



## ***CENTRUL DE ANALIZĂ ȘI PREVENIRE A CORUPȚIEI***

***CENTRE FOR THE ANALYSIS AND PREVENTION OF CORRUPTION***

---

22 noiembrie 2021, nr.084

**Domnului Dan Perciun,  
Președinte a Comisiei protecție socială, sănătate și familie**

**Stimate domnule Președinte,**

Asociația Obștească „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC) a examinat proiectul de Lege privind compensarea cheltuielilor pentru consumul gazelor naturale/energiei termice în perioada rece a anului, inițiativă legislativă a deputatului în Parlament, Dan Perciun, înregistrat cu nr. 349 din 12.11.2021.

Prin această scrisoare, Vă expediem Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.349 din 12.11.2021, cu remarci și recomandări pentru îmbunătățirea textului proiectului când va fi examinat de către comisia protecție socială, sănătate și familie și dezbătut în Plenul Parlamentului.

Anexă: Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.349 din 12.11.2021

**Cu respect,  
Galina Bostan,  
Președintele CAPC**

\*\*\*\*\*

*Opinia AO ”CAPC” a fost elaborată în cadrul Proiectului „Cetățenii vorbesc: promovarea reformei democratice în interesul cetățenilor din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova*

## OPINIE

### cu privire la proiectul de lege privind compensarea cheltuielilor pentru consumul gazelor naturale/energiei termice în perioada rece a anului (inițiativă legislativă a deputatului în Parlament, Dan Perciun, înregistrat cu nr. 349 din 12.11.2021)

#### Remarci generale

Autorii proiectului remarcă că în condițiile majorării tarifelor la gaze naturale/energia termică, statul este obligat să susțină cetățenii prin consolidarea politicilor în domeniul protecției sociale pentru depășirea situațiilor de dificultate.

În acest sens, autorul proiectului menționează prevederile articolului 47 din Constituția Republicii Moldova potrivit căruia „Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, dizabilitate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.”

Conform notei informative, proiectul legii are drept scop sporirea protecției sociale a consumatorilor casnici în perioada rece a anului prin *compensarea diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale, precum și pentru energia termică* în contextul majorării tarifelor la gaze naturale/la energia termică.

Prezentul proiect de lege prevede:

**1. Acordarea compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale** consumatorilor casnici pentru sezonul rece a anului (noiembrie 2021 – martie 2022), după cum urmează:

- a) pentru primii 50 m<sup>3</sup> consumați: 67% din cuantumul diferenței dintre prețul din luna de facturare și prețul din luna octombrie 2021;
- b) pentru următorii 100 m<sup>3</sup> consumați: 50% din cuantumul diferenței dintre prețul din luna de facturare și prețul din luna octombrie 2021.

Compensarea respectivă este propusă pentru volumul de gaze naturale consumat de pînă la 150 m<sup>3</sup>, pentru a acoperi gospodăriile care au un consum mic de gaze naturale, reieșind din faptul că în acest cerc de beneficiari vor intra majoritatea gospodăriilor cu venituri mici, care nu pot să-și permită un consum mai mare de gaze naturale chiar și cu prețul vechi. Totodată, această măsură va acoperi toți consumatorii casnici pentru volumul stabilit.

**2. Acordarea compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul energiei termice** consumatorilor casnici pentru sezonul rece a anului (noiembrie 2021 – martie 2022) în mărime de 67% din cuantumul diferenței dintre prețul din luna de facturare și prețul din luna octombrie 2021 pentru prima gigacalorie consumată pe consumator casnic.

## Remarci detaliate

1. Reieșind din definirea noțiunii „*perioadă rece a anului*” de la art. 2 din proiect, care cuprinde perioada: 1 noiembrie 2021 – 31 decembrie 2021; 1 ianuarie 2022 – 31 martie 2022, constatăm caracterul temporar al actului normativ. În acest sens, pentru claritate, considerăm necesar de a indica în titlul legii această perioadă.

