

NOTĂ INFORMATIVĂ
la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative

Necesitatea elaborării proiectului a fost determinată de situația reală atestată și problemele definite în domeniul de activitate ale administrației publice locale cât și ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu. Acest proiect răspunde obiectivelor trasate în Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2013-2014, Strategia Națională de Descentralizare, și în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 07.05.2012, inclusiv prin crearea unui sistem instituțional și juridic care să asigure transparența decizională și care să ofere instrumente eficace de responsabilizare a autorităților administrației publice locale în fața populației, de facilitare a participării populației la procesul decizional, de luptă împotriva corupției, de garantare a echității și de combatere a discriminării. Totodată, proiectul vizează clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu, cu respectarea strictă a autonomiei locale.

Reforma în administrația publică și implementarea politicilor de descentralizare administrativă, constituie un angajament asumat, o necesitate și prioritate, în contextul în care, Guvernul Republicii Moldova și-a propus drept obiectiv prioritar integrarea europeană. Un rol important în realizarea acestui angajament revine oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Astfel, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat ca structuri reprezentative ale Guvernului pe plan local, au sarcina de a monitoriza modul în care se implementează, în teritoriu, politicile, programele și strategiile aprobate de Guvern.

În virtutea atribuțiilor legale cu care sînt investite, acestea asigură monitorizarea impactului, în teritoriu, la implementarea politicilor de descentralizare administrativă, modul în care serviciile publice desconcentrate își desfășoară activitatea (art.7 alin.(3) din Legea nr.435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă).

Totodată, sesizăm imperfecțiunea cadrului legal existent, care nu oferă pîrghii eficiente oficiilor teritoriale de acțiune în teritoriu, în special, în raport cu serviciile desconcentrate.

Respectiv, prin modificarea și completarea Legii nr.435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, se propune perfecționarea mecanismului de coordonare, de către reprezentantul Guvernului în teritoriu, a activității serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale în teritoriul unităților administrativ-teritoriale.

Exercitarea controlului administrativ de legalitate, reprezintă o altă atribuție importantă a instituției oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, care desfășoară în mod continuu activitatea de prevenire și creștere a calității actului

administrativ, care trebuie să respecte tehnicile juridice, condițiile de formă și fond, stabilite prin acte normative superioare și să asigure claritate, concizie și eficiență, întrucât, acestea fac parte din categoria formelor concrete de realizare a administrației publice, producătoare de efecte juridice. În aceeași ordine de idei, o mare atenție este acordată, inclusiv sprijinului informațional și suportului juridic oferit autorităților administrației publice locale (consultații permanente și seminare de instruire) de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Totodată, ca și în cazul coordonării activității serviciilor publice desconcentrate sunt sesizate mai multe obstacole ce nu permit exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor de control de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Astfel, odată cu lichidarea instituției Prefecturii (2003) și crearea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, după care, a direcțiilor teritoriale control administrativ ale fostului Minister al Administrației Publice Locale, atribuțiile acestora au suferit o serie de modificări în timp, astfel încât, la momentul actual, oficiile teritoriale reprezintă o instituție fără pîrghii reale pentru a putea asigura respectarea legislației, acțiunile acestora fiind lipsite, în marea majoritate a cazurilor, de finalitate. Or, procesul de descentralizare presupune și o perfecționare a mecanismelor de exercitare a controlului administrativ din partea Statului în scopul asigurării drepturilor cetățenilor săi la nivel local, asigurării prestării unor servicii calitative și accesibile acestora de către autoritățile administrației publice locale (în special chestiunea este valabilă în cazul competențelor delegate).

În scopul redresării situației, eliminării lacunelor din cadrul legal și eficientizării activității oficiilor teritoriale în domeniul asigurării respectării legislației, precum și în urma unui studiu de drept comparat efectuat asupra legislației române care reglementează activitatea instituției Prefecturii, a legislației altor state cu instituții similare, prin proiectul în cauză se propune modificarea și completarea unor acte legislative în scopul îmbunătățirii calității controlului de legalitate și posibilității combaterii și prevenirii fenomenului de gestionare frauduloasă a patrimoniului public al unităților administrativ-teritoriale.

În continuare, vom aduce doar câteva exemple privind necesitatea revizuirii cadrului legal în scopul eficientizării activității oficiilor teritoriale vizavi de stoparea și prevenirea anumitor acțiuni ilegale ale unor autorități ale administrației publice locale și de asigurare a respectării legislației în teritoriile administrate.

