care sunt acele cazuri de strictă necesitate în care primarul/interimarul său convoacă consiliul municipal în ședință urgentă. În aceste condiții există riscul ca acțiunile responsabililor să nu fie proporționale cu riscul discriminării unor subiecți de drept aflați într-o situație juridică similară, precum și cu riscul admiterii unor temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea primarului/interimarului său de decide discreționar convocarea consiliului municipal în ședință urgentă, prin invocarea oricărui motiv, indiferent de cât de justificat este acesta.

Recomandări:

De concretizat expres în proiectul de lege cazurile în care primarul sau interimarul său convoacă consiliul municipal în ședință urgentă.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.7 alin.(7) potrivit proiectului

Articolul 7. Ședințele consiliului municipal

(7) Ședința consiliului municipal este publică și durează până la examinarea tuturor întrebărilor incluse în ordinea de zi. Ședința consiliului municipal poate fi întreruptă la decizia consiliului municipal sau în cazurile prevăzute de lege, sau de Regulamentul consiliului.

Obiecții:

Ședința consiliului municipal poate fi întreruptă în trei situații: 1) la decizia Consiliului municipal; 2) în cazurile prevăzute de lege; 3) în cazurile prevăzute de Regulamentul consiliului.

Examinând situațiile redate mai sus, se stabilește că autorul instituie norme de blanchetă și de trimiteri defectuoase, care nu exprimă clar predictibilitatea normei și nici situațiile concrete în care se pot întrerupe ședințele Consiliului municipal. Totodată, nu sunt clare nici efectele juridice și necesitatea de a recurge la un astfel de proces în timpul desfășurării ședințelor.

Concret, referitor la întreruperea ședințelor la decizia Consiliului municipal, este normă de blanchetă defectuoasă, deoarece delegă Consiliului municipal competența de a întrerupe ședințele fără a fi stipulate clar temeiurile care acordă acest drept Consiliului municipal.

Astfel, norma reglementată defectuos și lacunar poate genera discreții persoanelor responsabile din cadrul Consiliului municipal de a întrerupe intenționat ședințele, de a stabili unele reguli, interdicții, pentru a tergiversa și manipula luarea unor decizii în favoarea unor grupuri de interese.

Totodată, de o manieră imprecisă și interpretabilă, se face referire la posibilitatea de a fi întreruptă ședința Consiliului, în cazurile prevăzute de lege sau de Regulamentul consiliului. În aceste situații, la fel, este dificil de stabilit concret prevederile la care se face trimitere și dacă aceste situații sunt reglementate.

Prin urmare, autorul instituie „jumătăți de reguli”, adică stabilirea unei jumătăți de regulă în proiect, iar

cealaltă jumătate este lăsată pe seama agentului/entității publice care vor aplica regula, fapt ce acordă acestora să ia decizii diferite și abuzive în promovarea intereselor care pot fi în detrimentul interesului public.

Astfel, caracterul lacunar la prevederilor formulate vor putea favoriza la aplicare săvârșirea actelor de corupție, actelor conexe corupției și faptelor coruptibile, făcând imposibilă tragerea la răspundere a persoanei responsabile pentru depășirea atribuțiilor de serviciu/abuzurilor de serviciu, traficului de influență, deoarece norma instituită în proiect va permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme privind necesitatea și temeiurile de întrerupere a ședințelor Consiliului municipal.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Norme de blanchetă defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 12 -

Art.8 alin.(1) potrivit proiectului

Articolul 8. Adoptarea deciziilor de către consiliul municipal

(1) Ședința consiliului municipal, cu excepția celei de constituire, este deliberativă dacă la ea participa cel puțin jumătate din consilieri.

Obiecții:

Expresia „cel puțin jumătate” este ambiguă și va permite interpretarea abuzivă a normei, nefiind clar în acest sens categoria consilierilor (aleși sau prezenți la ședință). Conform art.19 alin.(2) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, „*Ședința consiliului local este deliberativă dacă la ea sînt prezenți majoritatea consilierilor aleși.*”

Interpretările multiple posibile ale acestei norme, vor cauza adoptarea de comportamente diferite din partea consiliului municipiului Bălți, eventual neconforme cu intențiile urmărite prin statuarea acestei responsabilități.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „cel puțin jumătate din consilieri” cu textul „majoritatea consilierilor aleși”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.8 alin.(2) potrivit proiectului

Articolul 8. Adoptarea deciziilor de către consiliul municipal [...]