### 2. La art.2

Atragem atenție că unele noțiuni prevăzute în proiectul de lege nu sunt clare, fie diferă de noțiunile cuprinse în alte acte normative. Definirea diferită a acestora poate fi interpretată subiectiv și prin urmare pot comporta risc coruptibil. În speță, notăm noțiunea „consumator casnic de energie termică”, „compensarea diferenței”, „subconsumator”.

### 3. La art.3

Conform art. 19 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege. Astfel, nu este clară enumera subiecților care cad sub incidența prezentei legi, deoarece art.1 din proiectul legii stabilește expres că, „*Prezenta lege are drept scop susținerea consumatorilor casnici în perioada rece a anului prin compensarea diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energiei termice.*”

### 4. La articolul 4

Articolul reglementează organele abilitate cu dreptul de calculare și plată a compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică.

La alin.(2), întru asigurarea transparenței și excluderea diferitor interpretări, recomandăm revizuirea normei propuse, ținând cont de faptul că repartizarea pe apartamente se efectuează de către centrele de calcul specializate.

Alineatul (4) din același articol prevede că, „*modul de stabilire și de plată a compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale și a compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de energie termică se stabilește de către Guvern.*”

Observăm că această normă este de prisos, reieșind din faptul că autorul proiectului a prevăzut mecanismul/modul de stabilire și de plată a compensațiilor în acest proiect de act normativ și prin urmare nu este necesar de a repeta aceste reglementări prin hotărâre de Guvern.

5. Atragem atenție că proiectul de lege nu reglementează situația consumatorilor care s-au debransat de la sistemul centralizat de energie termică și au încălzirea autonomă separate și achită doar 10 % din plata pentru energie termică. Cum se va proceda în cazul dat?

De asemenea, nu este clară situația consumatorilor casnici, locuințele cărora nu dispun de gaze naturale și dispun de încălzire autonomă pe electricitate.

Pentru claritate și excluderea diferitor interpretări și aspecte coruptibile, precum și a fenomenului discriminatoriu, proiectul de lege necesită a fi completat cu prevederi clare pentru toate categoriile de consumatori.

### 6. La articolul 6

La art.6 autorul propune mecanismul de compensare a diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale, fără a reglementa situația asociațiilor de locatari ce au centrale termice de cartier/bloc/scară, nefiind clar cum acestea vor putea obține compensații pentru gazele naturale consumate.

7. Potrivit art.16 din Constituție, *„toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”*

Dreptul la egalitate este dreptul tuturor ființelor umane de a fi egale în demnitate, de a fi tratate cu respect și considerație și de a participa în condiții de egalitate la orice aspect al vieții economice, sociale, politice, culturale sau civile.

În acest sens, atragem atenție că potrivit reglementărilor din proiect, pentru locuitorii de la orașe autorii proiectului sunt generoși și oferă compensații, atît la gaze naturale, cît și la energia termică pentru toate locuințele, fără a se limita la o singură locuință. Or, unele persoane dețin mai multe apartamente, case (locuințe) și mărimea compensației este egală, indiferent de starea materială a persoanelor. Astfel, potrivit reglementărilor din proiect, compensația se achită pentru locuință și prin urmare una și aceeași persoană, care deține mai multe imobile/locuințe, beneficiază de compensație pentru fiecare imobil/locuință în parte.

Totodată, atragem atenție că în raport cu locuitorii din localitățile rurale care nu dispun de posibilitatea de a fi conectați la rețelele de gaze naturale (dar folosesc buteliile de gaze, care de asemenea s-au scumpit) și nu au acces la rețelele termice pentru încălzire, aceste persoane sunt discriminați. Or, ajutorul social se referă doar la unele categorii de persoane, care trăiesc sub pragul sărăciei.

O astfel de abordare discriminatorie urmează a fi soluționată ținîndu-se cont de echilibrul social pe care trebuie să-l urmărească legiuitorul în raport cu valorile pe care tinde să le ocrotească.

