



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

### la proiectul de lege pentru completarea Legii nr. 293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat "Prima Casă" (nr.302 din 14.07.2022)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului,-adoptat prin Legea nr. 797/1996 și a prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

#### ***I. Observații de ordin general și procedural***

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.
2. Potrivit Notei informative alăturate proiectului de lege, intervenția legislativă constă în completarea Legii nr. 293/2017 cu norme noi, care ar permite beneficiarilor Programului de stat "Prima Casă" să beneficieze de o compensație din partea Guvernului în contextul majorării ratei dobânzii cu cel mult 2 puncte procentuale în comparație cu rata prevăzută la semnarea contractului.
3. Menționăm că proiectul de lege se atribuie la categoria de legi organice, examinarea și adoptarea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului.
4. La înaintarea spre examinare în Parlament a proiectului de lege urmează a se ține cont de următoarele aspecte:
  - potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, la proiectul de act normativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate, precum și rezultatele consultărilor publice, iar conform art. 34 din Legea nr.100/2017, autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor prevăzute de legislație *în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ*;
  - art. 58 din Regulamentul Parlamentului stabilește că proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare;
  - este de menționat că modificarea propusă va genera majorarea cheltuielilor bugetului de stat și în această situație, sunt relevante normele art.131 alin.(4) și alin.(6) din Constituție care prevăd expres că, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern, și că *nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără*

*stabilirea sursei de finanțare.* Prin urmare, adoptarea proiectului de act normativ este condiționată de **existența avizului pozitiv al Guvernului;**

- în context, reținem și prevederile art.17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, care expres stabilesc că *"pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget", iar "stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite."*;

- atragem atenția că, argumentarea proiectului în contextul Notei informative nu corespunde exigențelor înaintate de alin.(6) al art.47 din Regulamentul Parlamentului, art.34 și art.35 din Legea nr.100/2017, care stabilesc expres că proiectul de act legislativ se depune spre dezbatere împreună cu expertizele juridică, anticorupție, economică, financiară și de alt gen. Atenționăm că, acestea lipsesc. Aceste expertize pot determina necesitatea adoptării proiectului de lege, evidențiind aspectele *pozitive și negative* ale acestuia, relevanța și semnalarea deficiențelor economico-financiare;

- potrivit prevederilor Legii nr. 100/2017, în compartimentul Notei informative urma a fi prezentă și informația ce ține de modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare cu indicarea listei actelor normative ce urmează a fi modificate, respectiv necesită să se menționeze și modificarea Legii bugetului de stat.

Suplimentar, ținem să evidențiem și faptul că urmare a încălcării procedurii de întocmire și prezentare a proiectului de lege, nerespectarea procedurii stabilite de Constituție, Regulamentul Parlamentului și Legea nr.100/2017 constituie temei de declarare a neconstituționalității, fapt constatat și de Curtea Constituțională a Republicii Moldova în jurisprudența sa (HCC nr. 14/2021; HCC nr. 8/2021; HCC nr. 4/2021; HCC nr. 28/2020; HCC nr. 11/2014).

## **II.Observații de ordin tehnico- juridic și redacțional**

5. Potrivit art. 63 alin.(3) din Legea nr. 100/2017, dacă se modifică un singur articol sau punct dintr-un act normativ, în denumirea actului de modificare se face referire expresă la articolul sau punctul modificat și actul normativ respectiv, iar referința la operația de completare în cadrul modificării unui act normativ este de prisos. Astfel, denumirea actului normativ cu elementele de identificare, se va reda în următoarea redacție:

### **"LEGE**

#### **privind modificarea articolului 6 din Legea nr. 293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat "Prima Casă" "**

6. Reținem că, practica de elaborare a proiectelor de acte normative, impune anumite rigori lingvistice și semantice, acestea urmând să asigure sistematizarea și unificarea actelor normative. Corespunzător, partea introductivă, partea dispozitivă și sursa de publicare a Legii, conținute în **art. I** al proiectului necesită corectări în acest sens. Prin prisma cerințelor și rigorilor de redactare pentru exprimarea normativă a intenției de modificare a actului normativ se indică expres actul normativ vizat, cu toate elementele de identificare necesare. Respectiv, în contextul celor menționate, propunem următoarea redacție pentru dispoziția art. I din proiect:

*” Art. I. – Articolul 6 din Legea nr.293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat ”Prima casă” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.18–26, art.95), cu modificările ulterioare se completează cu alineatul (10) cu următorul cuprins:”*

- Cât privește conținutul alineatului (10), propus spre completare, atenționăm că acesta este formulat într-un limbaj impropriu actelor normative, deoarece de regulă, referința la un act normativ, sau la un element structural se face expres, cu trimitere la norma vizată, respectiv, utilizarea cuvintelor: *”prevederile menționate supra”* - nu pot fi admise în text, or, din redacția propusă nu este clar- de la care normă este efectuată derogarea. Aceste cerințe sunt cuprinse în Legea nr. 100/2017 la art. 55 alin.(4).

