



# CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)  
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, [info@calm.md](mailto:info@calm.md), [www.calm.md](http://www.calm.md)

---

Nr.82 din 12 aprilie 2023

Către: **CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII  
MOLDOVA**

## *OPINIE*

*la proiectul de Lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale*

### **1. Considerații generale**

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, în continuare Proiect.

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

### **2. Legislația aplicabilă**

- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova;
- ❖ Codul electoral al RM, nr. 325/2022;
- ❖ Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### **3. Constatări/obiecții**

CALM menționează că prezenta Opinie poartă un caracter preliminar, în temei conceptual, și mizăm pe un proces de consultare efectiv pe parcursul tuturor etapelor de promovare a Proiectului.

1. Primul aspect conceptual este că autorul Proiectului pune „scop în sine” amalgamare voluntară, fiind necesar ca scopul legii să fie consolidarea capacităților APL cu menționarea tuturor modalităților de cooperare, asociere, delegare intercomunitară, precum și finalmente amalgamarea voluntară ca o modalitate avansată în rezultatul aplicării/analizei

tuturor posibilităților optime de consolidare. În caz contrar va persista senzația permanentă, chiar distructivă, că există o "agendă ascunsă" de micșorare cu orice preț a numărului unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi.

2. Al doilea aspect este unul de echitate și chiar discriminare între APL de diferite niveluri. De ce nivelul II nu ar putea participa la acest proces prin utilizarea modalității de municipalizare (pe baza experienței actuale a mun. Chișinău și mun. Bălți). Cu atât mai mult proiectul va fi mai diversificat și va include și mecanismul de „poli de creștere,, adică nu doar unilateral - amalgamarea?

3. Minimul de 3000 locuitori (art. 5 din Proiect) este unul cantitativ, neargumentat și chiar abuziv din punct de vedere a sensului legii de proces volitiv. Ar trebui exclus pragul obligatoriu, în special că art. 17 alin. (2) din Legea nr. 764/2001 prevede că unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale, iar alin. (3) că „în cazuri excepționale, Parlamentul poate stabili, prin lege organică, formarea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic decât cel prevăzut la alin. (2), modificând anexa respectivă a prezentei legi”. Credem că trebuie să fie criterii sau repere calitative orientative pentru APL. Respectiv minimul de 1500 locuitori din legislația privind organizarea administrativ-teritoriale este suficient în condițiile depopulării excesive a teritoriului statului.

4. De asemenea nu este prevăzută expres derogarea de la norma prin care consiliile raionale, municipale, aprobă propunerile privind hotarele unităților administrativ-teritoriale (art. 9 din Codul funciar).

5. În contextul celor menționate, criteriile și condițiile generale de amalgamare trebuie să fie în lege (art. 5 alin. (3) din Proiect), altfel efectiv are loc *delegarea legislativă* Guvernului de a adopta unele norme primare. Aceasta contravine principiilor transparenței, previzibilității sau *securitatea raporturilor juridice*, precum și *autonomiei locale* („dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, **în condițiile legii...**”, *notă*: dar nicidecum în condițiile Guvernului (!?)). Astfel, în mai multe norme ale Proiectului, contrar statuărilor Art. 72 alin. (3) lit. f) din Constituția Republicii Moldova (care prevede că organizarea administrației locale și organizarea teritoriului se reglementează prin lege organică), se încredințează Guvernului (art. 5 alin. (3), art. 6 lit. b) ș.a.) aprobarea criteriilor și condițiilor pentru amalgamare voluntară, inclusiv pentru selectarea centrelor administrative a UAT amalgamate, aprobarea metodologiei de amalgamare voluntară, ceea ce înseamnă că prin aceste norme se intră într-o dimensiune de neconstituționalitate. Or, toate reglementările ce vizează domeniile statuate de Constituție trebuie să fie parte componentă a legii organice și nicidecum să fie aprobate de Guvern. Conform Constituției, organizarea teritoriilor la fel ține de competența Parlamentului care urmează să adopte legi organice, nicidecum a Guvernului. „În proiectul de lege este prevăzut că metodologia cu

criterii de amalgamare concrete se va regăsi într-o hotărâre de Guvern, ceea ce ar însemna o încălcare a Constituției”.

6. Conform prevederilor Art. 18<sup>1</sup> din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, unitățile administrativ-teritoriale sunt supuse înregistrării în Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al adreselor, iar Proiectul nu reglementează aspectele de modificare sau radiere a înscrierilor din Registru.

7. Principiul „transparența în procesul decizional”, așa cum este descris la art. 3 lit. d) din Proiect, de fapt este principiul constituțional (Art. 109 alin. (1) din Constituție) „consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” și urmează a respecta norma constituțională, iar principiul (respectarea principiilor autonomiei locale) expus la art. 3 lit. c) ar trebui expus în redacția în care este formulat în Carta Europeană a Autonomiei Locale.

8. *Ireversibilitatea amalgamării* (art. 5 alin (1) lit. c) din Proiect). Problema cu ireversibilitatea se referă la motivare, respectiv există riscuri că APL vor fi mai reticenți la amalgamare din cauza ireversibilității. Mai ales că Republica Moldova nu dispune, ca alte țări dezvoltate, de resurse financiare pentru motivarea continuă și de lungă durată a procesului. Aceste restricții de asemenea afectează sensul legii de amalgamare ca un proces volitiv, respectiv ulterior după amalgamare ar trebui să intre mecanisme generale de reorganizare a unităților administrativ-teritoriale conform „**dreptului autorităților publice locale de a adopta liber decizii**, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, **în scopul realizării intereselor sale**” (principiul *autonomiei decizionale*).