(2) Deciziile consiliului municipal se adoptă cu votul majorității consilierilor municipali prezenți la sedință, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului prevede un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în sedința următoare.

Obiecții:

Norma precitată stabilește că toate deciziile consiliului municipal se adoptă cu votul majorității consilierilor municipali prezenți la ședință, însă nu indică la modul de adoptare a deciziilor stabilite de Legea nr. 436/2006, care la art.19 alin.(4) și (5) prevede că, „(4) *Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși. (5) Deciziile privind inițierea revocării primarului se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși.*”

Respectiv, deciziile cu impact social, economic, juridic și cultural pot fi adoptate cu votul majorității consilierilor prezenți la ședință fără a se ține cont de opinia consilierilor aleși de către cetățeni pentru a le reprezenta interesele.

În formula propusă de autor, norma generează posibilitatea alegerii de către consiliul municipal a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interesele legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

Recomandări:

Se recomandă completarea art.8 cu două alineate care transpun art.19 alin.(4) și (5) din Legea nr.436/2006.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.8 alin.(3) potrivit proiectului

Articolul 8. Adoptarea deciziilor de către consiliul municipal [...]

(3) Deciziile sunt semnate de președintele ședinței și se contrasemnează de secretarul consiliului municipal. În cazul în care președintele ședinței este în imposibilitate de a semna deciziile, acestea vor fi semnate de persoana împuternicită de consiliul municipal.

Obiecții:

Norma analizată este formulată confuz cu referire la termenul în care sunt semnate deciziile de președintele ședinței și contrasemnate de secretarul consiliului.

Expresia utilizată în proiect de genul „*Deciziile sunt semnate de președintele ședinței și se contrasemnează de secretarul consiliului municipal.*” are un sens prea larg și nu exprimă cu exactitate termenul în care președintele ședinței/secretarul sunt obligați să semneze/contrasemneze deciziile.

Conform art.20 alin.(1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, „*Deciziile consiliului local se semnează, în cel mult 5 zile de la data desfășurării ședinței lui, de președintele acesteia și se contrasemnează de secretarul consiliului.*”

Astfel, lipsa unor termene clare va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și de a stabili/prelungi termene fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri.

Coruptibilitatea normei este intensificată și mai mult prin excluderea din aria de ipoteze de către autor a interdicției prevăzute la art.20 alin.(1) din Legea nr.436/2006 pentru secretarul consiliului de a contrasemna deciziile privind numirea și încetarea raporturilor de serviciu ale secretarului consiliului. Respectiv, consiliul nu își va putea realiza dreptul de a modifica raporturile de serviciu ale secretarului dacă nu au fost contrasemnate de către acesta. Potrivit art.20 alin.(1) din legea precitată, „[...] Deciziile privind numirea și încetarea raporturilor de serviciu ale secretarului consiliului nu se contrasemnează.”

De asemenea, evidențiem că norma analizată va permite desemnarea unor persoane interesate de a semna deciziile consiliului, în cazul în care președintele ședinței va fi în imposibilitate de a le semna. Acest fapt vine în conflict cu art.20 alin.(1) din Legea nr.436/2006, care stabilește că, „Pentru fiecare ședință, consiliul desemnează un consilier care va semna decizia consiliului în cazul în care președintele ședinței se va afla în imposibilitatea de a o semna.” Astfel, norma acordă discreții președintelui ședinței de a împuternici orice persoană care nu este consilier și nici locuitor al municipiului, de a semna deciziile consiliului.

La aplicare toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

Recomandări:

Se recomandă stabilirea termenului concret în care deciziile sunt semnate de președintele ședinței și contrasemnate de secretarul consiliului municipal.

Se recomandă completarea normei cu prevederi care interzic contrasemnarea deciziilor privind numirea și încetarea raporturilor de serviciu ale secretarului consiliului.

Se recomandă de a substitui textul „persoana împuternicită” cu textul „un consilier desemnat de consiliul municipal Bălți”.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 15 -

Art.9 alin.(5) potrivit proiectului

Articolul 9. Secretarul consiliului municipal [...]

(5) Eliberarea din funcția de secretar se efectuează în condițiile legii la propunerea primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor aleși prin decizia consiliului municipal adoptată cu votul majorității consilierilor aleși.

Obiecții:

Proiectul este lacunar în ceea ce privește modificarea și suspendarea raporturilor de serviciu ale secretarului consiliului municipal.

