



Nr. 112 din 23 iunie 2020

Către: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova
Ministerul Justiției

Aviz

*la proiectul de Lege privind modificarea Codului contravențional
al Republicii Moldova, nr. 218/2008 (Numar unic 263/MJ/2020)*

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, în continuare Proiect

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24 octombrie 2008.

3. Constatări/obiectii

CALM menționează că Proiectul este binevenit în aspectul perfecționării legii contravenționale.

În aspect conceptual ținem să menționăm că APL, conform prevederilor constituționale și ale Cartei Europene a Autonomiei Locale, trebuie să dispună de competențe depline și întregi. Respectiv APL ar trebui să aibă competențe de control și de constatare a contravențiilor din domeniile lor de activitate, cum ar fi construcțiile, amenajarea și menținerea în bună stare a teritoriului (cum ar fi stârpirea buruienilor, menținerea în bună stare a terenurilor), etc. - a se vedea propunerile de mai jos.

La prima etapă, până la întărirea capacităților instituționale ale APL, aceste competențe de constatare ar putea fi concomitente cu cele ale autorităților deja existente. Dar acest lucru ar contribui la prevenirea și curmarea diferitor încălcări și mai grave, având în vedere că APL sunt autoritățile cele mai apropiate de cetățeni, de asemenea aceasta ar fi un proces etapizat de descentralizare și asigurare a autonomiei locale.

În continuare vom atrage atenție la următoarele aspecte concrete din Proiect.

1. Nu sunt clare modificările la art. 16 din Codul contravențional (pct. 1 din Articolul unic din Proiect), odată ce există componente de contravenții ca abuzul de serviciu, excesul de putere, etc. Plus la aceasta ultimul alineat este dedicat situației care spune că persoană cu funcție de răspundere poate să poarte răspundere contravențională ca cetățean de rând dacă nu întrunește condițiile de subiect special, dar există componentă de contravenție corespunzătoare. *Respectiv se propune de exclus pct. 1 din Articolul unic*, deoarece adoptarea lui va crea incertitudini în reglementare.

2. Modificările la art. 18 din Codul contravențional (pct. 2 din Articolul unic din Proiect) le considerăm incerte, *și ar trebui să fie modificate* pentru a deveni destul de precise și clare într-o asigurare a principiului securității juridice (prevederile existente sunt mai clare).

3. Privind noul art. 20¹ din Codul contravențional (pct. 4 din Articolul unic din Proiect). Alineatul (4) din acesta *trebuie să corespundă conceptului general*, adică chiar și actul juridic al autorității publice sau hotărârea judecătorească, dacă este vădit ilegală, trebuie să excludă răspunderea pentru neexecutare. *De asemenea nu este clar subiectul, ar trebui să fie un subiect special, adică persoană cu funcție de răspundere, militar, alte persoane echivalente, respectiv este necesar de revăzut și alin. (5) din articol. În aspectul celor menționate se propune de modificat sau de le exclus.*

4. În pofida faptului că CALM la etapa de proiect a solicitat să nu fie stabilită asemenea răspundere, art. 74 alin. (6) din Codul contravențional în redacția în vigoare prevede:

„(6) Nerespectarea de către *primarul unității teritorial-administrative* a prevederilor legale cu privire la asigurarea pazei patrimoniului arheologic și semnalarea Agenției Naționale Arheologice referitor la nerespectarea legislației privind protejarea patrimoniului arheologic

se sancționează cu amendă de la 100 la 200 de unități convenționale...”

Primarul nu poate asigura nici fizic, nici material obligația respectivă (el doar poate contribui la organizarea măsurilor de rigoare). Efectiv APL nu are resurse pentru a asigura pe deplin această obligațiune și există premise ca unii primari să fie nejustificat atrași la răspundere. În domeniul respectiv s-a convenit ca APL să intervină în măsura posibilităților financiare. *Astfel propunem ca să fie inclus un nou punct în Proiect (în ordinea respectivă) prin care se „exclue alineatul (6) din articolul 74 din Codul contravențional”.*

5. *Propunem să fie exclusă completarea art. 249¹ cu alineatul (4) din Codul contravențional (pct. 24 din Articolul unic din Proiect)*, deoarece prevederile legislației respective, privind condițiile de acces pe proprietăți și/sau de utilizare partajată a infrastructurii fizice și a documentelor pe care solicitantul urmează să le prezinte în vederea confirmării îndeplinirii condițiilor, în general trebuie revăzute deoarece creează pierderi la bugetele locale (ca bugete autonome în cadrul sistemului de finanțe publice) și creează obstacole în gestionarea proprietății publice. CALM a venit cu multiple adresări în domeniul infrastructurii comunicațiilor electronice.

6. Considerăm că modificarea art. 315 din Codul contravențional (pct. 32 din Articolul unic din Proiect) este nereușită atât în aspectul subiectului contravenției cât și al obiectului generic al contravenției (capitolul din care face parte articolul se referă la contravenții ce afectează activitatea autorităților publice, dar nu și alte organizații). De

exemplu dacă un chelner sau altă persoană echivalentă (ce activează în domeniul alimentației publice) ia bacșiș pentru deservirea clientului, va fi acesta o recompensă nelegitimă, doar nicăieri nu-i reglementată în lege(?!), adică prevederile respective nu asigură o claritate și securitate juridică. *În aspectul celor menționate se propune de a fi excluse.*

