nr. 165
18.02.2022

Secretariatul Parlamentului
Republicii Moldova

Direcţia generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind modificarea Codului contravenţional al Republicii Moldova nr.218/2008

(nr.46 din 18.02.2022)

Direcţia generală juridică a examinat, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, proiectul de lege specificat în titlu şi expune următoarele consideraţii.

I. Aspecte generale

1. Proiectul supus avizării a fost înaintat spre examinare Parlamentului cu titlu de iniţiativă legislativă a unui grup de deputaţi, în conformitate cu prevederile art.73 din Constituţie şi art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin proiect se propune modificarea art.74, art.93, art.177, art.179, art.358, art.364 ale Codului contravenţional al Republicii Moldova nr.218/2008.

3. Domeniul dat ţine de competenţa Parlamentului şi este în concordanţă cu art.66 din Constituţie.

4. Proiectul de lege propune modificarea normelor ce sunt reglementate prin lege organică, în corespundere cu prevederile art.72 din Constituţie şi art.10 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

II. Observaţii de conţinut şi tehnică legislativă

1. Cu referire la conţinutul proiectului, la **Art.I pct.1, art.74** atragem atenţia asupra faptului că potrivit Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor: *„monument"* semnifică *„obiecte ori ansambluri de obiecte cu valoare istorică, artistică sau ştiinţifică, care reprezintă*

mărturii ale evoluţiei civilizaţiilor de pe teritoriul republicii, precum şi ale dezvoltării spirituale, politice, economice şi sociale şi care sînt înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat (denumit în cele ce urmează Registrul monumentelor)". De asemenea, potrivit art.1 alin.(3) al Legii nr.1530/1993, monumente care fac parte din patrimoniul cultural sânt considerate: *„a) operele de arhitectură, sculptură monumentală, elementele sau structurile cu caracter arheologic, inscripţii, grote şi grupuri de elemente care au valoare naţională sau internaţională din punct de vedere istoric, artistic sau ştiinţific; b) ansamblurile: grupuri de construcţii izolate sau grupate, inclusiv zone construite, care, datorită arhitecturii, unităţii şi integrităţii lor în peisaj, au valoare naţională sau internaţională din punct de vedere istoric, urbanistic, artistic sau ştiinţific".*

Corespunzător, noţiunea de *„monument"*, în sensul Legii nr.1530/1993, înglobează în sine pe cea de *„monument istoric"*.

Astfel, în vederea asigurării utilizării unei terminologii uniforme, conform legislaţiei în vigoare, sugerăm modificarea denumirii art.74, după cum urmează: *„Încălcarea legislaţiei cu privire la monumente, monumente de for public şi patrimoniul arheologic"*. Obiecţie valabilă pentru întreg conţinutul proiectului de lege (art.74, 364).

2. La **art.74 alin.(1)** menţionăm că, norma este formulată în mod general, încât, oricare din faptele prevăzute la alin.(3) – (10) ale aceluiaşi articol pot fi incluse în alin.(1) al acestuia. Amintim că, potrivit art.23 al Constituţiei Republicii Moldova, statul se obligă să asigure nivelul necesar de claritate şi precizie a legii, astfel, încât orice persoană să-şi cunoască drepturile şi îndatoririle.

În mod contrar normei constituţionale, formularea neclară a normelor contravenţionale deschide calea spre aplicarea arbitrară a acesteia şi prezintă risc pentru încălcarea principiului *non bis in idem* (dubla incriminare pentru aceeaşi faptă).

De aceea, sugerăm revizuirea formulării normei din **art.74 alin.(1)** în vederea indicării exacte a încălcării care se sancţionează.

3. Ce ţine de sancţiunea propusă la **art.74 alin.(1)** amintim că, prin Hotărârea Curţii Constituţionale nr.18 din 30.06.2020 s-a declarat neconstituţional textul *„de la 450"* unităţi convenţionale din art.76[1] alin.(1) al Codului contravenţional, care indica sancţiunea *„amendă de la 450 la 500 de unităţi convenţionale aplicată persoanei fizice"*. Potrivit Hotărârii în cauză, Curtea constată că în cazul persoanei

fizice, diferenţa dintre limita minimă de 450 unităţi convenţionale şi limita maximă de 500 unităţi convenţionale nu îi acordă instanţei de judecată posibilitatea de a aprecia proporţionalitatea sancţiunii aplicate prin raportare la fapta contravenţională şi la circumstanţele cazului, astfel încât să existe un echilibru corect între scopul legii contravenţionale şi mijloace, iar mijloacele utilizate să nu restrângă drepturile persoanei mai mult decât este necesar pentru a atinge aceste scopuri.