Lipsa unor reglementări clare în acest sens riscă ca acțiunile menționate să fie efectuate în lipsa unei decizii a consiliului municipal.

Astfel, lipsa unor reglementări clare în acest sens va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor

de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu, conflicte de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție în cauză.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „*eliberarea din funcție de secretar*” cu textul „*Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale secretarului*”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 16 -

Art.10 alin.(1) lit.c) potrivit proiectului

Articolul 10. Atribuțiile secretarului consiliului municipal

(1) Secretarul consiliului municipal exercită următoarele atribuții de bază: [...]

c) oferă avize la proiectele deciziilor consiliului municipal și este responsabil pentru legalitatea acestora, contrasemnează deciziile.

Obiecții:

Conform normei precitate, secretarul este reponsabil pentru legalitatea proiectelor deciziilor Consiliului municipal. Respectiv, expresia utilizată în textul normei de genul „*este responsabil pentru legalitatea acestora*” este abuzivă și astfel va admite adoptarea unor decizii dubioase, iar răspunderea pentru efectele produse de aceste acte vor fi suportate de către secretarul consiliului.

Recomandări:

Se recomandă excluderea cuvintelor „*este responsabil pentru legalitatea acestora*”.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 17 -

Art.11 potrivit proiectului

Articolul 11. Dizolvarea consiliului municipal

Consiliul municipal poate fi dizolvat înainte de expirarea mandatului în circumstanțele și în condițiile prevăzute de Codul electoral și de Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Obiecții:

Potrivit normei, consiliul local se poate dizolva înainte de expirarea mandatului în anumite circumstanțe și condiții stabilite de Codul electoral și de Legea nr.436/2006.

Astfel, analizând acte normative precitate, se constată că Codul electoral nu reglementează dizolvarea consiliului municipal, doar a consiliilor electorale, fapt ce presupune alți subiecți ce nu au tangență cu reglementările prezentului proiect.

Recomandări:

Se recomandă excluderea textului „*de Codul electoral și*”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 18 -

Art.12 alin.(5) potrivit proiectului

Articolul 12. Primarul și aparatul său [...]

(5) Primarul promovează de sine stătător și sub propria răspundere politica de personal, de asemenea, la discreția sa, numește conducătorii instituțiilor publice, în conformitate cu legislația în vigoare.

Obiecții:

Sintagma utilizată de către autor la art.12 alin.(2) din proiect „*la discreția sa*” este interpretabilă, deoarece nu stabilește expres procedura de numire a conducătorilor instituțiilor publice.

Art.11 alin.(1) lit.e) din Legea integrității nr.82/25.05.2017, prevede că *"Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici"*.

Totodată, art.11 alin.(3) din legea precitată prevede cazurile în care nu se efectuează concursul public, fiind enumerate exhaustiv categoriile de agenți publici în privința cărora se aplică derogarea.

Respectiv, numirea conducătorilor instituțiilor publice se face prin concurs public, nu la discreția primarului.

Prin urmare, stabilirea unor criterii de eligibilitate este imperativă pentru asigurarea numirii unor persoane integre, competente și potrivite pentru funcția de conducători ai instituțiilor publice.

În varianta expusă de autor, persoane fără cetățenia Republicii Moldova, fără studii superioare, fără experiență relevantă, cu antecedente penale, cu reputație reproșabilă, aflată în conflict de interese (real sau potențial) cu funcțiile date va dispune de posibilitatea accederii în această funcție. O astfel de eventualitate este inadmisibilă, or exigențele față de conducătorii instituțiilor publice ce vor asigura conducerea nemijlocită a autorităților sunt mari și necesită a fi specificate expres. Acest fapt generează o serie de riscuri aferente, precum abuzul de serviciu, utilizare neconformă a fondurilor și/sau patrimoniului etc.

Caracterul lacunar al proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor și depășirilor atribuțiilor de serviciu, conflicte de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție în cauză.

Recomandări:

Se recomandă excluderea textului „*la discreția sa*”, iar norma se va completa cu prevederi care expres stabilesc că conducătorii instituțiilor publice sunt numiți în urma unui concurs public organizat de o comisie de concurs, conform unui Regulament aprobat în acest sens.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism - abuz de serviciu
---	---

- 19 -

Art.13 alin.(2) pct.3) lit.c) potrivit proiectului

Articolul 13. Competențele primarului municipiului Bălți [...]

(2) Pe lângă atribuțiile prevăzute de Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, primarul mai exercită următoarele funcții/împuterniciri: [...]

