



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. _____

din _____
Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege privind instituirea
unui moratoriu asupra autorizării și continuării executării unor
lucrări de construcție în municipiul Chișinău**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind instituirea unui moratoriu asupra autorizării și continuării executării unor lucrări de construcție în municipiul Chișinău.

Prim-ministru

MAIA SANDU

Contrasemnează:

Ministrul economiei
și infrastructurii

Vadim Brînzan

Ministrul justiției

Olesea Stamate

Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr.

AVIZ

la proiectul de lege privind instituirea unui moratoriu asupra autorizării și continuării executării unor lucrări de construcție în mun. Chișinău

Guvernul a examinat proiectul de lege privind instituirea unui moratoriu asupra autorizării și continuării executării unor lucrări de construcție în mun. Chișinău, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 50 din 13 iunie 2019) de către dl Vladimir Bolea, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Proiectul propus are ca scop instituirea unui moratoriu prin crearea unei previzibilități și clarități în ceea ce ține de construcția de obiective noi, fără ca să fie încălcate drepturile și interesele atât ale administrației publice locale, cât și ale persoanelor interesate, evitînd crearea circumstanțelor ce generează litigii judiciare.

Deși în nota informativă sînt prezentate exemple ce denotă existența unei probleme sistemice, totuși, din punct de vedere conceptual, prin prevederile proiectului s-ar aduce atingere dreptului de proprietate al proprietarilor de terenuri și construcții/imobile aflate în curs de construcție, afectate de instituirea moratoriului.

Este de remarcat că art. 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului stabilește: „Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decît pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții sau a amenzilor”.

Astfel, cu toate că, potrivit acestor prevederi, marja de apreciere de care se bucură legislativul național este destul de largă, măsura impusă trebuie să urmărească un scop legitim, adică să nu fie lipsită în mod vădit de temeiuri rezonabile și să existe o legătură de proporționalitate între mijloacele antrenate și scopul urmărit.

În contextul dreptului la proprietate, principiul proporționalității joacă un rol deosebit de important, fiind invocat în procedurile judiciare în care se pune problema prevalenței unui drept legal față de un alt drept legal sau în care disputa privește protecția unui drept privat în contrapunere cu protecția interesului public. În asemenea situații, principiul proporționalității este cea regulă conflictuală care determină înclinarea balanței în favoarea uneia dintre părți, linia de echilibru presupunînd preocuparea ca niciunul dintre interesele implicate în speță să nu beneficieze de o protecție absolută, prin negarea generală a protecției celuilalt.

Astfel, trebuie să existe anumite limite de protecție pentru fiecare interes implicat în parte, chiar dacă limitele respective sunt diferite ca întindere și conținut.

Reliefăm că acest echilibru nu va fi atins dacă persoana vizată trebuie să suporte „o sarcină individuală excesivă” (cauza *Bimer SA c. Moldovei*, §5). Or instituirea condiției continuării lucrărilor de construcție doar după obținerea rezultatului pozitiv al consultărilor publice organizate în acest scop ar fi susceptibilă să supună agenții economici unei cerințe irealizabile (*a contrario*, *Europa-Trust S.A. c. Moldovei*, §43).

Potrivit art. I din proiectul de lege, se propune instituirea moratoriului asupra autorizării și continuării executării lucrărilor de construcție a obiectivelor noi în interiorul cartierelor locative existente în mun. Chișinău.

Regula privind instituirea moratoriului asupra autorizării executării lucrărilor de construcție este discutabilă din punct de vedere conceptual și este în dezacord cu art. 2 și 6 din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. Astfel, certificatul de urbanism pentru proiectare reprezintă un act cu caracter reglementator, eliberat de către emitent, prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) prescripțiile și elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, și care permite elaborarea documentației de proiect. Totodată, prescripțiile privind regimul arhitectural-urbanistic includ elemente cu referire la alinierea terenului și a construcțiilor față de străzile adiacente și distanțele dintre construcții și proprietățile vecine.

Semnalăm că distanțele dintre casele de locuit, clădirile de locuit și publice, precum și cele industriale se stabilesc în temeiul calculelor de insolare și iluminare naturală în corespundere cu exigențele de mediu și în conformitate cu condițiile de prevenire și stingere a incendiului, potrivit normativului în construcții NCM B.01.05.2019 „Urbanism. Sistematizarea și amenajarea localităților urbane și rurale”.

Prin urmare, se prezumă că, pînă la începerea lucrărilor de construcție, investitorul (beneficiarul) a primit certificatul de urbanism și a luat cunoștință de toate prescripțiile și elementele acestuia enunțate supra. În ce măsură regulile privind autorizarea construcțiilor au fost respectate urmează a fi verificate prin acțiuni de control în temeiul Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Instituirea unor cerințe suplimentare aferente procesului de proiectare, autorizare și executare a lucrărilor de construcție nu vor fi aplicabile decît pentru situațiile ce vor apărea ulterior intrării în vigoare a legii și nu pot avea efect pentru trecut.