9. Un APL poate iniția amalgamare pentru un alt APL (art. 8 alin. (1) lit. d) din Proiect). Este un amestec în autonomia și democrația locală precum și în suveranitatea teritorială. În mod normal, mai întâi trebuie de înțeles cu unul din trei – cu primarul, cu consiliu local sau cu populația. Dacă acești trei nu vor să inițieze amalgamarea, cum se poate de permis unui alt APL de a iniția procedura de amalgamare pe alt teritoriu, respectiv de pierdut timp și resurse de trecere prin toate proceduri stabilite? Plus va fi o pierdere de timp și pentru celelalte APL care vor să intre în procesul de amalgamare respectiv. Această situație chiar ar duce la o anumită antagonizare dintre APL. Eventuala soluție ar fi de scos acest alineat.

10. *Aderare la amalgamare* (art. 13 din Proiect). Întrebarea este – ce înseamnă aderare la amalgamare? De fapt este vorba despre o alta amalgamare, un alt proces de amalgamare. Mai ales dacă prima amalgamare a unit niște localități cu o anumită populație per total, iar apoi se dorește amalgamarea cu altă APL cu populație semnificativ mai mare. Mai ales dacă dorința de amalgamare va apărea peste un anumit timp – peste 2-3 ani după prima amalgamare. Eventual articolul respectiv poate fi exclus.

11. În proiect lipsește rolul Comisiei paritare privind politicile (cele mai importante etape ale procesului) și acordarea stimulentei financiare (art. 6, etc. din Proiect). Ar urma de inclus la concret.

12. La art. 7 și altele din Proiect (competența APL) trebuie să rămână loc și pentru referendum local, nu doar formele transparenței în procesul decizional. Art. 7 din Proiect nu stabilește expres competențele autorităților deliberative și competențele autorităților executive ale administrației publice locale, nefiind respectate criteriile de previzibilitate și claritate a normelor. Respectiv articolul nu stabilește în mod obligatoriu consultarea cetățenilor prin referendum local și după caz, derogări de la Codul electoral, pentru a elimina eventuale blocaje (art. 240 Cod electoral: referendumul local nu este valabil dacă la el au participat mai puțin de 1/3 din numărul cetățenilor înscriși în listele electorale).

13. Proiectul nu stabilește măsuri de promovare a „procesului”, ceea ce este de presupus că cetățenii în mare parte nu vor fi informați în mod plenar asupra acestuia și în special asupra efectelor. „Discuțiile neformale prelabile proiectului de amalgamare” (art. 8 alin. (5) din Proiect ar putea fi înlocuite cu „faptul notoriu” care denotă din informații publicate pe paginile oficiale ale APL. Formele de „consultare publică” de la art. 10 alin. (1) din Proiect ar trebui înlocuite cu „principiile transparenței în procesul decizional” prevăzute de Legea nr. 239/2008.

14. Formularea de la art. 10 alin. (5) din Proiect – „Cancelaria de Stat va emite un aviz motivat privind corespunderea sau necorespunderea proiectului de amalgamare voluntară criteriilor și condițiilor prevăzute de prezenta lege și de metodologia de amalgamare voluntară aprobată de Guvern” ar putea crea blocaje și cheltuieli publice nejustificate. Dacă și este necesar acest „aviz motivat”, el ar trebui prevăzut anticipat cu caracter de recomandare, până la adoptarea deciziilor de către consiliile locale.

15. Intrarea în vigoare a efectelor amalgamării (art. 13 alin. (3) din Proiect) ar trebui să fie odată cu expirarea mandatelor aleșilor locali. În special fiindcă există norme care stabilesc expres cazurile de încetare înainte de termen a mandatelor (Codul electoral, Legea statutului alesului local). Totodată, nu va exista o reticență sau opunere presupusă din partea aleșilor locali care își vor putea pierde mandatele.

16. Proiectul nu stabilește un mod ce ar face posibilă cuantificarea stimulentei în urma amalgamării voluntare, inclusiv eventuali coeficienți, adică mecanismul de sprijin din partea statului este unul mai mult iluzoriu. În contextul celor menționate Proiectul nu admite promovarea și altor metode care pot fi aplicate în sensul /scopul așteptat, cum ar fi municipalizarea, delegarea, asocierea prin cooperare și care ar putea fi mai puțin costisitoare, mai posibile de realizat și mai previzibile.

17. În proiect este utilizat impropriu termenul de „fuzionare” a UAT, pe când ar trebui utilizată terminologia Legii nr. 764/2001 - intrare sau ieșirea localității din componența UAT. Or, fuziunea în sensul legislației civile prevede încetarea subiectului de drept ce participă la proces, iar în cazul amalgamării voluntare, localitatea își păstrează identitatea (denumirea).

18. Eventual, Proiectul ar trebui să stabilească expres soarta angajaților din APL amalgamate, cheltuielile de inventariere și înregistrare a bunurilor, cheltuielile de perfectare a actelor de stat ce vizează domiciliul etc. În Proiect nu se menționează nimic despre perioada de după amalgamare. Respectiv cu toate crizele existente, amalgamarea voluntară este dubioasă, ar fi foarte greu de motivat APL-le de făcut amalgamări. Cu atât mai mult de asigurat un proces continuu și evolutiv. În special mecanismul privind sprijinul financiar trebuie previzibil și expus în lege, dar nu stabilit de Guvern (art. 15 din Proiect). Sprijinul se face până, după amalgamare și ce perioadă – Proiectul nu dă răspuns concret la aceste întrebări.

**Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul necesită revizuire complexă în cadrul unui grup de lucru comun, iar ulterior aprobat la Comisia paritară.**

*Cu respect,*

**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**



Ex: Viorel Rusu  
Expert CALM, tel. 22-35-09