



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege
cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară.

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. /2022

AVIZ
la proiectul de lege cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară

Guvernul a examinat proiectul de lege cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 356 din 16 septembrie 2022) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică susținerea de principiu a acestuia.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu articolul 73 din Constituția Republicii Moldova și articolul 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Proiectul actului normativ are drept scop reglementarea modului de constituire, organizare, înregistrare, funcționare, reorganizare și lichidare a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară ca instrument de asociere a unităților administrativ-teritoriale.

Potrivit notei informative, până în prezent nu există un act normativ distinct dedicat asocierii unităților administrativ-teritoriale, care să reglementeze modalitatea de instituționalizare, organizare și funcționare, precum și regimul juridic aplicabil acestor asocieri. De aici rezultă numeroasele probleme de interpretare ce afectează practica administrativă în materie, generând incertitudini și cheltuieli bugetare. În acest sens, aprobarea proiectului de lege respectiv are un rol major în impulsionează cooperării autorităților publice locale și îmbunătățirea serviciilor publice și a actului administrativ.

În scopul îmbunătățirii calității proiectului, se impun următoarele remarci.

Conform definiției expuse în proiectul de lege, „asociația de dezvoltare intercomunitară” reprezintă o asociație nonprofit, apolitică, cu statut de persoană juridică, înființată, în condițiile legii, de două sau mai multe unități administrativ-teritoriale în vederea realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes local sau regional ori în vederea furnizării în comun a unor servicii publice.

În continuare, conform notei informative la proiect, autoritățile publice locale dispun de anumite competențe care nu pot fi exercitate din cauza resurselor administrative reduse, iar crearea unei asociații intercomunitare ar avea un impact pozitiv în această situație.

Astfel, pentru a facilita implementarea legii vizate și a asigura coerența și predictibilitatea reglementărilor juridice, considerăm judicioasă completarea proiectului de lege cu norme ce ar reglementa în mod expres: aspecte referitoare la denumirea asociației, principiile de activitate, domeniile de competență ale asociației, inclusiv cele delegate de către autoritățile administrației publice locale, precum și funcțiile, drepturile și obligațiile asociației.

În același timp, ținem să menționăm că, în conformitate cu prevederile articolului 3 și articolului 10 alineatul (1) din Legea nr. 436/2006 privind

administrația publică locală, autoritățile administrației publice locale activează pe baza principiilor autonomiei locale (decizională, organizațională, gestionară și financiară), dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nicio autoritate publică, decât în condițiile legii.

Astfel, ideea preluării de către asociație a unor competențe ce aparțin de drept autorităților administrației publice locale, chiar cu condiția delegării legale a acestora, urmează a fi examinată minuțios pentru a evita conflictele de ordin juridic și instituțional care pot interveni între fondatori, inclusiv în scopul neadmiterii substituirii de către asociație a responsabilităților directe ce le revin autorităților administrației publice locale față de comunitatea pe care o reprezintă.

La articolul 2:

Se propune ca în definiția „asociație de dezvoltare intercomunitară”, după textul „a unor proiecte de dezvoltare de interes local sau regional,” să se completeze cu textul „organizării și exercitării unor activități administrative pentru realizarea atribuțiilor stabilite prin lege autorităților administrației publice locale,”. Completarea se propune în contextul celor menționate de autori în nota informativă la proiectul de lege, la compartimentul 2, care stabilește că domeniile potențiale de cooperare în cadrul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară sunt serviciile administrative, cum ar fi: auditul intern, controlul intern managerial, arhitectura și urbanismul etc.

Conform definiției termenului „mandat special” în formularea propusă în proiect, mandatul special reprezintă împuterniciri acordate de consiliul local al unității administrativ-teritoriale membre reprezentantului său în organele de conducere ale asociației sau asociației pentru una sau mai multe operații juridice determinate. În acest context, se va analiza cine poate avea calitatea de reprezentant al unității administrativ-teritoriale și cine va putea fi membru în organele de conducere ale asociației, în măsura în care să nu contravină dispozițiilor ce prevăd incompatibilitățile privind mandatul alesului local.

În altă ordine de idei, având în vedere dispozițiile proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (inițiativa legislativă nr. 357 din 16 septembrie 2022), se vor stabili domeniile pentru care asociația este mandată să activeze în numele autorităților administrației publice locale, inclusiv se vor stabili domeniile ce pot fi delegate de către asociație altor entități, cu condiția respectării competențelor ce aparțin de drept autorităților administrației publice locale.