Avînd în vedere cele expuse, se propune a se reexamina prevederea de la art. I al proiectului, ce vizează distanța dintre obiectivul nou și clădirea existentă.

La art. II semnalăm despre necesitatea revizuirii normei care stabilește că rezultatul consultărilor publice să fie pozitiv, or este lipsită de claritate formularea „rezultat pozitiv al consultărilor”. Această normă nu oferă informație despre procedura consultărilor publice și cum poate fi cuantificat termenul de „rezultat

pozitiv”, care este numărului minim de membri pentru adoptarea unei decizii pozitive, tipul de majoritate de adoptare a deciziei respective, precum și procedura de votare în caz de paritate de voturi.

De asemenea, o condiție pentru continuarea lucrărilor de construcție menționate reprezintă „dovada înmînării avizului coproprietarilor de imobil/teren învecinate despre data organizării consultărilor publice”. Menționăm că norma respectivă nu este expusă cu claritate, aceasta constituind o abatere de la principiul predictibilității și previzibilității normei juridice. Astfel, se recomandă autorului să specifice cu exactitate condițiile necesare pentru continuarea lucrărilor de construcție.

În acest context, subliniem că normele juridice trebuie să corespundă condițiilor de claritate, accesibilitate și previzibilitate. Curtea europeană a drepturilor omului, în jurisprudența sa, a remarcat că o normă este clară, accesibilă și previzibilă numai atunci cînd este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încît să permită oricărei persoane să decidă asupra conduitei sale și să fie capabilă, cu consiliere adecvată, să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-o normă (a se vedea *Cantoni c. Franței*, § 35; *Achour c. Franței [MC]*, § 54). Odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență, pentru a evita pe cît este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept pe care îi privesc măsurile de aplicare a acestei soluții (*Păduraru c. României*, 1 decembrie 2005, §92).

Totodată, propunem stabilirea unei perioade concrete (data-limită) pentru care se aplică moratoriul, or, potrivit DEX-ului, *moratoriul* reprezintă dispoziția care suspendă provizoriu executarea unor obligații contractuale sau legale, stabilită prin lege pe un anumit timp sau pentru perioada existenței unor împrejurări speciale.

Consecutiv, menționăm că în nota informativă sînt analizate, cu preponderență, doar condițiile care au impus elaborarea proiectului, fără a fi cercetate efectele și impactul financiar, economic, juridic și social pentru investitorii în construcție, antreprenori executanți și nu în ultimul rînd pentru beneficiarii părți ai contractelor privind investițiile în construcție. Astfel, urmează a analiza impactul moratoriului, în special cel legat de numărul muncitorilor antrenați la lucrările care vor fi stopate (sistarea plăților salariale, statutul juridic al contractului de muncă), plata daunelor și intereselor pentru întîrzierea lucrărilor și darea în exploatare a imobilelor, a creditelor contractate de investitori, precum și continuitatea contractelor de chirie a utilajelor pentru efectuare lucrărilor.

Referitor la art. III din proiectul legii, relevăm că prevederile acestuia duc la subminarea principiului autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și de a gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice (art.3 lit. a) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă).

Sub rezerva celor menționate mai sus, proiectul necesită a fi corelat cu normele de tehnică legislativă.

Cu referire la preambul, remarcăm că, potrivit art. 43 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în preambulul actului normativ sînt prevăzute scopul și rațiunea adoptării, aprobării sau emiterii actului normativ, motivația social-politică, economică sau de altă natură, precum și direcțiile principale reflectate în actul normativ. Preambulul actului normativ nu conține norme juridice și reguli de interpretare, de regulă, însoțind un act normativ de importanță majoră pentru societate. Sub acest aspect se va revedea necesitatea includerii în proiect a preambulului.

La art. III se va reconsidera textul „punerea imediată în aplicare”. Regula generală privind intrarea în vigoare a actelor normative, statuată în art. 56 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, prevede că actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Totodată, alin. (3) al acestui articol dispune că „Intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se 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.” Astfel, intrarea în vigoare a actului normativ la data publicării trebuie să fie argumentată în nota informativă.

De altfel, intervenția legislativă a statului în reglementarea activității agenților economici trebuie să prevadă o perioadă de timp de tranziție care să permită ajustarea comportamentului subiecților vizați la noile prevederi legale.

Adițional, semnalăm că, în conformitate cu art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, pentru proiectele actelor normative care au impact asupra activității de întreprinzător este obligatorie analiza impactului de reglementare efectuată în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și cu metodologia aprobată de Guvern.

De asemenea, se consideră oportună consultarea opiniei asociațiilor patronale și sindicale din domeniul construcțiilor pe marginea proiectului în cauză.

Ținînd cont de cele expuse, proiectul de lege propus urmează a fi redactat prin prisma recomandărilor înaintate.