7. După punctul 32 din Articolul unic din Proiect se propune de inclus un nou punct, 33 (celelalte vor fi renumerotate corespunzător) prin care "Articolul 326¹ se abrogă", deoarece acest articol este total discriminatoriu în raport cu APL, comparativ cu alte autorități publice similare, și nici nu se încadrează în obiectul generic al contravențiilor capitolului în cauză din Codul contravențional. CALM a atras atenție chiar la etapa când prevederile respective erau în stadiul de proiect, că ar trebui să existe prevederi pentru toate autoritățile publice colegiale, indiferent de ierarhie și statut, privind consultarea publică, împiedicarea accesului la ședințe, ori publicarea actelor adoptate. Cât privește notificarea actului APL, aceasta este o etapă prealabilă și există cale de contestare de către oficiul teritorial al CS în contenciosul administrativ. Adică examinarea ei nu este obligație și respectiv nu poate constitui componentă de contravenție (contravenție pentru neexecutarea unui drept nici cum nu poate fi, *este un non sens în aspect juridic*). *În contextul celor menționate, este necesar de abrogat și art. 415¹ din Codul contravențional*, prevederi care depășesc conceptul de control administrativ al APL conform standardelor și recomandărilor Consiliului European (oficiul teritorial al Cancelariei de Stat exercită un control și o activitate de tutelă administrativă, dar nici cum o activitate cu caracter punitiv (în rezultat se creează un conflict de interese ce distorsionează conceptul de control administrativ al APL).

8. Modificarea art. 374 alineatul (3) din Codul contravențional (pct. 37 din Articolul unic din Proiect) introduce incertitudini în legea contravențională. În aspect conceptual legislația contravențională se deosebește radical de legislația de procedură penală, cu excepția doar a mecanismelor de protecție a drepturilor fundamentale ale persoanei. Scopul răspunderii contravenționale *este unul mai mult de prevenire și profilaxie, din acest considerent ea trebuie să fie destul de operativă și eficientă*, ca persoană să nu ajungă să comită o infracțiune. Răspunderea penală, dimpotrivă, are un rol mai mult punitiv, sancțiunile fiind mai severe și necesită un mecanism de aplicare mai minuțios și mai riguros pentru a garanta drepturile și libertățile persoanei. Dacă punem aceleași mecanisme pentru răspunderea contravențională cheltuielile și timpul de aplicare vor fi cu mult mai mari decât scopurile urmărite, în consecință această formă de răspundere juridică își va pierde efectul (deși pe unele segmente de aplicare a unor proceduri penale greoaie și incerte ea deja a pierdut). Astfel, dimpotrivă, este necesar de adaptat anumite proceduri penale, în special privind drepturile persoanei, la procesul contravențional și de a le reglementa expres în Codul contravențional. Altfel spus pierdem și din claritatea prevederilor (*notă*: unele prevederi ale procedurii penale nu au sens pentru procedura contravențională) și din sarcinile răspunderii contravenționale. Prin urmare în ultima perioada se observă promovarea unui concept absolut greșit care va „îngloda” răspunderea contravențională, similar cum a fost cu aplicarea în exces a prevederilor de procedură civilă în contenciosul administrativ - au făcut anevoioasă procedura de contencios administrativ și, în rezultat, a fost adoptat noul Codul administrativ. *Propunem excluderea modificărilor respective.*

9. În contextul celor menționate la început și pe parcurs, pentru a asigura într-o măsură mai mare competențe depline și întregi ale APL, propunem introducerea în Proiect a

unui nou punct (cum ar fi 51, celelalte fiind renumerotate) care ar expune art. 423¹⁰ din Codul contravențional în următoarea redacție:

„Articolul 423¹⁰. Administrația publică locală

(1) Contravențiile prevăzute la art. 104¹, 109 alin. (1), 115 alin. (1) și (3), 116, 117, 118, 122, 126, 126¹, 131 alin. (1), 137, 154, art.157 alin.(1)–(3), (5)–(11), art. 173 - 176, 178, 179, 180 alin. (4), (6)- (19), 180¹, 181, 182, art. 226, 227, art.273 pct.4), 9), 9¹), 11), 15) și 16), art. 274, art.326 alin.(1) și (1¹), art. 349 alin. (1), art. 359 și art.364 alin.(1) se constată de către organele specializate ale administrației publice locale.

(2) Sînt în drept să constate contravenții și să încheie procese-verbale primarul, viceprimarul, arhitectul-șef, șefii și șefii adjuncți ai subdiviziunilor specializate din cadrul administrației publice locale, specialiștii principali și specialiștii superiori din cadrul acestora desemnați de către primar.

(3) Procesele-verbale cu privire la contravențiile prevăzute la art. 126¹, 154, art. 157 alin. (7) și (8), art. 273 pct. 9), 9¹), 11), 15) și 16) se remit spre examinare comisiei administrative, iar procesele-verbale cu privire la celelalte contravenții prevăzute la alin. (1) se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente.

(4) În cazul constatării contravențiilor prevăzute la art.104¹, 116, 178, 179 și 226, agentul constator este în drept să dispună sistarea executării lucrărilor de construcție și să solicite instanței de judecată aplicarea măsurii de siguranță prevăzute la art. 439⁶.

(5) Prevederile prezentului articol pot fi aplicate total sau parțial de autoritățile administrației publice locale, în dependență de resursele disponibile pentru constatarea contravențiilor. În cazul în care autoritățile administrației publice locale nu dispun de resurse suficiente, acestea solicită constatarea contravențiilor de către alți agenți constatori conform competenței.”.

10. Modificarea articolului 439⁶ alineatul (4) din Codul contravențional (pct. 56 din Articolul unic din Proiect) *nu este clară*, respectiv eventual considerăm că *cheltuielile APL ar trebui cumva avansate* (de exemplu similar executorilor judecătorești), având în vedere că bugetele locale nu pot fi cu deficit.

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul necesită a fi revăzut conform propunerilor de mai sus.

Cu respect,

Viorel FURDUI

Director Executiv al CALM



Exec: V. Rusu, expert CALM
tel. 22 35 09