La articolul 3, recomandăm ca alineatul (4) să fie exclus, întrucât face trimitere la legislația în vigoare și este lipsit de consistență normativă. Or, obligația de a activa în conformitate cu legislația este una generală și necondiționată.

Mai mult decât atât, referința la alte acte normative limitează baza normativă, cuprinsă în proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (inițiativa legislativă nr. 357 din 16 septembrie 2022), care facilitează prestarea serviciilor publice de către autoritățile publice locale prin cooperare.

Totodată, în scopul evitării interpretării ambigue a proiectului de lege în cauză, recomandăm să fie prevăzut expres că asociațiile de dezvoltare

intercomunitară nu cad sub incidența Legii nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale.

La articolul 4:

Se impune necesitatea modificării alineatului (2) al articolului 4 și a alineatului (1) al articolului 21 din proiectul de lege pentru asigurarea corelării surselor de proprietate și a surselor de finanțare ale asociației.

Cu referire la alineatul (2) litera d), trimiterea la articolul 15² din Codul fiscal nr. 1163/1997 se va revedea, luând în considerare faptul că, potrivit alineatului (3) al articolului citat, beneficiarii desemnării procentuale sunt:

„a) asociațiile obștești, fundațiile și instituțiile private înregistrate în Republica Moldova care desfășoară activități de utilitate publică în conformitate cu Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, cu condiția că acestea își desfășoară activitatea timp de cel puțin un an până la solicitarea înregistrării în lista menționată la alin. (4) și nu au datorii la bugetul public național pentru perioadele fiscale anterioare;

b) cultele religioase și părțile componente ale acestora înregistrate în Republica Moldova care desfășoară activități sociale, morale, culturale sau de caritate, cu condiția că acestea își desfășoară activitatea timp de cel puțin un an până la solicitarea înregistrării în lista menționată la alin. (4) și nu au datorii la bugetul public național pentru perioadele fiscale anterioare”.

Respectiv, asociația de dezvoltare intercomunitară nu cade sub incidența articolului 15² din Codul fiscal nr. 1163/1997.

La alineatul (4), textul „cu modificările și completările ulterioare,” se va exclude, ca fiind inutil.

Suplimentar, se propune completarea articolului 4 cu alineatul (6) cu următorul cuprins:

„(6) Asociația răspunde pentru obligațiile sale cu toate bunurile ce îi aparțin cu drept de proprietate.”

La articolul 6 alineatul (1), norma de la litera c), care prevede că la adunarea de constituire a asociației reprezentanții unităților administrativ-teritoriale fondatoare desemnează persoana responsabilă de înregistrarea asociației, necesită a fi revăzută/reformulată, ținând cont de faptul că persoanele juridice se supun înregistrării la Agenția Servicii Publice în conformitate cu Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali (în continuare – *Legea nr. 220/2007*), aceasta din urmă fiind aplicată doar în măsura în care nu contravine legii în cauză. În acest sens, se propune reformularea normei în vederea expunerii ideii că la adunarea de constituire a asociației reprezentanții unităților administrativ-teritoriale fondatoare desemnează persoana responsabilă de transmiterea/depunerea/expedierea documentelor necesare pentru înregistrarea de stat a asociației. Această formulare este în corespundere cu articolul 8 alineatul (2) din Legea nr. 220/2007. (Observație valabilă și pentru formularea propusă la articolul 7 alineatul (6) litera e).)

La articolul 7:

Se propune completarea alineatului (1) cu o propoziție cu următorul cuprins: „Acordul-cadru de constituire și statutul-cadru ale asociației de dezvoltare intercomunitară se aprobă de către Guvern.” Acest fapt se prevede expres la punctul 6 din nota informativă la proiectul de lege, deoarece aplicarea acestuia impune necesitatea aprobării unor acte normative privind implementarea proiectului de lege.

La alineatul (2), literele e) și f) urmează a fi reformulate, deoarece modalitatea/modul și cuantumul cotizației se repetă în ambele reglementări ce țin de cuprinsul acordului de constituire.

La alineatul (3):

- din dispoziția propriu-zisă, cuvântul „obligatorii” se propune a fi exclus. Nu este necesară stipularea că o anumită regulă este obligatorie, deoarece *per a contrario* se poate presupune că celelalte reguli, dispoziții și norme nu sunt obligatorii. În dreptul public nu se vehiculează cu norme cu caracter dispozitiv. (Observație valabilă și pentru alineatul (6) al aceluiași articol.);

- la litera a), după cuvântul „deplină” se va introduce textul „și, după caz, cea prescurtată”;

- dispoziția literei m) se va completa cu cuvântul „asociației”.

