



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



CEB, CAP, PJ

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

Nr. 06/2-4565 din 05.08. 2019
La nr. 132 din 16 iulie 2019

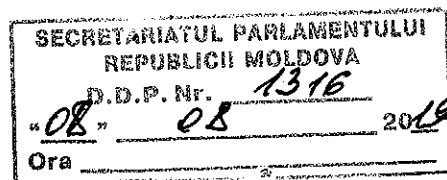
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru instituirea moratoriului asupra modificării planului urbanistic al mun. Chișinău (inițiativa legislativă nr. 132 din 16 iulie 2019).

Anexă: 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5974 din 05.08.2019

la proiectul de lege pentru instituirea moratoriului asupra modificării planului urbanistic al mun.Chișinău

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 organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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 anticorupție a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul de lege pentru instituirea moratorului asupra modificării planului urbanistic al mun.Chișinău a fost elaborat în vederea interzicerii autorităților locale ale mun.Chișinău să modifice planul urbanistic în redacția actuală până la aprobarea noului plan urbanistic al mun.Chișinău.

Potrivit autorului „prezentul proiect are drept scop blocarea schemelor de pierdere a proprietății publice a municipiului Chișinău până la adoptarea noului plan urbanistic al municipiului și a garanțiilor neadmiterii delapidării averii municipalității”.

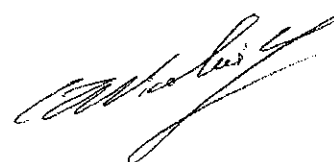
I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Pe de o parte, proiectul promovează interesul public manifestat prin asigurarea implementării uniforme a planului urbanistic al mun.Chișinău, precum și în vederea elaborării și aprobării noului plan urbanistic al mun.Chișinău.

Pe de altă parte, ingerința în activitatea autorităților publice locale ale mun.Chișinău al nivelul legislativului riscă să determine o subminare a principiului autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice.

La fel, ingerința legiutorului nu este conformă nici cu prevederile Legii nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului care reglementează procedura de elaborare, avizare, consultare publică și aprobarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, precum și procedura de modificare a acesteia.

Totodată, în redacția propusă interesul public este periclitat și de prevederile art.2 care instituie derogări de la norma generală, derogări care nu sunt clar stabilite și lasă loc interpretărilor discreționare și confuze de stabilire a acestora.



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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Deși nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, aceasta nu întrunește pe deplin condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, deoarece autorul proiectului nu face referință expresă la modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare, în special cu actele normative care reglementează principiul autonomiei locale.

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”.

În nota informativă autorul nu face mențiune expresă asupra faptului necesității alocării mijloacelor financiare din bugetul de stat sau din bugetul autorităților publice locale.

Reieșind din natura relațiilor pe care le reglementează normele proiectului prenotat, se consideră că acesta nu necesită alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

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 *”textului 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 într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările normative care consfințesc principiul autonomiei locale, reglementări care se regăsesc în legi speciale, care transpun în mare parte norma art.109 din Constituția Republicii Moldova - Principiile de bază ale administrării publice locale - care prevede că „*Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit*”.

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

Proiectul reglementează activitatea autorităților publice locale ale mun.Chișinău care vor fi obligate să respecte interdicția de a modifica planul urbanistic în redacția actuală până la aprobarea noului plan urbanistic al mun.Chișinău.

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 -
Art.1 și art.2 din proiect - Art.1 Până la aprobarea noului plan urbanistic al mun.Chișinău, se interzice autorităților locale ale mun.Chișinău să modifice planul urbanistic în redacția actuală. Art.2 Prin derogare de la articolul 1, în cazurile în care există pentru viața și sănătatea populației, pentru securitatea economică a municipiului și pentru mediu, autoritățile locale ale mun.Chișinău pot să modifice planul urbanistic cu avizul pozitiv al Guvernului.
Obiecții: Prin proiectul legii pentru instituirea moratoriului asupra modificării planului urbanistic al mun.Chișinău se stabilește interzicerea autorităților locale ale mun.Chișinău să modifice planul urbanistic în redacția actuală până la aprobarea noului plan urbanistic al mun.Chișinău. În opinia noastră, se instutie o atribuție excesivă Parlamentului, contrară statutului său, de a aproba o lege prin care să fie aplicare unele interdicții autorităților publice locale ale mun.Chișinău.