În acest caz, sugerăm indicarea amenzii minime prevăzută de art.34 alin.(2) din Codul contravenţional până la limita maximă de 500 de unităţi convenţionale, urmând ca agenţii constatatori şi instanţele de judecată să stabilească amenda, în funcţie de circumstanţele concrete ale cazului. Obiecţie valabilă şi pentru restul prevederilor proiectului, care propun sancţiunea amenzii *„de la 450 la 500 de unităţi convenţionale aplicată persoanei fizice"*.

4. La **art.74 alin.(3)** urmează a fi revizuită noţiunea *„monument de arheologie"*, or, aceasta nu corespunde terminologiei utilizate de Legea nr.218/2010 privind protejarea patrimoniului arheologic, care utilizează noţiunea *„patrimoniu arheologic"* - *„ansamblu de bunuri materiale, apărute ca rezultat al activităţii umane din trecut, păstrate în condiţii naturale la suprateran, subteran sau subacvatic, sub formă de situri arheologice (aşezări, necropole, morminte izolate, tumuli, cetăţi, valuri, construcţii, biserici, clădiri, anexe gospodăreşti etc.) sau bunuri mobile (obiecte sau fragmente ale acestora), care, pentru a fi identificate şi studiate, necesită aplicarea metodelor arheologice"*. Corespunzător, sugerăm folosirea noţiunii de *„patrimoniu arheologic"* în loc de *„monumente de arheologie"*.

La fel şi noţiunile *„demontare"*, *„strămutare"*, *„modificare"* nu corespund legislaţiei în vigoare. Amintim că Legea nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor utilizează noţiuni ca *„degradare"*, *„demolare"*, *„intervenţie"*, *„mutilare"*, a căror explicaţie este oferită de lege. Astfel, în vederea uniformizării terminologiei sugerăm revizuirea noţiunilor în cauză.

5. La **art.74 alin.(4)** atragem atenţia asupra faptului că noţiunea *„intervenţie"* este definită în Legea nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor, fiind enumerate acţiunile care intră în noţiunea respectivă, printre acestea, însă, nefiind regăsit sensul indicat în textul *„intervenţia prin construcţie neautorizată sau cu încălcarea autorizaţiei de construcţie"*. În acest sens, sugerăm excluderea textului *„intervenţiile prin"*.

De asemenea, amintim că, potrivit Legii nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie, se utilizează noţiunea de *„autorizaţie de construire"* nu *„autorizaţie de construcţie"*.

6. Referitor la sancţiunea complementară indicată la **art.74 alin.(4)** *„privarea de dreptul de a deţine anumite funcţii pe un termen de la 9 luni la 1 an aplicată persoanei cu funcţie de răspundere"* menţionăm diferenţa mică (3 luni) a termenului minim şi maxim pentru care persoana poate fi privată de dreptul de a ocupa o anumită funcţie. Astfel, similar situaţiei expuse în Hotărârea Curţii Constituţionale nr.18 din 30.06.2020, poate fi apreciată de Curte, în eventualitatea sesizării ei, lipsirea instanţei de judecată de posibilitatea de a aprecia proporţionalitatea sancţiunii aplicate prin raportare la fapta contravenţională şi la circumstanţele cazului.

Respectiv, amintim că potrivit art.35 alin.(3) al Codului contravenţional, privarea de dreptul de a deţine anumite funcţii poate fi aplicată de instanţa de judecată pentru un termen de la 3 luni la un an. În acest sens, considerăm oportună indicarea în calitate de sancţiune doar a limitei maxime a termenului pentru care persoanei cu funcţie de răspundere îi poate fi aplicată privarea respectivă, urmând ca instanţa de judecată să individualizeze pedeapsa, în fiecare situaţie în parte, în dependenţă de circumstanţele cauzei. Obiecţie valabilă şi pentru restul prevederilor proiectului, care propun sancţiunea *„privarea de dreptul de a deţine anumite funcţii pe un termen de la 9 luni la 1 an aplicată persoanei cu funcţie de răspundere"*.

