



Parlamentul
Republicii Moldova

DEZ-07 nr. 360
11 iulie 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la amalgamarea voluntară
a unităților administrativ-teritoriale

(nr. 152 din 24.05.2023)

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

I. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, conform prevederilor art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

La 15 martie 2023, prin Hotărârea Guvernului nr. 126 a fost aprobată Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 care prevede *elaborarea, adoptarea și implementarea pe perioada 2023-2026 a unui proces coerent și bine organizat de amalgamare voluntară la nivelul I al administrației publice locale. La finalul anului 2026 se vor evolua rezultatele procesului de amalgamare voluntară și vor fi definite politicile cele mai eficiente de continuare a consolidării teritoriale la nivelul I al administrației publice locale, inclusiv trecerea la amalgamarea normativă.*

Prin urmare, întru crearea cadrului normativ necesar pentru amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi în vederea consolidării capacității administrative ale autorităților administrației publice locale și de prestare a serviciilor publice de calitate și accesibile populației, Cancelaria de Stat în cooperare cu partenerii de dezvoltare au elaborat prezentul proiect de lege.

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

- potrivit art. 30 lit. e) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară;

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

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

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

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

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

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

III. Cu referire la conținutul nemijlocit al modificării propuse prin prezentul proiect de lege remarcăm că:

1. Întru evitarea tautologiilor recomandăm revizuirea/redactarea textului „mai multor UAT la o UAT amalgamată” de la **art. 1 alin. (1)** din proiect.

Tot aici remarcăm textul „a mai multor UAT de nivelul întâi, rezultând într-o unitate administrativ-teritorială amalgamată” de la **art. 2** din proiect.

2. Conform art. 51 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 - articolul poate fi divizat în alineate, constituite, de regulă, dintr-o singură propoziție sau frază, prin care se reglementează o dispoziție specifică ansamblului normelor articolului. Alineatele sunt însemnate succesiv cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, luate între paranteze rotunde. Alineatul poate fi divizat în litere, care sunt însemnate succesiv cu litere latine mici, urmate de o paranteză. **În cazul unei structuri complexe a actului normativ, alineatul poate fi divizat mai întâi în puncte însemnate cu numere ordinare**, exprimate prin cifre arabe, urmate de o paranteză.

Ținând cont de conținutul **art. 3** din proiect se impune necesitatea revizuirii și conformării normei din Legea nr. 100/2017 structura articolului menționat, normele fiind expuse în aliniate și nu puncte.

3. În temeiul art. 55 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 recomandăm la **art. 4** din proiect după cuvântul „conform” să fie scris enunțul „**art. 4 alin. (4), art. 5-7 din**” iar cuvântul „Legii” să fie substituit prin cuvântul „Legea”.

4. Potrivit art. 72 alin. (3) lit. f) din Constituția Republicii Moldova organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală sunt reglementate prin lege organică, ceea ce determină drept autoritate de competență căreia ține acest domeniu este Parlamentul Republicii Moldova. În acest context, remarcăm contradicția dintre norma constituțională și prevederile **art. 6 alin. (a)** din proiect. Tot aici, atragem atenția la normele/reglementările expuse de autori la art. 5 și Capitolul III din proiectul în cauză.

Ținând cont de cele expuse, precum și de obiectivul prezentului proiect de act normativ, considerăm că norma **art. 6** este expusă într-un mod evaziv, neclar care poate atrage interpretări abuzive fapt ce contravine rigorilor tehnicii legislative și Hotărârilor Curții Constituționale la acest capitol.

Întru evitarea unor eventuale neconcordanțe și asigurarea unui proces de amalgamare transparent, clar și predictibil recomandăm includerea în cuprinsul proiectului de lege a normelor ce ar conține expres:

- criteriile și condițiile de amalgamare voluntară;
- condițiile de selectarea a centrelor administrative;
- procedura de amalgamare și de aderarea ulterioară a unei sau mai multor UAT;
- modul de repartizare a alocațiilor de la fondurile de amalgamare;
- modul de acordare a stimulentele financiare.

Atragem atenția că proiectul de lege nu definește termenul „*stimulente financiare*”, și nu este clar ce se are în vedere prin termenul „*altor stimulente financiare*” utilizat la **art. 6 lit. a**).

5. Ținând cont de cadrul legal în vigoare în domeniul transparenței în procesul decizional, propunem completarea art. 7 lit. a) la final cu textul „conform Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional”.

6. În condițiile în care va fi acceptată obiecția expusă la pct. 4 din prezentul aviz în ceea ce privește includerea în proiect a normei prin care să fie statuate condițiile și criteriile de amalgamare, considerăm oportun ca în conținutul art. 8 alin. (2) lit. b), alin. (6) și alin. (7) textul „*criteriile și condițiile stipulate în metodologia de amalgamare voluntară UAT*” să fie substituit cu trimiterea expresă la norma respectivă din conținutul proiectului.

7. În temeiul prevederilor **art. 9 alin. (5)** și **art. 10 alin. (1)** din proiect propunem completarea titlului articolului 9 după cuvântul „*Elaborarea*” cu cuvintele „*și aprobarea*”.

Tot aici, remarcăm că în conținutul normei menționate este prevăzut că ședința este deliberativă dacă la ea sunt „*prezenți membrii desemnați*” însă norma nu specifică toți membrii desemnați ar trebui să fie prezenți sau va fi suficient prezența unora din ei. Astfel, întru evitarea unor eventuale interpretări abuzive recomandăm revizuirea normei date și precizarea conținutului.