Cu referire la alineatul (5), considerăm oportună stabilirea în proiect a procedurii de alegere a președintelui și a secretarului adunării de constituire, aleși în cadrul respectivei ședințe.

La articolul 8:

Cu referire la alineatul (1):

- se propune ca litera a) să fie completată cu textul „potrivit modelului aprobat de organul înregistrării de stat, semnată de persoana împuternicită conform procesului-verbal”;

- se recomandă ca la litera e) cuvântul „adeverește” să fie substituit cu cuvântul „atestă”. Totodată, norma propusă se va revizui prin prisma articolului 10 alineatul (1) din Legea nr. 220/2007, care prevede că organul înregistrării de stat înscrie în Registrul de stat datele cu privire la sediul persoanei juridice indicate în actele de constituire și nu este în drept să ceară alte documente pentru confirmarea acestor date. Răspunderea pentru autenticitatea datelor prezentate cu privire la sediu o poartă persoana juridică;

- la litera f), recomandăm ca după cuvântul „disponibilității” să fie completat cu textul „, a distinctivității și a corectitudinii lingvistice a”. Totodată, cu referire la confirmarea disponibilității denumirii asociației, menționăm că, potrivit articolului 9 alineatul (7) din Legea nr. 220/2007, până la înregistrarea persoanei juridice, organul înregistrării de stat verifică denumirea acesteia sub aspectul disponibilității. Solicitantul este obligat să verifice disponibilitatea denumirii până la depunerea efectivă a documentelor, în condițiile în care documentele pentru înregistrarea de stat fie se transmit organului înregistrării de stat în formă de documente electronice semnate cu semnătura electronică avansată calificată, eliberată în condițiile Legii nr. 91/2014 privind semnătura electronică

și documentul electronic și ale actelor normative subsecvente acestuia, fie se expediază organului înregistrării de stat pe suport de hârtie, prin scrisoare recomandată;

- se propune ca alineatul (1) să se completeze cu litera g) cu următorul cuprins:

„g) lista fondatorilor, cu indicarea denumirii, a sediului, a numărului de identificare de stat (IDNO) și a documentului care confirmă împuternicirile de reprezentare”.

Considerăm oportună reformularea alineatului (2) după cum urmează:

„(2) În termen de 15 zile de la data depunerii actelor prevăzute la alin. (1), Agenția Servicii Publice adoptă decizia de înregistrare sau decizia de respingere a înregistrării.”

Adițional, se propune completarea articolului 8 cu următorul alineat:

„În cazul constatării, în termenul menționat la alineatul (2), a curențelor în actele depuse, organul înregistrării de stat solicită înlăturarea acestora. Organul înregistrării de stat adoptă o decizie în termen de 5 zile lucrătoare de la primirea actelor ajustate.”

La alineatul (3), norma se va completa cu textul „al Republicii Moldova nr. 116/2018”.

La alineatul (4), cuvintele „la data înregistrării sale” se vor substitui cu cuvintele „la data adoptării deciziei de înregistrare”. Subsecvent, se va revedea necesitatea normei respective, luând în considerare că în articolul 11 alineatul (3) din Legea nr. 220/2007 este deja prevăzut că persoana juridică se consideră înregistrată la data adoptării deciziei de înregistrare.

La articolul 9 alineatul (2) litera b), cuvintele „în conformitate cu acordul de constituire și statutul asociației” se vor substitui cu textul „conform prevederilor art. 7 alin. (2) lit. e)”.

La articolul 10, alineatul (3) se va revizui prin prisma articolului 297 alineatul (3) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, care prevede că în asociație calitatea de membru se consemnează. Astfel, după înregistrarea de stat, calitatea de membru fondator într-o asociație se transformă în calitate de membru, iar primirea și excluderea membrilor nu trebuie să impună operarea modificărilor în actele de constituire. Din considerentele expuse, nu este necesară referința la fondatorii asociației nici în prevederile statutului asociației (a se vedea articolul 7 alineatul (3) litera d) din proiect).

La articolul 11:

Cu referire la alineatul (2), se propune ca cuvântul „Directorului” să fie substituit cu cuvintele „Consiliului asociației”, iar cuvintele „devine efectivă din momentul înregistrării modificărilor la actele de constituire a asociației la Agenția Servicii Publice” să fie substituite cu cuvintele „are putere juridică din momentul adoptării în acest sens a hotărârii adunării generale”.

Alineatul (5) prevede obligația membrului care se retrage sau este exclus din asociație de a plăti sumele prevăzute la literele a), b) și c). În acest context,

proiectul nu prevede cum se va proceda în cazul în care membrul/fostul membru al asociației nu-și onorează aceste obligații.