3) în domeniul reglementării normative a activității persoanelor fizice și juridice desfășurate pe teritoriul municipiului Bălți:

c) eliberează autorizații și permisiuni pentru desfășurarea anumitor activități;

Obiecții:

Norma prenotată, nu reglementează clar pentru care activități primarul eliberează autorizații și permisiuni, și nici nu face trimitere la actul normativ care prevede în ce domenii acesta poate să le elibereze. Stabilirea ambiguă a atribuțiilor, poate să creeze posibilitatea de a le interpreta diferit în situații diferite, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a le deroga de la ele.

Formularea neclară a atribuțiilor primarului generează posibilitatea alegerii de acesta a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

Recomandări:

Reformularea normei pentru a evidenția activitățile expres sau actul normativ care prevede că primarul poate să elibereze autorizații și permisiuni în aceste domenii.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - dare de mită - corupere pasivă - luare de mită - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășire a atribuțiilor de serviciu
---	---

Art.13 alin.(2) pct.4) lit.d) și lit.g) potrivit proiectului

Articolul 13. Competențele primarului municipiului Bălți [...]

(2) Pe lângă atribuțiile prevăzute de Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, primarul mai exercită următoarele funcții/împuterniciri: [...]

4) în domeniul administrării bunurilor proprietate municipală: [...]

d) asigură controlul înstrăinării (vânzare, privatizare) a bunurilor domeniului public sau privat ale municipiului; [...]

g) transmite în arendă (locațiune) de importanță și valoare mică, fără licitație, persoanelor fizice și juridice, bunurile proprietate a municipiului, în cazul în care termenul arenzii (locațiunii) nu depășește 5 zile calendaristice, fără drept de prelungire, sau, la transmiterea bunurilor în arendă (locațiune) pe ore, în cazul în care costurile pentru organizarea licitației sunt mai mari decât costul arenzii (locațiunii).

Obiecții:

Examinând atribuția primarului de la art.13 alin.(2) pct.4) lit.d) din proiect, se stabilește că atribuția respectivă este extensivă, excesivă și contrară Constituției RM și altor acte legislative, deoarece delegă primarului atribuția de a asigura controlul înstrăinării, în cazul vânzării și privatizării a bunurilor din domeniul public.

La art.126 alin.(1) al Constituției Republicii Moldova este consfințit că: „*Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă*”. Mai mult, art.127 alin.(3) din Constituție prevede că, „*Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale*”.

Ținem să evidențiem că, proprietatea publică este divizată în domeniul public și domeniu privat. Din domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale fac parte bunurile determinate de lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sunt de uz sau de interes public (art.75 alin.(1) din Legea nr. 436/2006).

În acest context, bunurile din domeniul public al municipiului Bălți pot fi:

- a) terenurile aferente clădirilor și clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul municipal, primăria;
- b) instituțiile publice de interes local, cum ar fi: teatrele, bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile, instituțiile de educație și de învățământ proprietate a unității administrativ-teritoriale;
- c) terenurile împădurite, cu excepția terenurilor fondului silvic proprietate publică a statului, fâșiile forestiere, terenurile zonelor de protecție a apelor și zonelor sanitare etc.;
- d) terenurile destinate transportului rutier, feroviar, naval, aerian, transportului prin conducte, liniilor de telecomunicații, liniilor de transport de energie electrică, exploatărilor miniere și altor necesități industriale ale autorităților administrației publice locale, cu excepția terenurilor ocupate de drumurile naționale, de alte rețele de transport proprietate publică a statului; e) terenurile zonelor verzi;
- f) terenurile aferente obiectelor de menire social-culturală proprietate publică a unității administrativ-teritoriale, terenurile ocupate de piețe, străzi, pasaje, terenurile folosite pentru căile de comunicație, terenurile ocupate de parcuri, grădini publice, scuaruri, terenurile folosite pentru cimitire și pentru alte necesități ale gospodăriei comunale locale;
- g) terenurile ocupate de obiecte acvatice artificiale, cu excepția terenurilor fondului apelor proprietate publică a statului, precum și a celor aflate în proprietate privată.

Se constată că atribuția primarului de a asigura controlul înstrăinării (vânzare, privatizare) a bunurilor domeniului public este extensivă și excesivă, deoarece bunurile din domeniul public de interes local sunt inalienabile, imprescriptibile și inesizabile (art.75 alin.3 al Legii nr.436/2006). Respectiv, aceste bunuri nu pot fi: 1) înstrăinate, nici prin privatizare sau depunere în capitalul social al unei persoane juridice (acestea pot fi transmise numai în administrare, doar cu drept de posesiune și/sau folosință, în condițiile legii); 2) obiect al gajului sau al unei alte garanții reale; 3) supuse urmăririi silite, nici chiar în cazul insolabilității persoanei juridice care le gestionează.