Toate ființele umane sînt egale în fața legii și au dreptul la protecție și beneficii egale. Reglementările proiectului de lege au drept efect dezavantajarea unor persoane față de alte persoane în baza criteriilor stipulate de lege și prin urmare generează fenomenul discriminatoriu vizavi de tratarea în mod diferit a persoanelor.

## **8. La articolul 9**

La alineatul (1), utilizarea cuvîntului „estimează” poate genera diferite interpretări, inclusiv și cu risc coruptibil. Aceasta o motivăm prin faptul că cuvîntul „estimează”, potrivit DEX-lui reprezintă evaluarea (cu aproximație), a aprecia mărimea, valoarea etc. pe baza unor date incomplete. Astfel, pentru respectarea cerințelor de claritate și precizie a actului normativ, propunem substituirea cuvîntului „estimează” cu un alt termen specific raporturilor juridice prevăzute în proiectul legii.

## **9. La articolul 10**

La alineatul (4) textul necesită a fi revăzut. Atragem atenție la textul/expresia de la finele alineatului „și alte organe de control abilitate”. Norma alin.(4) este neclară, una declarativă. Este dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere organul/organele abilitate la care se face trimitere. Din aceste motive norma cuprinde un conținut cu înalt risc de corupere.

Întru respectarea condițiilor preciziei și clarității, întru asigurarea transparenței și excluderea elementelor de coruptibilitate, precum și excluderea diferitor interpretări, expresia „și alte organe de control abilitate” necesită a fi dezvoltate în textul actului normativ. În acest sens, se impune indicarea expresă a organelor de control abilitate prin lege cu controlul asupra corectitudinii stabilirii compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică și utilizării conform destinației a mijloacelor financiare alocate pentru achitarea acestora.

În acest caz sunt relevante și constatările Curții Constituționale, expuse în Hotărîrea 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. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...].”*

#### **10. La articolul 11**

Alineatul (2) stabilește că „prevederile prezentei legi se pun în aplicare din 1 noiembrie 2021.” Atragem atenție că art.73 din Legea nr.100/2017 indică expres ”(3) Actul normativ produce efecte doar cît este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.”, ”(4) Au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.” La fel, art.22 din Constituție prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. În plus, Curtea Constituțională s-a expus în privința principiului neretroactivității legii în Hotărîrea sa nr.26 din 23.05.2002.

Aceste aspecte sunt importante de precizat pentru a evita sesizarea Curții Constituționale privind controlul constituționalității viitoarei legi privind compensarea cheltuielilor pentru consumul gazelor naturale/energiei termice în perioada rece a anului.

**11.** Măsurile întreprinse întru compensarea diferenței în urma majorării tarifelor la gaze naturale/la energia termică sunt prevăzute în proiectul de lege doar pentru perioada 1.11.2021-31.03.2022. Prin urmare, constatăm că legea are un caracter temporar. Din aceste considerente, întru respectarea prevederilor art.47 alin.(3) din Legea nr.100/2017, pentru actele normative cu caracter temporar, în dispozițiile finale se indică și perioada de aplicare sau data de încetare a aplicării actului. Această completare este benefică și pentru a întruni cerințele de calitate a actului normativ: accesibilitate, previzibilitate și claritate.

#### **Concluzii**

În condițiile majorării tarifelor la gaze naturale/energia termică, statul este obligat să susțină cetățenii prin consolidarea politicilor în domeniul protecției sociale pentru depășirea situațiilor de dificultate.

În acest sens, din punct de vedere conceptual, proiectul de lege este foarte binevenit, avînd drept scop sporirea protecției sociale a consumatorilor casnici în perioada rece a anului prin compensarea diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale, precum și pentru energia termică în contextul majorării tarifelor la gaze naturale/la energia termică.

Însă, un șir de reglementări ale acestui proiect urmează a fi revăzute pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate.

Totodată, pentru claritate și excluderea diferitor interpretări și aspecte/elemente coruptibile, precum și a fenomenului discriminatoriu, proiectul de lege necesită a fi completat cu prevederi clare pentru toate situațiile și categoriile de consumatori, specificate/specificați în prezenta opinie.