8. Art. 11 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional stabilește modul și formele de consultare a părților interesate, întru asigurarea preciziei și clarității normei juridice propuse în prezentul proiect, recomandăm de a indica în conținutul **art. 10 alin. (1)** din proiect expres norma menționată supra din Legea nr. 239/2008.

8.1. Termenul de „*aviz motivat*” de la **art. 10 alin. (4)** nu este definit în proiect. Tot aici atragem atenția la utilizarea neuniformă a termenului „*aviz*” la art. 10 alin.(4)-(6) din proiect.

8.2. Cu referire la prevederile **art. 10 alin. (6)** din proiect recomandăm examinarea oportunității de a include în conținutul proiectului de lege a normei prin care ar fi statuată procedura de consultarea a Cancelariei de Stat și de a obține avizul/opinia acesteia vis a vis de corespunderea sau necorespunderea inițiativei de amalgamare voluntară, până la adoptarea de către consiliile locale a deciziei de amalgamarea a UAT.

Tot aici, atragem atenția la lipsa termenilor în ceea ce privește examinarea, expunerea Cancelariei de Stat asupra dosarului de amalgamare voluntară precum și a termenului de remediere a neajunsurilor depistate.

9. Din conținutul proiectului nu este clar ce se are în vedere prin termenul „*planul de măsuri organizatorice*” prevăzut la **art. 11 alin. (3)** din proiect; în ce constă acesta și care sunt etapele/pașii primari recomandați sau obligatorii pentru UAT amalgamate.

Tot aici, remarcăm lipsa în conținutul proiectului a prevederilor ce ar reglementa/statua înregistrarea unităților administrativ-teritoriale

amalgamate în Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al adreselor (art. 18¹ din Legea nr. 764/2001, pct. 14 Legea nr. 741/1996 despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova).

10. Recomandăm de indicat expres în conținutul **art. 12 alin. (1)** din proiect din ce moment urmează a fi realizate prevederile acestei norme, organizarea alegerilor noi. Tot aici, după cifrele „178” propunem să se scrie „*alin. (1) lit. d*”.

Întru evitarea unor neclarități norma **art. 12** din prezentul proiect de lege necesită a fi corelată cu prevederile art. V pct. 3 din proiectul de lege nr. 153/2023 pentru modificarea unor acte normative în ceea ce privește sesizarea Comisiei Electorale Centrale în vederea organizării alegerilor locale noi.

10.1. La **art. 12 alin. (2)** din proiect propunem de a completa la final cu enunțul „*în condițiile art. 11 alin. (1)*”, sau de specificat la final exact ca în cuprinsul art. 11 alin. (1) din prezentul proiect.

11. Referitor la trimiterile legate de „metodologie” la **art. 13 alin. (1)** din proiect, reiterăm obiecțiile expuse în prezentul aviz la pct. 4.

Tot aici, propunem includerea unei norme prin care să fie stabilit expres că în condițiile art. 13 alin. (3) din proiect nu se organizează alegeri noi, iar autoritățile UAT alese după amalgamarea primară își exercită mandatul până la expirarea acestuia.

12. Remarcăm caracterul declarativ al normei de la **art. 14** din proiect. Întru asigurarea respectării rigorilor tehnicii legislative referitor la precizia și claritatea normei juridice, recomandăm a revizui cuprinsul normei date.

13. În conținutul proiectului nu se regăsesc prevederi prin care să fie menționată existența „*fondului pentru amalgamare voluntară*” (**art. 15** din proiect), modul de formare și administrare al acestuia, precum și alte prevederi prin care să fie reglementat normativ acest fond.

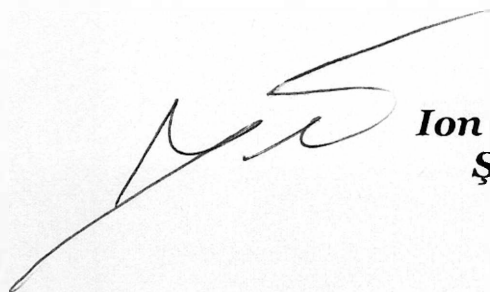
Totodată, obiectăm că din conținutul **art. 15** nu este clar care sunt criteriile de oferire de către stat a sprijinului financiar prin intermediul fondului dat, cine și cum determină mărimea „sprijinului financiar” și frecvența de acordare acestuia, conferirea se face la solicitare sau vine la inițiativa autorității centrale, pentru ce poate fi utilizat și pentru ce nu? Întru evitarea unor eventuale aplicări/interpretări abuzive, recomandăm includerea în conținutul proiectului unor rigori de bază care să ofere o anumită claritate în acest sens.

14. În temeiul obiecțiilor expuse la pct. 4 din prezentul aviz propunem excluderea din conținutului proiectului normei de la **art. 16 alin. (2) lit. a)** din proiect.

În concluzie, ținând cont de obiecțiile expuse, remarcăm necesitatea revizuirii textului proiectului de lege nr. 152 din 24.05.2023 întru ajustarea

conținutului acestuia la exigențele normelor tehnicii legislative, prevederile Legii nr. 100/2017, precum și, întru asigurarea respectării condițiilor de claritate și precizie al actului normativ.

Menționăm că obligativitatea respectării normelor de tehnică legislativă la elaborarea actelor normative este constatată de Curtea Constituțională printr-un șir de hotărâri. Astfel, prin HCC nr. 26/2016 (§ 51), HCC nr. 2/ 2018 (§ 45) și HCC nr. 6/ 2019 (§ 39-41), Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție

ex. E. Geru
tel: 022 820 580