Astfel, bunurile din domeniul public sunt scoase din circuitul civil general al bunurilor, deoarece nu pot fi privatizate, nu pot fi înstrăinate prin acte juridice civile (vânzare-cumpărare etc.) și nici prin exproprierie, actele de înstrăinare, de privatizare, de vânzare-cumpărare a bunurilor domeniului public sunt nule și pot fi declarate nule în orice timp și orice circumstanțe.

Totodată, potrivit art.74 alin.(4) al Legii nr.436/2006 „(4) *Autoritățile publice locale executive asigură, în condițiile legii, delimitarea și evidența separată a bunurilor din domeniul public și cel privat*” și art.75 alin. (4) „*Consiliul local poate decide, potrivit legii, transferarea bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul public de interes local al acesteia*”. Prin urmare, primarul trebuie să asigure doar delimitarea și evidența separată a bunurilor din domeniul public și cel privat, iar consiliul local poate decide, doar transferarea bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul public de interes local.

Pericolul coruptibil unor asemenea factori de risc constă în crearea premiselor pentru apariția unor atribuții excesive și improprii statutului de primar, care poate genera conflicte de norme cu alte legi privind administrarea domeniului public al municipiului Bălți de către primar.

Cu referire la lit.g) din art.13 alin.(2) pct.4, transmiterea în arendă (locațiune) de importanță și valoare mică, fără licitație, persoanelor fizice și juridice, bunurile proprietate a municipiului, în cazul în care termenul arenzii (locațiunii) nu depășește 5 zile calendaristice, fără drept de prelungire, sau, transmiterea bunurilor în arendă (locațiune) pe ore, în cazul în care costurile pentru organizarea licitației sunt mai mari decât costul arenzii (locațiunii), este de competența primarului municipiului Bălți.

În acest sens, atribuțiile menționate supra sunt improprii primarului municipiului și pot genera conflicte de competențe în activitatea acestuia și consiliului municipiului.

Conform art.14 alin.(2) lit.c) din Legea nr.436/2006, „*Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local decide în privința actelor juridice de administrare privind bunurile domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și privind serviciile publice de interes local, în condițiile legii.*”

Iar, potrivit art.29 alin.(1) lit.a/1) din legea precitată, „*Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul încheie, în baza deciziei consiliului local și în condițiile legii, acte juridice de administrare sau de dispoziție privind bunurile domeniului public sau privat al satului (comunei), orașului (municipiului) respectiv.*”

Totodată, art.77 din legea citată, „(2) *Actele juridice de administrare și de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se încheie cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.* (3) *Pentru încheierea actelor juridice de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat este necesară întocmirea raportului de evaluare, de către evaluator, cu cel mult 2 ani pînă la data desfășurării licitației, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.*”

Respectiv, decizia în privința actelor juridice de administrare privind bunurile domeniului public este de competență exclusivă a consiliului și nu a primarului, indiferent de perioada arenzii (locațiunii).

Pericolul coruptibil în acest caz constă în faptul că primarul ce se va bucura de atribuții ce contravin cadrului legal citat supra și va deține discreții exagerate, iar persoanele fizice/juridice vor fi nevoite să ofere remunerații ilicite pentru a se „proteja” de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea asupra lor.

Recomandări:

Se recomandă excluderea cuvintelor „public sau” de la lit.d) de la pct.4 din alin.(2) al art.13 potrivit proiectului.

Se recomandăm excluderea lit.g) de la pct.4) din alin.(2) al art.13 potrivit proiectului.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 21 -

Art.15 alin.(1) potrivit proiectului

Articolul 15. Viceprimarii municipiului

(1) Municipiul Bălți are 3 viceprimari. Numărul viceprimarilor poate fi mărit prin decizia consiliului municipal, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși.

Obiecții:

Norma precitată este în contradicție cu art.6 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală care prevede că „*Consiliul local, la propunerea primarului, decide instituirea funcției de viceprimar și stabilește numărul de viceprimari care vor asista primarul în exercitarea atribuțiilor sale.*” Prin urmare, prevederea alin.(1) de la art.15 din proiect care stabilește numărul viceprimarilor municipiului, ar putea fi considerată o ingerință în dreptul Consiliului municipal de a stabili numărul viceprimarilor.