Astfel, conchidem că la elaborarea proiectului autorul nu a ținut cont de principiul autonomiei locale, consfințit atât în legislația specială, cât și în Constituția Republicii Moldova.

Art.109 din Constituția Republicii Moldova reglementează principiile de bază ale administrării publice locale, principii care sunt transpuse în prevederile Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă și în prevederile Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală.

Totodată, considerăm că în Legea nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului sunt regăsite norme care reglementează procedura de elaborare, avizare, consultare publică și aprobare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.

Anexa la Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului reglementează Avizarea și aprobarea documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului făcând referințe la organele care avizează, autoritățile publice care emit avize generale, precum și autoritățile publice competente care aprobă.

În aceste condiții, cadrul legal existent urmează a fi aplicat prin consolidarea eforturilor tuturor autorităților publice responsabile și interesate de aprobarea transparentă și în interes public a documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului.

În altă ordine de idei, norma art.2 din proiectul legii instituie derogare de la aplicarea moratoriului asupra modificării planului urbanistic al mun.Chișinău, derogare care însă nu este clară, lăsând loc confuziilor în stabilirea cazurilor în care există pericol pentru viață și sănătatea populației sau pentru securitatea economică a municipiului și pentru mediu. În redacția propusă, norma art.2 comportă pericol de coruptibilitate, deoarece autoritățile publice locale vor putea stabili în unele cazuri în mod discreționar modificarea planului urbanistic, aplicând derogarea respectivă fără criterii clare și transparente.

Recomandări:

În redacția propusă de autor normele art.1 din proiectul legii pentru instituirea moratoriului asupra modificării planului urbanistic al mun.Chișinău este contrar principiului autonomiei locale a autorităților publice locale, iar normele art.2 instituie discreționar aplicarea derogării.

Astfel, dat fiind modul confuz și contrar normelor juridice de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare, considerăm că redacția actuală a proiectului urmează să fie retrasă din procesul legislativ.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale



IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru instituirea moratorului asupra modificării planului urbanistic al mun.Chișinău a fost elaborat în scopul interzicerii autorităților publice locale ale mun.Chișinău să modifice planul urbanistic în redacția actuală până la aprobarea noului plan urbanistic al mun.Chișinău.

Autorul proiectului menționează în nota informativă că *„prezentul proiect are drept scop blocarea schemelor de pierdere a proprietății publice a municipiului Chișinău, până la adoptarea noului plan urbanistic al municipiului și a garanțiilor neadmiterii delapidării averii municipalității”*.

Deși proiectul, pe de o parte, este elaborat în interes public, menționăm că elaborarea și avizarea documentației de urbanism urmează să se efectueze în strictă conformitate cu prevederile Legii nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului și a cadrului conex acestei legi, precum și în conformitate cu principiul autonomiei locale și principiul dialogului instituțional statuate în Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă.

Urmare a examinării proiectului se constată atribuirea unei competențe excesive Parlamentului de a institui interdicții autorităților publice locale ale mun.Chișinău de a modifica planul urbanistic în redacția actuală până la aprobarea noului plan urbanistic al mun.Chișinău.

Astfel, considerăm o ingerință în activitatea directă a autorităților publice locale prin lezarea principiului autonomiei locale consfințit în Constituția Republicii Moldova și transpus în actele legislative în domeniul reglementării activității autorităților publice locale.

Doar prin consolidarea eforturilor entităților publice cu atribuții în domeniu se va putea elabora transparent și în interes public un nou plan urbanistic al mun.Chișinău, ceea ce va asigura respectarea principiilor de bază ale deetatizării proprietății publice - eficiența, legalitatea și transparența, definite în Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.

05.08.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