7. La **art.74 alin.(6)** menţionăm că, potrivit art.14 alin.(12) lit.v^1), art.29 alin.(1) lit.h^1), art.43 alin.(1) lit.r^1), art.53 alin.(1) lit.(m^1) ale Legii nr.436/2006 privind administraţia publică locală, art.10 al Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor, responsabili pentru protejarea *„patrimoniului cultural imobil (monumente arheologice, monumente de istorie şi cultură), a patrimoniului cultural imaterial şi mobil, a monumentelor de for public situate pe teritoriul administrat"* sunt atât consiliile locale, primarul, consiliul raional, cât şi preşedintele raionului. Astfel, sugerăm indicarea răspunderii tuturor subiecţilor responsabili pentru nerespectarea a prevederilor legale cu privire la protejarea monumentelor.

8. La **art.74 alin.(7),** urmează a fi verificată necesitatea indicării în calitate de contravenţie eliberarea de către emitent a autorizaţiei de construire *„în lipsa avizului Consiliului Naţional pentru Monumentele de*

For Public" conform art.11 al Legii monumentelor de for public nr.192/2011.

9. La **art.74 alin.(10)** reţinem caracterul ambiguu al normei, or, noţiunea *„aplicare"* nu este proprie contextului folosit; nu este clar: ce fel de *„instalaţii inginereşti"* se au în vedere, se aplică interdicţia dată şi faţă de situaţiile în care monumentele sunt restaurate şi sunt folosite instalaţii inginereşti în acest sens?, precum şi, lipseşte definirea noţiunii de *„faţade principale ale monumentelor"*.

10. La **Art.I, pct.2, art.93 lit.e)** este lipsit de claritate textul *„în lipsa categoriei corespunzătoare de executare a lucrărilor"*, astfel, sugerăm reformularea acestuia în corespundere cu terminologia utilizată în legislaţia în vigoare.

11. La **art.93 lit.f)** urmează a fi revizuit textul *„executarea amplasării construcţiilor, precum şi, a reţelelor edilitare"* or acesta nu corespunde cu terminologia utilizată în legislaţia în vigoare.

12. La **art.93 lit.h)** textul *„recepţia şi înregistrarea bunurilor imobile contrar (...) actelor normative"* nu satisface regulile de claritate a normei legale prevăzute de art.23 al Constituţiei, or nu este clar căror acte normative trebuie să se conformeze subiectul. Astfel, sugerăm indicarea prevederilor legale la care se referă norma în cauză.

13. Referitor la **Art.I, pct.3, art.177** atragem atenţia asupra faptului că în procedura legislativă este înregistrat proiectul de lege nr.15/2022, prin care, se propune, inclusiv, modificarea conţinutului art.177 al Codului contravenţional. În acest sens, pentru a evita suprapunerea reglementărilor şi un eventual conflict de norme, sugerăm examinarea simultană a proiectelor în cauză.

14. La **art.177 alin.(1) lit.b)** este necesară specificarea subiectului care este obligat să fie prezent la verificarea convocată de executant a lucrărilor ajunse în faze determinante ale execuţiei.

15. La **art.177 alin.(1) lit.j)** textul *„nerespectarea termenelor-limită prevăzute de legislaţia în vigoare în domeniul urbanismului sau neîndeplinirea în termen a măsurilor cuprinse în actele de control;"* urmează a fi indicat la o literă nouă, deoarece, prevede o componenţă de contravenţie separată.

16. La **art.177 alin.(1) lit.k)** urmează a fi specificaţi subiecţii la care se referă contravenţia privind *„utilizarea construcţiilor a căror destinaţie funcţională a fost schimbată fără autorizaţie."*

17. La **art.177 alin.(2) lit.a)** atragem atenţia asupra formulării normei: *„stabilirea, în cadrul expertizei tehnice, a unor proiecte sau lucrări de construcţie, a unor soluţii care pot determina nerealizarea nivelului de calitate al construcţiilor corespunzător exigenţelor*

esenţiale;" or, acesta este incertă, deschizând calea spre aplicarea arbitrară a acesteia de către agenţii constatatori, ce pot stabili după bunul plac dacă anumite proiecte, lucrări de construcţie, sau soluţii *pot sau nu* să determine încălcarea nivelului de calitate al construcţiilor corespunzător exigenţelor esenţiale, fapt ce constituie încălcare a art.23 al Constituţiei. De aceea, sugerăm reformularea normei în cauză în felul următor: *„(...) care au determinat (...)"*.

18. La **art.177 alin.(2) lit.b)** textul *„neasigurarea verificării execuţiei lucrărilor de construcţii prin diriginţi de şantier atestaţi conform prevederilor legale"* prezintă o contravenţie separată şi urmează a fi indicată la o literă distinctă. La fel, urmează a fi indicat subiectul care este sancţionat de norma în cauză, în vederea asigurării clarităţii necesare legii.