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei “convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul ca numărul viceprimarilor să fie stabilit în dependență de scopul și interesul urmărit.

Recomandări:

Se recomandă excluderea alin.(1) din art.15 potrivit proiectului.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.18 alin.(4) potrivit proiectului

Articolul 18. Patrimoniul municipal

(4) Patrimoniul municipal și cel al unităților administrativ-teritoriale care intră în componența municipiului sunt administrate exclusiv de autoritățile publice respective (consiliul municipal, consiliile locale, primarul municipiului și primarii satelor/comunelor) conform legii.

Obiecții:

Prin utilizarea expresiei „*primarul municipiului și primarii satelor/comunelor*” în textul normei formulate la art.18 alin.(4) din proiect, autorul atribuie în competența primarului municipiului/primarilor satelor/comunelor administrarea bunurilor domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), ceea ce contravine art.14 alin.(2) lit.b) din Legea nr.436/2006 care prevede că, „*Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului)*”.

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei "*convenabile*" care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul aplicării discreționare a normei și în dependență de scopul și interesul urmărit.

Recomandări:

Se recomandă excluderea din textul normei de la art.18 alin.(4) a textului „*primarul municipiului și primarii satelor/comunelor*”.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, al cărui finalitate scontată este de a permite Consiliului municipal Bălți și primarului municipiului să întreprindă o serie de acțiuni ce vor duce la consolidarea capacității administrației publice municipale, a raporturilor acestora cu administrația publică locală din componența municipiului, dar și cu serviciile publice municipale, și vor impulsiona dezvoltarea regiunii în ansamblu.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală privind raporturile de subordonare dintre autoritățile centrale și locale, cât și dintre autoritățile publice de nivelul întâi și autoritățile publice nivelul al doilea din municipiului Bălți, cazurile de întrunire în ședință extraordinară a Consiliului municipal, convocarea de către acesta a ședințelor de sine stătător,

Prevederile ce instituie competențe Consiliului municipal Bălți de a delega competențe primarului municipiului, cât și aprobarea planului urbanistic, contravin atât normelor proiectului, cât și Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală și Legii nr.457/2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale.

Unele norme din proiect instituie atribuții pentru entitățile publice/agenții publici vizați în proiect care creează premise pentru săvârșirea abuzurilor la aplicare, atribuții care vin în contradicție cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală. În acest sens, proiectul reglementează lacunar categoriile de competențe ale Consiliului municipal, competențele de aprobare a regulamentelor/reguli privind buna organizare a activității administrației publice municipale, delegarea de competențe primarului municipiului, aprobarea planului urbanistic, nu este clar care sunt acele cazuri de strictă necesitate în care primarul/interimarul său convoacă consiliul municipal în ședință urgentă, nu sunt clare efectele juridice și necesitatea de a recurge la întreruperea ședințelor fără a fi stipulate clar temeiurile care acordă acest drept Consiliului municipal.

La fel, proiectul instituie atribuții abuzive pentru secretarul consiliului de contrasemna deciziile privind numirea/încetarea raporturilor sale de serviciu, pentru președintele ședinței de a a împuternici orice persoană care nu este consilier și nici locuitor la municipiului Bălți de a semna deciziile consiliului și pentru primarul municipiului de a numi, la discreția sa, conducătorii instituțiilor publice, de a elibera autorizații și permisiuni pentru activitățile stabilite la latitudinea sa și de a asigura controlul înstrăinării, în cazul vânzării și privatizării a bunurilor din domeniul public.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, cum ar fi: formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, lacună de drept, concurența normelor de drept, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, norme de trimitere defectuoase, norme de blanchetă defectuoase, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor, derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor, utilizarea neuniformă a termenilor, temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice, lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice, atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

Suplimentar, cu referire la promovarea proiectului, ținând cont de faptul că prezentul proiect de act legislativ remis spre expertizare conține prevederi similare celor formulate prin inițiativele legislative nr.120/25.03.2016, nr.100/03.07.2019 și nr.167/31.07.2019, Centrul menține concluziile expuse în raportul fără număr din 12.05.2016, raportul nr.ELO19/5950 din 23.07.2019 și respectiv raportul nr. ELO19/6036 din 13.09.2019, bazate pe aceleași analize efectuate, însă cu unele completări.

15.10.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal