

NOTA INFORMATIVĂ
La proiectul de lege privind modificarea unor acte normative
(cadru conex Codului administrativ)

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (cadru conex Codului administrativ) a fost elaborat de către Ministerul Justiției.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative are la bază modificarea cadrului conex Codului administrativ.

Legislația în vigoare cuprinde o serie de reglementări diversificate cu privire la aspecte ce vizează emiterea de acte administrative cu caracter normativ sau individual, mecanismele de verificare a legalității actelor administrative, de soluționare a cererilor privind accesul la informație etc. Acest număr impunător de acte normative ce au ca efect emiterea de acte administrative, conțin norme contradictorii care duc la o interpretare eronată și la o aplicare greșită a normelor de drept, care în consecință aduc la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Din analiza cadrului normativ conex Codului administrativ existent se poate concluziona existența mai multor neconcordanțe între normele Codului administrativ și reglementările prevăzute de legile speciale în privința procedurii administrative și a modalității de contestare a actelor administrative.

Astfel, prin proiectul dat se urmărește asigurarea stabilității procedurilor administrative, uniformizarea cadrului legal existent și ajustarea acestuia la Codul administrativ, care stabilește necesitatea respectării procedurii prealabile asupra încălcării unui drept vătămat de către o autoritate publică prin emiterea actelor administrative. Totodată, până la momentul adresării în instanța de judecată, Codul administrativ a introdus necesitatea trecerii a două grade de jurisdicție unde acestea există. În acest sens, s-a încercat soluționarea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele fizice și juridice într-un timp relativ scurt pe o cale extrajudiciară (procedura prealabilă) cu celeritate mai sporită.

Proiectul, de asemenea, are drept scop apropierea administrației publice de cetățean și îmbunătățirea calității serviciilor publice oferite cetățenilor, asigurarea

informării și participării tuturor părților interesate la luarea deciziilor administrative, creșterea responsabilizării autorităților publice, prin stabilirea regulilor prevăzute de Codul administrativ tuturor subiecților implicați în procesul administrativ.

Pe lângă ajustarea cadrului conex la *Codul administrativ*, prin proiectul menționat urmează a fi executate *Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență și Hotărârea Curții Constituționale nr. 27 din 13 noiembrie 2020 privind controlul constituționalității unor dispoziții din articolele 55 alin. (3), 56 alin. (2), 60 alin. (4) și 63 alin. (4) din Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova*, hotărâri prin care a fost eclarat neconstituțională prevederea articolului 225 alineatul (3) din *Codul administrativ*, în contextul în care, potrivit prevederilor menționate, **instanța judecătorească**, cu ocazia examinării cauzei în contenciosul administrativ împotriva unui act administrativ individual sau normativ referitor la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare, **nu are posibilitatea de se pronunța asupra proporționalității măsurilor conținute în actul respectiv.**

Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a reținut faptul că alături de Parlament, sistemul judiciar joacă un rol crucial în controlul prerogativelor executivului pe durata stării de urgență, judecătorii de drept comun verificând legalitatea măsurilor de urgență concrete. Mai mult, sistemul judiciar trebuie să asigure și în aceste situații dreptul la un proces echitabil. De asemenea, persoanele trebuie să beneficieze de dreptul la un remediu efectiv în cazul în care autoritățile publice le încalcă drepturile fundamentale prin măsurile de urgență. În acest sens, s-a menționat că durata și domeniul de aplicare al derogărilor de la articolul 15 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului sunt limitate la ceea ce este „strict impus de exigențele situației”. Tribunalele naționale trebuie să aibă jurisdicție deplină pentru a examina măsurile care impun restricții și derogări sub aspectul legalității, caracterului justificat și conformității cu dispozițiile relevante ale Convenției Europene a Drepturilor Omului (Avizul privind protecția drepturilor omului în situații de urgență, CDL-AD(2006)015, §§ 12 și 36).

Analizând limitele controlului judecătoresc stabilite de articolul 225 alin. (3) din *Cod*, Curtea constată că *prima facie* măsurile de urgență ale autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență pot fi contestate în fața tribunalelor. Pe de altă parte, acest articol **nu permite judecătorilor să examineze dacă măsurile contestate sunt „strict impuse de exigențele situației de urgență” ,adică dacă sunt proporționale.”**

Totodată, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a subliniat că, „pentru a îndeplini cerințele stabilite de articolul 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, „tribunalul” trebuie să aibă competența de a examina toate problemele de fapt și de drept relevante pentru soluționarea litigiului pentru care a fost sesizat. Cerința ca un tribunal să aibă „jurisdicție deplină” este îndeplinită atunci când se constată că organul judiciar în discuție a exercitat o „jurisdicție suficientă” sau a asigurat o „examinare suficientă” în cadrul procedurii (Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalia[MC], 6 noiembrie 2018, §§ 176-177). Această condiție nu va fi îndeplinită, dacă tribunalul este împiedicat să examineze sau nu va examina problemele centrale ale litigiului (a se vedea Franz v. Germania, 30 ianuarie 2020, § 82)”.

În același timp, urmează a fi ajustate trimiterele la *Codul civil* din *Codul administrativ*, reieșind din faptul că în 2018 legiuitorul a adoptat *Legea nr. 133 cu privire la modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative* prin care *Codul civil* a fost modificat substanțial, iar trimitere existente din *Codul administrativ* sunt depășite.

3. Principalele prevederi ale proiectului

Proiectul vine cu o serie de modificări în vederea ajustării și aducerii actelor normative în vigoare în concordanță cu prevederile Codului administrativ, prin care se va introduce o terminologie unitară și o claritate în partea ce ține de contestarea actului administrativ emis de către autoritățile publice vizate în fiecare lege separată.

Prezentul proiect propune modificări la următoarele acte normative:

I. Codul Funciar nr.828/1991

Prin modificările propuse se abrogă unele norme care și-au pierdut din utilitate (articolele 91-93) și se propune modificarea articolului 90 existent. Soluțiile propuse în Capitolul XIV *Soluționarea litigiilor funciare* vin să facă claritate asupra procedurilor de contestare a actelor administrative și soluționarea litigiilor dintre autorități și deținătorii de terenuri. Astfel, se propune o nouă redacție a articolului 90 în care se vor reglementa care prevederi se vor aplica la soluționarea litigiilor dintre deținătorii de terenuri și autoritățile administrației publice locale, precum și cele dintre persoanele de drept privat.

II. Codul Fiscal al Republicii Moldova nr. 1163/1997

Procedura de contestare a actelor emise de către organele fiscale în prezent este diferită de cea prevăzută în Codul administrativ. În acest sens, proiectul dat vine cu o serie de modificări în Titlul V Capitolul 17 unde este prevăzută procedura de contestare a deciziei Serviciului Fiscal sau a acțiunea funcționarului fiscal.

Astfel, proiectul vine cu o nouă redacție a articolului 267 ”Dreptul de a contesta decizia Serviciului Fiscal de Stat sau acțiunea funcționarului fiscal”. Prin redacția nouă se face trimitere la prevederile Codului administrativ care reglementează toată procedura administrativă, fiind opozabilă subiecților implicați în această activitate. În contextul expus supra propunem abrogarea articolelor 268-270 și 274 pentru a elimina acele norme din lege care vin în contradicție cu prevederile Codului administrativ și a celor care dublează procedura de contestare a actelor administrative, or pentru evitarea paralelismelor în legislație se impune abrogare acestora, grație dispozițiilor art. 65 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

III. Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație

Odată cu adoptarea Codului administrativ la 19 iulie 2018 procedura administrativă a suferit o serie de modificări. În consecință menționăm că este necesar de ajustat și Legea privind accesul la informație (în articolul 15 alineatul (1)), în sensul specificării faptului că cererile privind accesul la informație vor fi înregistrate și examinate în conformitate cu prevederile Codului administrativ nr. 116/2018.

Totodată, se dă o nouă redacție a articolului 16 din lege, pentru a face o distincție clară între termenii prevăzuți de Codul administrativ și cei prevăzuți de Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație.

Suplimentar se propune de a fi abrogate normele care reglementează procedura de contestare a actului administrativ, (procedură care beneficiază de o reglementare expresă în cadrul Codului administrativ), pentru a crea o claritate și un regim juridic uniform al subiectului dat.