Astfel, în cazul înstrăinării bunurilor imobiliare proprietate publică ale unităților administrativ-teritoriale, cu încălcarea prevederilor legale, oficiile teritoriale nu pot preveni aceste acțiuni, din motiv că deciziile consiliilor, intrate în vigoare din momentul adoptării, sunt înregistrate la organul cadastral teritorial în termeni foarte restrînși, după care, bunurile respective, fiind înstrăinate de câteva ori (în timp de o lună), sunt imposibil de recuperat, întrucât, procedura legală de contestare a acestor acte durează de la 6 luni la 3-4 ani. În cazul contestării unor asemenea acte administrative, de regulă instanțele de judecată resping acțiunile în cauză, pe motiv că actele administrative a căror anulare se solicită au fost consumate, respectiv o eventuală anulare a acestora ar duce la încălcarea dreptului de proprietate dobîndit, drept ocrotit și garantat de Constituția Republicii Moldova, Codul civil, alte acte normative, precum și de instrumentele internaționale ratificate de către Republica Moldova. Or, în cazul în care, instanțele de judecată

admit cererile oficiilor teritoriale de anulare a actului administrativ contestat, aceasta nu se referă și la efectele juridice produse de actul respectiv, recuperarea bunurilor fiind imposibilă, iar acțiunile oficiilor teritoriale – fără finalitate, deoarece acestea nu au posibilitatea legală de a cere și anularea contractelor sau titlurilor de proprietate, ca efecte derivate din actul administrativ.

Pericolul social și economic al situației existente, constă în epuizarea fondului funciar public disponibil, altor bunuri imobiliare, fără evaluarea prealabilă a impactului, care l-ar putea genera acest fapt și, drept consecință pe viitor, organele administrației publice locale vor fi lipsite de posibilitatea repartizării terenurilor pentru construcția imobilelor de interes local și pentru asigurarea dezvoltării sociale a colectivității locale.

Drept exemplu, în urma controlului efectuat de către Serviciul Control Financiar și Revizie al Ministerului Finanțelor în 8 localități componente ale municipiului Chișinău, privind activitatea acestora în anii 2008-2010, s-au constatat pagube materiale cauzate bugetului și venituri ratate de peste 20 mln. lei, ca rezultat al gestionării ineficiente și ilegale a fondurilor publice. Ratările încasărilor la buget ar fi inimaginabile, în cazul efectuării unui control general la toate unitățile administrativ-teritoriale. Datorită imperfecțiunii cadrului legal existent, cu referire la cele enunțate mai sus, în Republica Moldova sunt cazuri unice privind sancționarea primarilor și consilierilor pentru gestionarea frauduloasă a bunurilor publice ale unităților administrativ-teritoriale, neexecutarea deciziilor consiliilor locale, a hotărârilor judecătorești, și depășirea atribuțiilor de serviciu.

Astfel, menționăm faptul, că oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, asistând la aceste acțiuni ilegale, nu dispune de pîrghii efective pentru a preveni și stopa acțiunile respective, datorită imperfecțiunii cadrului normativ, iar în rezultat, bugetul de stat este prejudiciat.

Un alt exemplu elocvent, în acest sens, este lipsa unui sistem eficient și funcțional de sancționare a primarilor și a consiliilor locale pentru neexecutarea hotărârilor de judecată, aceasta în condițiile în care legislația prevede expres că executarea hotărârilor de judecată, rămase definitive, este obligatorie pentru toate autoritățile publice.

Întrucît, răspunderea consilierilor este una colectivă, acestora, în marea majoritate a cazurilor, nu li se aplică sancțiuni pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești. De asemenea nu este prevăzută sancționarea autorităților publice locale pentru neprezentarea proiectului de buget în termenii stabiliți, depășirea atribuțiilor de serviciu, soluționarea cererilor cu depășirea termenilor legali, înstrăinarea ilicită a bunurilor proprietate publică și restituirea, de către primari și consilii, a pagubelor produse bugetelor locale în urma gestionării frauduloase a patrimoniului public.

Or, unul din obiectivele prioritare ale Guvernului Republicii Moldova îl reprezintă asigurarea respectării principiului autonomiei locale, însă principiul în cauză nu poate fi conceput decît în anumite limite, fiind inadmisibilă aplicarea acestuia cu încălcarea legislației și lipsa de respect față de autoritatea executivă centrală și a justiției. În condițiile date, autonomia locală nu poate fi realizată decît în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind unul dintre acestea.