19. La **art.177 alin.(2) lit.f)** care indică contravenţia *„falsificarea sau întocmirea incorectă a documentelor de execuţie şi a celor de încercare şi de analiză în construcţie, fabricarea şi comercializarea materialelor şi articolelor de construcţie fără documentele de confirmare a calităţii sau în lipsa analizelor şi a încercărilor de laborator conform cerinţelor documentelor normative în construcţii;"* repetă prevederile **art.177 alin.(1) lit.n)** din proiect *„producerea materialelor sau a articolelor de construcţii fără regulamente tehnologice, fără documentele în construcţii actualizate, cu instrumente şi cu utilaj neverificat la organele metrologice de stat, fără încercări şi fără analize de lot recepţie, periodice şi statice."* fapt ce deschide calea spre aplicarea arbitrară a acesteia şi prezintă risc pentru încălcarea principiului *non bis in idem* (dubla incriminare pentru aceeaşi faptă).

20. La **art.177 alin.(2) lit.h)**, care prevede contravenţia *„lipsa panoului informativ la şantier sau necorespunderea acestuia cu prevederile actelor normative"*, este necesară specificarea *„actelor normative"* avute în vedere, conform art.23 al Constituţiei.

21. **Lit.j) alin.(3) din art.177** urmează a fi exclusă, or, acesta repetă prevederile lit.i) indicate mai sus.

22. La **art.177 alin.(4) lit.a)** propunem excluderea textului *„eliberat de autoritatea administraţiei publice locale"* ca fiind de prisos, or Legea nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie stabileşte autoritatea şi metoda eliberării certificatului de urbanism.

23. La **art.177 alin.(4) lit.b)** sugerăm înlocuirea textului *„autorizarea construcţiilor, lucrărilor de modernizare, de modificare, de transformare, de consolidare şi de reparaţie a construcţiilor"* cu următorul text *„autorizarea lucrărilor de construcţie"*, or, potrivit art.2 al

Legii nr.163/2010, *„lucrări de construcţie - ansamblu de operaţii efectuate cu ajutorul mecanismelor, maşinilor, precum şi manopera, în vederea realizării, reconstruirii, restaurării sau consolidării unei construcţii;"*

24. La **art.177 alin.(4) lit.c)** sugerăm modificarea normei în cauză după cum urmează: *„executarea lucrărilor de construcţie/demolare care pot afecta exigenţele esenţiale, fără autorizaţie de construire sau proiect, în baza de proiecte neverificate, necoordonate, neavizate, neaprobate, în modul stabilit, sau cu încălcarea proiectului sau autorizaţiei de construire;"* pentru a uniformiza terminologia folosită în prezentul proiect (ex: lit.g) al alin.(4)).

25. De asemenea, reţinem caracterul incert al formulării normei **art.177 alin.(4) lit.c)**: *„(...) care pot afecta exigenţele esenţiale (...);"*,or, acesta deschide calea spre aplicarea arbitrară a acesteia de către agenţii constatatori, ce pot stabili după bunul plac dacă anumite lucrări de construcţie *pot sau nu* afecta exigenţele esenţiale, fapt ce constituie încălcare a art.23 al Constituţiei. De aceea, sugerăm reformularea normei în cauză după cum urmează: *„(...) care afectează exigenţele esenţiale (...);"*.

Totodată, atragem atenţia că o contravenţie similară este expusă la art.179 al Codului Contravenţional, ceea ce constituie un pericol aplicarea arbitrară a acesteia, precum şi, dubla sancţionare pentru aceeaşi faptă.

26. La **art.177 alin.(4) lit.d)** urmează a fi corectată greşeala ortografică *„operişurilor"* în *„acoperişurilor"*.

De asemenea, atragem atenţia asupra faptului că la **alin.(3) lit.b) a art.177** este deja indicată contravenţia de *„extindere a balcoanelor şi logiilor existente"*.

Mai mult, în rezultatul indicării menţiunii *„(...) care afectează aspectul arhitectural al blocurilor locative"* se lasă la intima convingere a agentului constatator (Agenţia pentru Supraveghere Tehnică) stabilirea faptului afectării aspectului arhitectural al blocurilor locative, iar, reieşind din prevederile Hotărârii Guvernului nr.1088/2017 cu privire la organizarea şi funcţionarea Agenţiei pentru Supraveghere Tehnică, această acţiune nu intră în competenţa Agenţiei.

