



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA
Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md,
www.calm.md

Nr.113 din 24 iunie 2020

Ministerul Economiei și
Infrastructurii

Aviz

*la proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru
modificarea unor acte legislative (Număr unic 51/MEI/2020)*

1. Considerații generale

În adresa Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) a parvenit adresarea din partea Ministerului Economiei și Infrastructurii de a examina și de a veni cu un aviz la proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative.

CALM a analizat prevederile proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale, 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;
- ❖ Codul civil, adoptat la 6 iunie 2002;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435/2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436/2006;
- ❖ Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr.12/2007;
- ❖ Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr.835/1996;
- ❖ Legea cu privire la infrastructura națională de date spațiale nr.254/2016;
- ❖ Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160/2011;
- ❖ Legii privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător nr.161/2011;
- ❖ Legea cu privire la actele normative nr.100/2017;
- ❖ Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163/2010;
- ❖ Hotărârea Guvernului nr.1469 din 30.12.2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la crearea și funcționarea ghișeului unic de autorizare a lucrărilor de construcție.

3. Constatări principale:

În urma analizei proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative, CALM a identificat încălcări ale principiilor constituționale și legale privind organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale (APL).

Constituția Republicii Moldova consfințește principiile de bază ale administrației publice locale, statuând că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit (art.109).

Potrivit Cartei Europene a Autonomiei Locale, în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998, colectivitățile locale dispun de inițiativa pentru orice chestiune în ceea ce privește competențele lor, beneficiind în același timp de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat (art.3 alin. (1), art. 4 alin. (2)-(4) Carta și art.3 alin. (2) Legea privind administrația publică locală nr.436/2006).

Art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006 stabilește că unul din domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale este planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi de interes local. Autoritățile administrației publice locale poartă răspundere pentru efectuarea lucrărilor de amenajare a teritoriului, iar amenajarea teritoriului reprezintă un ansamblu de activități complexe ce includ:

a) elaborarea, avizarea, aprobarea și modificarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, studiile de fundamentare, cercetările științifice prealabile, necesare întocmirii acestora;

b) gestionarea teritoriilor, construcțiilor și amenajărilor;

c) elaborarea actelor normative specifice;

d) controlul asupra realizării și exploatării construcțiilor și amenajărilor în strictă conformitate cu cerințele legislației privind urbanismul și amenajarea teritoriului.

În exercitarea activității sale în domeniul nominalizat, autoritățile locale eliberează acte prin care fie autorizează, fie certifică un anumit fapt. Actele date sunt documente de urbanism și prin eliberarea acestora emitentul confirmă corespunderea documentelor prezentate de către solicitant documentației de urbanism aprobate în modul stabilit de lege. Solicitant al actului dat este persoană fizică sau juridică care intenționează să desfășoare activități ce cad sub incidența Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09.07.2010, iar obiectul legii îl constituie reglementarea modului de autorizare, avizare și verificare a lucrărilor de proiectare, executare sau desființare a construcțiilor și amenajărilor în conformitate cu documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, prin aplicarea sistemului de documente normative în construcții în scopul asigurării transparenței și publicității la emiterea actelor administrative și al creării unor condiții favorabile mediului de afaceri. Aceste acte sunt parte a componentei reglementatoare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului și constituie elementul cheie în asigurarea, de către APL, a implementării corecte și echidistante a prevederilor documentației de urbanism și amenajare a teritoriului (art.1 Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, nr. 835/1996).

În esență documentația de urbanism și amenajare a teritoriului sunt unul din elementele principale ale cadastrului funcțional urban. Fiind unul din cadastrele de specialitate, constituit din blocurile de informații departamentală, care corespunde

specificului lucrărilor, și cea preluată din alte sisteme informaționale, și reprezintă o bază informațională a sistemului de reglementări destinat să asigure funcționarea și dezvoltarea localităților. (art. 1, art. 62-65 Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835/1996).

Documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului este documentație de planificare spațială a teritoriului țării și respectiv este constituită din seturi de date spațiale. Adoptarea legii cu privire la **Infrastructura Națională de Date Spațiale**, nr. 254 din 17.11.2016, având drept scop **ajustarea** legislației naționale la **legislația comunitară**, respectiv, la Directiva 2007/2/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2007 de instituire a unei infrastructuri pentru informații spațiale în Comunitatea Europeană (INSPIRE), a asigurat **cadrul legislativ și instituțional necesar creării și implementării infrastructurii naționale de date spațiale în Republica Moldova**, stabilirea măsurilor necesare partajării datelor spațiale în format digital pe teritoriul țării și integrării infrastructurii naționale în infrastructura europeană de date spațiale.

Principiile generale ale directivei INSPIRE și respectiv a Legii cu privire la Infrastructura Națională de Date Spațiale sunt:

- **Datele** trebuie **colectate o singura dată** și întreținute la nivelul la care aceasta operațiune poate fi făcută cu eficiență maximă;
- Trebuie să fie posibilă **combinarea informației spațiale** din diferite surse **din întreaga țară** și, totodată, **partajarea** acestora între mai mulți utilizatori și mai **multe aplicații simultan**.
- Trebuie să fie posibilă **partajarea informației** culese la un nivel **pentru toate nivelurile**, cum ar fi informații detaliate pentru cercetări de detaliu, sau informații generale pentru scopuri strategice;
- **Informația geografică necesară bunei guvernări** trebuie să fie abundentă la toate nivelurile și trebuie să fie larg disponibilă în condiții care nu restrâng utilizarea sa extensivă;
- **Identificarea informației geografice** disponibile sau care corespunde unor necesități generate de utilizări particulare împreună cu condițiile în care aceasta poate fi obținută și utilizată **trebuie să se facă ușor**;
- Datele geografice trebuie să poată fi ușor de înțelese și interpretate deoarece ele pot fi vizualizate în cadrul contextului potrivit și selectate într-o manieră prietenoasă din punctul de vedere al utilizatorului.

Prin Legea privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător nr.161 din 22 iulie 2011 și Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22 iulie 2011 în legislația națională a fost introdusă noțiunea de “ghișeu unic”. Realizând și implementând prevederile actului legislativ, Guvernul a omis anume acțiunile privind angajamentele asumate în alte documente pe care tot acesta le-a aprobat. Este vorba despre prevederile a două planuri de acțiuni privind reformarea administrației publice și a serviciilor publice, care urmau să fie implementate în următorii ani.

Conform art.2 din actele legislative sus citate, *ghișeu unic* este acel mecanism care permite părților implicate în *activitatea de afaceri* să acorde informație și documente standardizate printr-un singur punct de recepționare, astfel fiind îndeplinite toate cerințele legislației privind reglementarea activității de întreprinzător, iar *act permisiv* este document sau înscris constatator prin care autoritatea constată fapte juridice și/sau investește solicitantul cu o serie de drepturi și de obligații *pentru inițierea, desfășurarea și/sau încetarea activității de întreprinzător sau a unor acțiuni aferente acestei activități*.

Examinând legislația pertinentă serviciilor prestate de către autoritățile locale, precum și a celei referitoare la actele permissive, care urmează a fi eliberate în cadrul ghișeului unic, constatăm că, nici solicitanții serviciilor, nici actele eliberate în aceste condiții nu poartă un caracter permisiv pentru desfășurarea activității de întreprinzător ci sunt în esență instrumentul APL de monitorizare și control asupra realizării și exploatarei construcțiilor și amenajărilor în strictă conformitate cu cerințele legislației privind urbanismul și amenajarea teritoriului.

Întru executarea prevederilor Legii privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător nr.161/2011, Guvernul a adoptat prin Hotărârea nr.1469 din 30.12.2016 Regulamentul cu privire la crearea și funcționarea ghișeului unic de autorizare a lucrărilor de construcție. Este de menționat că prevederile Hotărârii Guvernului exced prevederile actelor legislative care au stat la baza elaborării sale și deci contravin prevederilor art.5 alin. (1) lit. b) al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317 din 18 iulie 2003 (abrogată prin LP 100 din 22.12.2017 în vigoare la momentul adoptării). Conform normei legale proiectul de act normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia. Legislația actuală instituie același principiu în art.3 alin. (4) Legea cu privire la actele normative nr.100/2017 potrivit căruia proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior. Astfel, Hotărârea Guvernului nr.1469 din 30.12.2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la crearea și funcționarea ghișeului unic de autorizare a lucrărilor de construcție încalcă principiul legalității și urmează să fie adus în concordanță cu legislația ierarhic superioară.

Cu toate acestea, legiuitorul obligă toate autoritățile emitente să țină registre, inclusiv electronice, ale actelor permissive eliberate și să ofere direct accesul, inclusiv electronic, la aceste registre organelor de control și altor autorități publice în volumul necesar funcțiilor și atribuțiilor acestor autorități (art.4 alin. (1⁴) Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160/2011). Luând în considerație faptul că autoritățile publice locale și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau *servicii publice* care solicită eforturi comune ale acestor autorități, părțile pot încheia acorduri cu fixarea în acestea a activităților și responsabilităților asumate.

În acest sens, pct. 44 din Anexa nr.1 la Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160/2011, stabilește actele pentru care autoritatea administrației publice locale este autoritatea emitentă. Mai mult ca atât, documentul enumeră un șir de instituții cu funcția de autoritate/entitate implicată în procesul eliberării acestora. Aici sunt prezentate:

- Agenția Servicii Publice;
- Agenția pentru Supraveghere Tehnică;
- Agenția de Mediu;
- Agenția Națională pentru Sănătate Publică;
- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării;
- Alte autorități publice în funcție de obiect și dacă legea prevede expres implicarea acestora.

4. Obiectii/proponeri:

● Actele permissive în construcții au fost eronat atribuite la categoria actelor ce reglementează activitatea de antreprenariat. Mecanismul eliberării actelor permissive în construcții constituie instrumentul de bază al autorităților publice locale de verificare și control a respectării de către titularii de drepturi asupra bunurilor imobile a prevederilor

documentației de urbanism și amenajare a teritoriului. Solicităm revenirea la redacția art. alin. (2) din Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160/2011 și anume excepția ce se referă de incidența legii precitate asupra procedurii de eliberare a actelor permissive de către autoritățile administrației publice locale.

- Introducerea sancțiunilor colaboratorilor administrației publice locale prin suplinirea art.350 alin. (1) Cod contravențional, care se referă în exclusivitate la încălcarea prevederilor legislației privind activitatea de întreprinzător, probează argumentarea expusă mai sus conform căreia procedura de eliberare a actelor permissive în construcții nu se referă la activitatea de întreprinzător. Totodată, aceste prevederi constituie o ingerință în activitatea autorităților publice locale, o încălcare a principiului autonomiei locale și o depășire a scopului urmărit de diminuare a complexității procedurii de autorizare a activității de întreprinzător.

Având în vedere cele expuse mai sus, CALM consideră că proiectul **actului normativ nu poate fi susținut spre aprobare, decât în cazul revenirii prevederilor art.3 alin. (2) din Legea nr.160/2011 până la modificarea operată prin Legea nr.185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.**

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex. L.Malai
Tel. (022) 22-35-09