În condițiile actuale, în pofida obținerii a numeroase câștiguri de cauze de către oficiile teritoriale, privind anularea deciziilor cu privire la darea în locațiune a unor încăperi și chiar dacă, actele respective sunt anulate, beneficiarii încăperilor continuă să rămână în posesiunea acestora, întrucât contractul de locațiune, ca efect al actului administrativ, nu poate fi contestat de către oficiile teritoriale, iar primăriile nu manifestă interes în acest sens. Astfel, din informația prezentată de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, pînă în prezent, nu a fost reziliat nici un contract de locațiune, încheiat în baza unui act administrativ declarat nul prin hotărîre judecătorească. Din aceste considerente reiese lipsa de continuitate a acțiunilor oficiilor teritoriale, ineficacitatea acestora, toate datorate imperfecțiunii cadrului legal, care în final, aduc prejudicii materiale considerabile atît bugetului național cît și celui local, favorizînd încălcarea legislației.

Reieșind din cele expuse, pentru ameliorarea situației existente, prin proiect propunem ca contractul administrativ, ca act încheiat de autoritatea administrației publice locale în virtutea prerogativelor de putere publică, avînd ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice să fie încadrat în categoria actelor ce se supun controlului de legalitate obligatoriu.

De asemenea, prin proiectul dat se propune urgentarea modului de examinare a cererilor depuse de către oficiile teritoriale în contencios administrativ. Astfel, prin modificările la Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.2000, instanțele de judecată urmează să examineze cererile respective în termeni mai restrînși, avînd în vedere importanța și necesitatea protejării patrimoniului public. În momentul actual, prima înfățișare în instanță are loc după 3-4 luni din momentul depunerii cererii. Per total, examinarea unei cereri, în condițiile existente, poate dura de la 7-8 luni pînă la 4-5 ani. Astfel, este evident că după o asemenea perioadă de timp recuperarea bunurilor proprietate publică este imposibilă. Conform datelor statistice ale Cancelariei de Stat, în mediu, în decursul unui an se depun circa 300 cereri în contencios administrativ (*ex. în anul 2010 au fost depuse 276 cereri, iar în anul 2011, 416 cereri*). Raportat la numărul total de judecători concluzionăm că chestiunea nu ar crea dificultăți la judecarea acestora în regim prioritar.

La fel, termenul de 30 de zile prevăzut pentru contestarea actelor administrative considerate ilegale este prea mic în raport cu fluxul continuu și numărul mare de acte supuse controlului de către oficiile teritoriale (*exemplu: în anul 2011 au fost supuse controlului 166716 acte administrative ale autorităților administrației publice locale de nivelul unu și doi, dintre acestea 2772 acte administrative fiind notificate ca ilegale*). Astfel, prin proiect se propune modificarea termenului de prescripție pentru înaintarea notificărilor și a cererilor de chemare în judecată.

În scopul eficientizării activității APL au fost operate modificări și completări la capitolul ridicarea mandatului alesului local în cazul survenirii factorilor ce impun încetarea înainte de termen a mandatului consilierilor locali sau primarilor, contrasemnarea de către secretarii consiliilor locale, raionale a actelor administrative emise de către consiliile respective, numirea secretarilor consiliilor.

La fel, au fost operate anumite modificări la capitolul garanții sociale, în scopul ajustării acestora prevederilor Legii nr.199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Un element novator, inspirat din legislația din România reprezintă stabilirea restricției pentru secretarul consiliului de a fi membru al unui partid politic.

O problemă stringentă ce urmează a fi soluționată reprezintă lipsa informării cetățenilor despre activitatea consiliului local sau a primăriei, fie din cauza lipsei mijloacelor tehnice, fie din dezinteres, iar consiliul local este puțin implicat în problemele comunității. Participarea societății civile (prin ONG-uri) la monitorizarea și influențarea procesului decizional local este în practică limitată, fiind influențată de comportamentul inadecvat al unor aleși locali, chiar dacă la nivel legislativ există mecanisme de asigurare a transparenței în luarea deciziilor, precum procedurile de consultare publică, principiul liberului acces la ședințele consiliilor locale etc. Astfel, în scopul soluționării problemei și responsabilizării aleșilor locali în fața cetățenilor, oferirea posibilității evaluării de către cetățeni a activității acestora se propune prezentarea semestrială de către aleșii locali a rapoartelor de activitate. La fel, în scopul responsabilizării aleșilor locali și implicării mai active a acestora în problemele stringente a comunității se propune modificarea termenului de convocare a consiliilor locale și raionale în ședințe ordinare de la o dată în 3 luni la o dată în 2 luni.