Mai mult decât atât, având în vedere scopul propus de legiuitor, de a stabili cadrul legal de cooperare intercomunitară între unitățile administrativ-teritoriale, prin constituirea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, pentru organizarea și furnizarea unor servicii publice eficiente, inclusiv de gospodărie comună, precum și echilibrarea nivelului de dezvoltare a localităților, condițiile de asociere ar trebui să fie atractive pentru unitățile administrativ-teritoriale.

În acest sens, considerăm judicioasă revizuirea condițiilor de încetare a calității de membru al asociației stabilite la articolul 11 alineatul (5) din proiect, în contextul în care proiectul prevede cerințe exagerate de încetare a calității de membru pentru unitățile administrativ-teritoriale membre, care din start descurajează intenția de asociere.

La articolul 13:

Referitor la alineatul (1), menționăm că directorul nu este organ de conducere, ci, de regulă, conducătorul unei instituții. Prin urmare, dispoziția literei d) se va revedea.

La alineatul (2), cuvintele „și de control” urmează a fi excluse.

La articolul 14:

Cu referire la alineatul (3) litera f), se propune ca cuvintele „dărilor de seamă financiară anuale” să se substituie cu cuvintele „situațiilor financiare anuale”, iar cuvintele „a bilanțului și” să fie excluse.

La alineatul (3) litera k), după cuvintele „deciziei de” urmează a se completa cu textul „reorganizare, dizolvare și”.

La articolul 15 alineatul (3), considerăm oportun ca norma să facă referire și la dispozițiile alineatului (2) litera c) din același articol, care prevede convocarea adunării generale la cererea unui grup de membri ai asociației constituit dintr-un număr de cel puțin 1/3 din totalul de membri.

La articolul 16:

Dispoziția alineatului (2) litera f) se va revedea, în sensul indicării exacte la ce plan de activitate, raport anual și regulamente interne se face referire. Totodată, se va asigura corelarea atribuțiilor consiliului asociației cu atribuțiile adunării generale în partea ce ține de aprobarea de către aceasta a proiectelor de acte elaborate de consiliul asociației.

La alineatul (2) litera i), se vor revedea cuvintele „a contractelor a căror valoare este egală sau depășește mărimea stabilită în statutul asociației”. Or, în articolul 7 alineatul (3) din proiect astfel de reglementări nu se conțin în statutul asociației.

De asemenea, se propune ca articolul 16 să se completeze cu alineatul (3) cu următorul cuprins:

„(3) Atribuțiile consiliului asociației nu pot fi delegate unui alt organ al asociației.”

Articolul ce prevede componența consiliului asociației (articolul 16) se va numerota cu articolul 17. Ulterior și celelalte articole se vor renumera. Numerotarea articolelor necesită a fi revăzută, cu atât mai mult că și articolul 23 a fost omis. (În continuare ne vom referi conform numerotării propuse în proiect.)

Cu referire la componența consiliului asociației, potrivit alineatului (1) al articolului 16, acesta se constituie dintr-un număr impar de membri, dar nu mai puțin de 5 și nu mai mult de 11 persoane, toți fiind reprezentanți ai membrilor asociației. În contextul normei expuse, nu este clar dacă o unitate administrativ-teritorială membră a asociației poate numi mai mulți reprezentanți în consiliul asociației. Se va analiza și situația în care asociația este creată din mai puțin de 5 membri, iar fiecare membru al asociației este în drept să numească doar un singur reprezentant în consiliul asociației. De asemenea, nu este clar dacă reprezentanții unităților administrativ-teritoriale membre ale asociației pot fi în același timp și reprezentanți ai altor organe de conducere ale asociației, cum ar fi, de exemplu, adunarea generală.

Potrivit articolului 16 alineatul (5) din proiect, consiliul asociației își alege secretarul din rândul membrilor săi. Norma propusă urmează a fi revăzută, pentru a evita situația incompatibilității funcțiilor de membru al asociației și secretar al consiliului asociației. La fel, proiectul urmează a fi completat cu norme ce prevăd atribuțiile președintelui și ale secretarului consiliului asociației.

În subsidiar, recomandăm completarea proiectului cu norme privind stabilirea răspunderii membrilor consiliului asociației pentru deciziile luate.

La articolul 18:

Se propune ca alineatul (3) să fie completat cu litera d) cu următorul cuprins: „d) persoane necalificate în contabilitate, finanțe sau economie”.

La alineatul (5), se propune ca norma să fie expusă în următoarea formulare: „(5) Asociația efectuează anual auditul obligatoriu al situațiilor financiare.”