IV. Codul Vamal al Republicii Moldova, nr. 1149/2000

Considerentele avute în vedere la procedura de contestare a actelor emise de către organele fiscale sunt pertinente și urmează a fi reținute și în cazul procedurii de contestare a actelor emise de către organele vamale. Astfel, pentru aducerea în concordanță a prevederilor Codului Vamal cu cele ale Codului administrativ, proiectul vine cu un șir de modificări în secțiunea a 47-a din Capitolul XI care prevede calea administrativă de atac a acțiunilor sau inacțiunilor organelor vamale și ale

colaboratorilor vamali. În acest sens, se propune abrogarea articolelor 290-294 și ajustarea articolelor 186⁴, 288-289, 294¹ la prevederile Codului administrativ pentru a facilita modul de contestare a deciziilor organelor vamale și a colaboratorilor vamali și a-1 alinia la regimul juridic general stabilit de Codul administrativ.

V. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală

Codul administrativ în prezent nu mai operează cu noțiunea de ”instanța de contencios administrativ” dar cu noțiunea de „instanța de judecată”. Astfel, se propune ca în tot cuprinsul legii sintagma „instanța de contencios administrativ” la orice formă gramaticală să fie substituită cu sintagma „instanța de judecată” pentru a crea o terminologie unitară în actele normative în vigoare.

Totodată, proiectul prevede o serie de intervenții în mai multe articole pentru a face o claritate în modul de contestare a actelor administrative.

VI. Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat

În prezenta lege s-a intervenit în articolul 17 care prevede contestarea deciziei de secretizare a informațiilor și anume în alineatul (3) al articolului menționat s-a propus o nouă redacție a acestuia pentru a oferi o claritate și a aduce normele acestuia în concordanță cu cele ale Codului administrativ. Prin redacția propusă se aduc unele clarificări cu privire la modul de contestare a actului administrativ, prin introducerea obligativității de a contesta actul la organul emitent și nu la cel superior. Astfel, se va oferi beneficiul a două trepte de contestare prealabilă până la necesitatea de adresare în instanța de judecată.

Totodată, se intervine și în alte articole pentru ajustarea legii menționate la prevederile Codului administrativ, excluzându-se și normele neaplicabile.

VII. Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător

Legea nr. 1353/2000 privind gospodăriile țărănești (de fermier)

Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare

Codul de executare al Republicii Moldova nr. 443/2004

Legea nr. 115/2005 cu privire la producția agroalimentară

Legea nr. 422/2006 privind securitatea generală a produselor

Legea nr. 131/2007 privind siguranța traficului rutier

Legea nr. 170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate

Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat

Legea nr. 66/2008 privind protecția indicațiilor geografice, denumirilor de origine și specialităților tradiționale garantate

Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public

Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova

Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal

Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate

Legea nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități

Legea nr. 129/2012 privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale

Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător

Legea nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat

Legea nr. 171/2012 privind piața de capital

Legea nr. 183/2012 concurenței

Legea nr. 50/2013 cu privire la controalele oficiale pentru verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate și de bunăstare a animalelor

Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale

Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului

Legea nr. 143/2014 privind regimul articolelor pirotehnice

Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014

Legea nr. 7/2016 privind supravegherea pieței în ceea ce privește comercializarea produselor nealimentare

Legea nr. 28/2016 privind accesul pe proprietăți și utilizarea partajată a infrastructurii asociate rețelelor publice de comunicații electronice

Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică

Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale

Legea nr. 234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare

Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică

Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare

Legea nr. 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal

Legea nr. 119/2018 cu privire la medicamentele de uz veterinar

Legea nr. 139/2018 cu privire la eficiența energetică

Legea nr. 154/2018 privind atragerea investițiilor străine în domeniul producției de film și alte opere audiovizuale.

Modificările propuse în actele normative enunțate supra se operează pentru a aduce conținutul și terminologia acestora în corespundere cu prevederile Codului administrativ, pentru a crea un cadru legal unitar în partea ce ține de contestarea actelor administrative. Totodată, s-a intervenit de ordin tehnic în cuprinsul actelor normative

cu schimbările de rigoare a tuturor referințelor la Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și Legea nr.190/1994 cu privire la petiționare prin trimiteri la prevederile Codului administrativ.