La fel, proiectul încearcă soluționarea problemei neprezentării, omiterii termenelor de prezentare, prezentarea necorespunzătoare de către persoanele responsabile a actelor administrative emise de către autoritățile administrației publice locale spre exercitarea controlului de legalitate de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Este de menționat că, în anumite cazuri autoritățile administrației publice locale intenționat evită prezentarea actelor menționate oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat spre control, sau omit termenul de prezentare prevăzut de art.64 alin.(2) al Legii nr.436-XVI din 28.12.2006 (*termenul de 5 zile de la semnarea actului*), situație favorizată de anumite lacune existente în legislația în vigoare, precum și de lipsa unor sancțiuni prevăzute în acest sens.

Astfel, în cadrul exercitării funcțiilor sale, Cancelaria de Stat prin intermediul oficiilor sale teritoriale, poate supune controlului legalității, actele emise de către autoritățile administrației publice locale specificate expres în art.64, 65, 66, 67 și 70 ale Legii nr.436-XVI din 28.12.2006, respectiv în condițiile și termenele stabilite de articolele enunțate. Totodată, identificăm lipsa unor prevederi în legislația în vigoare ce ar abilita oficiile teritoriale, ca subiecte ce exercită controlul administrativ inițierea procedurii de atragere la răspunderea administrativă a responsabililor de prezentarea deciziilor consiliilor locale spre control oficiilor teritoriale, pentru neprezentarea sau omiterea termenului legal de prezentare a actelor spre control administrativ.

Ținem să menționăm că în procesul de exercitare a atribuțiilor funcționale, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, pe parcursul anului 2011, au constatat **27 482** cazuri de prezentare a actelor spre control cu depășirea termenului prevăzut de lege, ceea ce constituie 16,47% din numărul total al actelor supuse controlului.

La fel, în scopul asigurării funcționării principiilor descentralizării se propune modificarea art.53, cu referință la atribuțiile președintelui de raion.

Avînd în vedere multiplele interpelări, demersuri, sesizări din partea deputaților în Parlamentul Republicii Moldova, membrilor Guvernului Republicii Moldova, organele procuraturii privind legalitatea unor acte administrative emise de către APL, proiectul prevede completarea legii cu un articol nou, controlul solicitat de către deputații în Parlamentul Republicii Moldova, membrii Guvernului, organele procuraturii, care stabilește condițiile de inițiere și de exercitarea a controlului în cauză. Astfel este soluționată problema raportului între oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat și autoritățile superioare din Stat, cît și raportul cu organele procuraturii, alte organe de drept.

Un element novator constituie completările propuse la art.68 al Legii nr.436 din 28.12.2006 (*Împuternicirile oficiului teritorial al Cancelariei de Stat*). Astfel, articolul este completat cu prevederi care stabilesc în anumite condiții concrete alt termen de prescripție privind sesizarea instanțelor de contencios, cît și posibilitatea inițierii procedurii de atragere la răspundere contravențională a persoanelor responsabile de neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a actelor administrative spre control oficiului teritorial al Cancelariei de Stat.

Operarea modificărilor de rigoare și înlăturarea lacunelor existente vor preveni în continuare înstrăinarea ilicită de către autoritățile administrației publice locale a bunurilor imobile din proprietatea unităților administrativ-teritoriale.

În concluzie urmează să menționăm că exercitarea controlului de legalitate nu reprezintă un scop în sine în activitatea oficiilor teritoriale. O atenție sporită în activitatea oficiilor este acordată prevenirii adoptării actelor administrative ilegale prin organizarea seminarelor de instruire, oferirea permanentă a consultațiilor și suportului metodologic, pentru reprezentanții autorităților administrației publice locale.

Astfel, rezultatul final al promovării proiectului fiind beneficiul cetățenilor și prevenirea cazurilor de încălcare a drepturilor acestora prin emiterea unor acte administrative ilegale, precum și prevenirea gestionării frauduloase a patrimoniului public.

Secretar general al Guvernului

Victor BODIU