La articolul 19:

Considerăm oportună completarea alineatului (3) cu dispoziția potrivit căreia mandatul membrului consiliului asociației și al membrului comisiei de cenzori se stinge în cazul în care membrul asociației (unitatea administrativ-teritorială) al cărui reprezentant este s-a retras sau a fost exclus din asociație.

Subsecvent, cu referire la alineatul (4), remarcăm faptul că din dispozițiile indicate rezultă încă un alt caz de încetare a mandatului de membru al consiliului asociației și de membru al comisiei de cenzori. Prin urmare, recomandăm ca acest caz să fie inclus în dispozițiile alineatului (3) al articolului 19.

La articolul 20:

Se propune completarea articolului cu dispoziția potrivit căreia „directorul ține și actualizează lista membrilor asociației, ține procesele-verbale ale organelor asociației, eliberează copii și extrase de pe acestea”.

În subsidiar, la articolul 20 din proiect este prevăzut că directorul se numește în funcție, pe bază de concurs, de către consiliul asociației, cu aprobarea adunării generale. În acest sens, atenționăm asupra faptului că membrii consiliului își

exercită atribuțiile din data înregistrării de stat a asociației și a înscrierii datelor acestora în Registrul de stat. Respectiv, numirea în funcție a directorului urmează a fi efectuată după înregistrarea de stat a asociației. În acest context, situația respectivă se va analiza prin prisma articolului 177 alineatul (1) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, unde este specificat că persoana juridică, de la data constituirii, își exercită drepturile și își execută obligațiile prin administrator. De asemenea, articolul 33 alineatul (1) litera i) din Legea nr. 220/2007 stipulează că în Registrul de stat se înscriu datele despre administratorul persoanei juridice.

Adițional, cu referire la directorul asociației, considerăm oportun a fi stabilit mecanismul de desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției de director, mandatul acestuia, procedura de numire, suspendare și eliberare a acestuia din funcție, răspunderea pentru deciziile luate, precum și drepturile și funcțiile de bază ale acestuia, pe lângă cele prevăzute la articolul 20 alineatele (5) și (6). De asemenea, se va analiza cine va exercita funcțiile directorului în contextul imposibilității exercitării acestora de către director din motive întemeiate.

Din alineatul (6) se va exclude textul „, dar nu participă la luarea deciziilor și nici la vot”, deoarece dublează dispozițiile articolului 17 alineatul (5).

Considerăm oportună revizuirea formei organizatorico-juridice a asociației, deoarece, potrivit definiției expuse la articolul 2 din proiect, asociația de dezvoltare intercomunitară este o asociație cu statut de persoană juridică nonprofit, ceea ce contravine prevederilor expuse la articolul 21 alineatul (1) literele c) și d) din proiect, privind sursele de finanțare a asociației, și anume:

- dobânzile la mijloacele financiare depuse de asociație în conturi bancare;
- sursele financiare pentru serviciile prestate de asociație.

În cazul în care asociația are statut de persoană juridică cu profit, este judicioasă concretizarea dacă asociația se înființează în scop comercial sau necomercial.

La fel, articolul 21 alineatul (1) litera d) din proiect prevede drept sursă de finanțare a asociației resursele financiare obținute pentru serviciile prestate de asociație.

În acest context, se propune completarea proiectului de lege cu aspecte ce țin de nomenclatorul serviciilor pe care asociația va fi în drept să le presteze, respectiv reglementări privind metodologia de calculare a tarifelor acestor servicii și cuantumul acestora.

Suplimentar la proiect, este necesar de a prevedea dacă asociația va fi în drept să angajeze specialiști din diferite domenii, având în vedere că în proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (inițiativa legislativă nr. 357 din 16 septembrie 2022) se propune, spre exemplu, completarea Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție cu o normă care ar acorda arhitectului din cadrul asociației din care face parte unitatea administrativ-teritorială respectivă dreptul de a semna certificatul de urbanism și autorizația de construire/desființare, însă nu este clar care va fi procedura și care vor fi condițiile de angajare și de remunerare a acestuia.

Este de remarcat că, deși în nota informativă este indicat că realizarea proiectului nu implică cheltuieli financiare publice, articolul 9 alineatul (2) litera b) prevede obligația membrilor asociației de a achita cotizațiile anuale și de a onora obligațiile financiare, în conformitate cu acordul de constituire și statutul societății. Având în vedere că asociațiile de dezvoltare intercomunitară se finanțează prin contribuții din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale membre, este necesară cuantificarea acestui impact asupra tuturor bugetelor locale, obligație ce rezultă din prevederile articolului 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în coroborare cu articolul 17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.