- Consecvent, ținem să precizăm că potrivit alin. (3) al art. 6 din Legea supusă modificării, *”rata maximă a dobânzii anuale va fi flotantă și va fi publicată de către IP ”ODA”, o dată la 6 luni, pe pagina sa web oficială....”*.

Corespunzător, autorii nu au specificat în norma propusă, perioada aplicării acestei compensații în raport cu majorarea acesteia, luând în considerație caracterul flotant al ratei dobânzii;

- la propunerea derogatorie propusă la alin.(10), urmează a se ține cont și de faptul că în procedură legislativă se află la examinare *proiectul de lege nr. 296/2022 pentru modificarea articolului 6 din Legea nr. 293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat ”Prima Casă”*, inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, acesta a fost examinat în prima lectură la data de 14.07.2022 și propus dezbaterii în plen pentru lectura a doua la data de 21.07.2022. Proiectul menționat, prevede ca *pentru creditele acordate, majorarea ratei dobânzii să nu depășească 4 puncte procentuale o dată la 6 luni, iar pe parcursul a 12 luni consecutive să nu poată depăși 6 puncte procentuale;*

- urmare celor expuse, și întru evitarea unor conflicte de ordin juridic și redacțional, relevăm că în conformitate cu alin.(5) al art.56 din Regulamentul Parlamentului, dacă sunt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect.

- în redacția propusă de autori, nu este clar care de fapt va fi cota procentuală de referință de la care se va calcula compensația, or în condițiile alin.(3) al art. 6 rata dobânzii este flotantă. Astfel, în maniera redată, normele expuse nu vor corespunde criteriului de calitate a legii, fiind relevante în acest caz constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, potrivit căreia: *„Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.*

7. Cu referire la **art. II** din proiect, reținem că în temeiul art.56 alin.(1) din Legea nr.100/2017, *actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării.* Iar potrivit rigorilor alin.(2) din același articol: *poate fi stabilită o altă dată de intrare în vigoare a actului normativ, doar în cazul în care acesta urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova,*

conformarea cadrului normativ hotărîrilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.

**8.** Privitor la aplicarea normei, menționăm că potrivit alin.(2) al art. 48 din Legea nr. 100/2017, *dispozițiile tranzitorii ale actului normativ trebuie să asigure, pe o perioadă determinată corelarea noilor reglementări cu cele ale actelor normative preexistente, menținerea temporară a unor situații juridice născute în temeiul vechilor reglementări și, după caz, să asigure modificarea altor acte normative.*

De asemenea, atenționăm că la **art. II** din proiect autorii propun ca noile prevederi să se aplice inclusiv creditelor acordate în cadrul Programului de stat „Prima Casă” pînă la data de 1 iulie 2022, adică inclusiv situațiilor juridice instituite pînă la data de 1 iulie 2022, ceea ce este contrar prevederilor alineatelor (3) și (4) ale art. 73 din Legea nr. 100/2017, care expres prevăd că, *actul normativ produce efecte doar cît este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv și că au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.*

Relevante în acest sens sunt aprecierile Curții Constituționale a Republicii Moldova cuprinse în Decizia nr. 96 din 19 decembrie 2016, unde Curtea a reținut că: „28. *O lege este retroactivă, cînd atinge sau modifică situații trecute, definitiv stabilite, sau acte care și-au epuizat toate efectele în trecut...*”.


Această concluzie se consolidează și prin interpretările anterioare ale Curții Constituționale, care a statuat că *legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Legea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut* (HCC nr.32 din 29 octombrie 1998).

Prin această afirmație, Curtea a stabilit *principiul de neretroactivitate a legii*, cînd legea nouă nu se aplică actelor și faptelor încheiate, săvârșite sau, după caz, produse înainte de intrarea sa în vigoare, fiind aplicabilă actelor și faptelor ulterioare intrării sale în vigoare.

Fără a afecta *conceptul de neretroactivitate*, la art. 7 alin.(2) și alin.(5) din Codul civil este stabilit, *inter alia*, că legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare, iar dispozițiile legii noi se aplică modalităților de exercitare a drepturilor sau de executare a obligațiilor, precum și de înstrăinare, preluare, transformare și de stingere a situațiilor contractuale în curs de realizare.

În această ordine de idei, reținem despre necesitatea examinării suplimentare a oportunității promovării prevederii respective, în vederea excluderii riscului de adoptare a unei legi contrare principiilor constituționale.

Urmare celor expuse, considerăm că la examinarea proiectului de lege în cadrul ședinței plenare a Parlamentului, se va ține cont de obiecțiile și propunerile expuse în aviz, iar oportunitatea adoptării acestuia ține de competența exclusivă a Legislativului.

  
**Ion CREANGĂ**  
**Șef Direcție generală**

Ex.E.Dolintă  
Tel.: 820-554