27. La **art.177 alin.(4) lit.f)** textul *„neglijarea sau"* urmează a fi exclus or verbul *„neglijare"* presupune *„neîndeplinirea prescripţiilor"*.

28. La **art.177 alin.(4) lit.h)** urmează a fi indicat termenul pentru care *„privarea de dreptul de a desfăşura o anumită activitate"* se aplică persoanei juridice, în limitele prevăzute de art.39 alin.(3) al Codului contravenţional.

29. La **art.177 alin.(5) lit.a)** menţionăm că norma care prevede contravenţia *„emiterea certificatului de urbanism sau autorizaţiei de construire/desfiinţare solicitantului care conduc la încălcarea legislaţiei şi a documentelor normative în construcţii;"* prevede o contravenţie similară cu cea indicată la alin.(4) lit.b) *„autorizarea construcţiilor, lucrărilor de modernizare, de modificare, de transformare, de consolidare şi de reparaţie a construcţiilor cu încălcarea legislaţiei în vigoare;"* fapt ce presupune un risc de aplicare arbitrară a normei şi de dublă sancţionare pentru aceeaşi faptă.

30. La **art.177 alin.(5) lit.b)** norma *„emiterea certificatului de urbanism sau autorizaţiei de construire/desfiinţare solicitantului în lipsa sau cu încălcarea prevederilor legislaţiei sau a documentaţiei de urbanism aprobate potrivit legii"* nu este clar formulată. La fel, menţionăm că aceasta prevede o contravenţie similară celei indicată în lit.a) alin.(5) a articolului dat.

31. La **Art.I, pct.5 art.358 alin.(1) lit.e)** sugerăm excluderea textului *„neglijarea sau"*, or aceasta presupune *„neîndeplinirea în termen a măsurilor specificate în actele de control şi a prescripţiilor emise privind lichidarea încălcărilor constatate"*.

32. Ce ţine de normele de tehnică legislativă, stabilim că este necesară revizuirea terminologiei folosite în prezentul proiect de lege în vederea respectării caracterului uniform al acesteia, în corespundere cu cea utilizată în alte acte normative, precum şi, verificarea suplimentară a conţinutului normelor indicate întru evitarea dublării contravenţiilor.

33. De asemenea, precizăm că alin.(6) al art.47 din Regulamentul Parlamentului şi art.32-38 din Legea nr.100/2017 stabilesc obligaţia prezentării, la înaintarea proiectului de act legislativ depus spre dezbatere, a rezultatelor consultărilor publice asupra proiectului, expertizei juridică, anticorupţie, economică, financiară, ştiinţifică, ecologică şi de alt gen. Atenţionăm că, acestea lipsesc, iar, nota informativă nu prezintă explicaţii privind motivul neprezentării actelor respective.

34. Potrivit art.32 alin.(1) din Legea nr.100/2017, proiectul urma a fi transmis spre avizare autorităţilor publice responsabile de implementarea prevederilor conţinute în proiect, instituţiilor interesate, precum şi, reprezentanţilor societăţii civile, care întocmesc şi prezintă autorului avizele la proiect. Constatăm că, proiectul de lege a fost înaintat în Parlament fără careva avize, fapt care denotă încălcarea procedurii de prezentare a proiectului de lege în Parlament.

35. La fel, reţinem faptul că, nota informativă nu oferă explicaţii pentru toate modificările propuse fapt contrar art.30 al Legii nr.100/2017.

36. Cu titlu de informare, menţionăm că, în Parlament se examinează proiectele de legi nr.113 din 09.07.2019; nr.43 din 12.02.2020; nr.167 din 04.05.2020; nr.263 din 19.06.2020; nr.351 din 28.07.2020; nr.417 din 08.10.2020; nr.106 din 12.04.2021; nr.115 din 16.04.2021; nr.175 din 09.08.2021; nr.395 din 15.12.2021; nr.428 din 29.12.2021 şi nr.15 din 20.01.2022; nr.24 din 01.02.2022; nr.44 din 16.02.2022 prin care se propune modificarea Codului contravenţional. Astfel, în scopul evitării suprapunerilor de reglementări şi a eventualelor conflicte de norme, potrivit prevederilor art.56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, prin care se stabileşte că, dacă sânt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea şi/sau completarea mai multor articole din acelaşi act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect.

În concluzie, urmare a celor indicate mai sus, considerăm că proiectul de lege urmează a fi revizuit prin prisma obiecţiilor expuse.

Şef Direcţie generală,
Ion CREANGĂ

Ex:V. Caşu
820-237;