Un aspect esențial asupra căruia dorim să atragem atenția îl reprezintă faptul că prin intermediul prezentului proiect în unele acte normative sunt prevăzute expres derogări de la normele Codului administrativ referitoare la parcurgerea procedurii prealabile de contestare a actului administrativ. Aceste derogări exprese constau în lipsa obligativității parcurgerii procedurii prealabile prevăzută de Codul administrativ drept regulă în materie și au fost incluse în proiect pentru a se spori gradul de previzibilitate a cadrului normativ general în contextul în care prevederea de la art. 163 alin. (3) din Codul administrativ stabilește că „Procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: (...) c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.”. Prin urmare, pentru a se exclude orice dubii cu privire la lipsa necesității parcurgerii procedurii prealabile într-un șir de situații specifice, s-a exprimat în particular expres acest fapt în prevederile corespunzătoare din proiect. Soluția excluderii obligativității parcurgerii procedurii prealabile în cazurile date este generată de faptul că natura juridică a actului administrativ sau a situației create, calitatea specială a părților în litigiu (cum ar fi spre exemplu, în cazul art. 45 alin. (4) lit. b), 48 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală) sau urgența situației asupra căreia este necesar de pronunțat (cum ar fi în cazul prevederii de la art. 24 alin. (2) din Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat) goleşte de conținut procedura prealabilă de contestare și exclude beneficiile potențiale pe care le poate oferi aceasta.

În același timp, atragem atenția asupra faptului că în unele acte normative supuse modificărilor au fost incluse norme derogatorii de la prevederile Codului administrativ, în special normele care prevăd contestarea actelor Serviciului vamal sau fiscal. Introducerea unor asemenea derogări a fost necesară reieșind din specificul procedurilor respective care prin natura lor sunt proceduri administrative specifice ce urmează a se desfășura în anumiți termeni care sunt reglementați de către legea specială și nu de către Codul administrativ, actul normativ general care reglementează procedura de constare a actelor administrative.

Totodată, reieșind din faptul că Curtea Constituțională a declarat neconstituțional articolul 225 alineatul (3) din *Codul administrativ* se propune completarea alineatului 3 al articolului 225 cu litera e) cu acordarea dreptului instanțelor judecătorești competența de a verifica proporționalitatea măsurilor de urgență dispuse de către autoritățile executive responsabile de gestionarea stării de urgență . Astfel, propunerea dată oferă un câmp de aplicare foarte larg, principiul

proporționalității impune existența unor garanții care ar putea compensa eventuala aplicare abuzivă a prevederilor contestate. În primul rând, împotriva acțiunilor abuzive ale autorităților publice, în eventualitatea în care acestea au loc, trebuie să existe un remediu sub forma controlului judecătoresc. Astfel, legea trebuie să le asigure persoanelor afectate de măsurile de urgență ale executivului pe durata stării de urgență accesul la un tribunal cu „jurisdicție deplină”.

4. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea proiectului nu necesită cheltuieli financiare.

5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Adoptarea prezentului proiect de act normativ nu va necesita operarea unor modificări în cuprinsul altor acte normative.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul Legii de modificare a unor acte normative (cadrul conex Codului administrativ) a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*, precum și pe platforma guvernamentală www.particip.gov.md.

Proiectul a fost înregistrat la Cancelaria de Stat cu nr. unic 482/MJ/2021 și remis la avizare autorităților interesate. Urmare a recepționării avizelor, acestea au fost incluse în tabelul de sinteză și analizate fiecare obiecție, propunere separat.

Prin scrisoarea cu nr. 03/2657 din 22 martie 2022, proiectul menționat a fost remis la avizare repetată. Ulterior, după recepționarea avizelor autorităților interesate, acestea au fost incluse în tabelul de sinteză și analizate fiecare în parte.

7. Constatările expertizei anticorupție

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la prevenirea încălcării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului drept consecință a interpretării eronate și aplicării greșite a normelor de drept, datorită existenței normelor diversificate și contradictorii reglementate într-un număr impunător de acte normative ce au ca efect emiterea de acte administrate.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție n-au fost identificați careva factori sau riscuri de corupție.

Ministru

Sergiu LITVINENCO