



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC  
Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare  
Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству



**skat** Swiss Resource Centre and  
Consultancies for Development

# GHID PENTRU AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE

Elaborarea și adoptarea regulamentelor locale  
privind organizarea și funcționarea  
serviciilor publice de gospodărie comunală

## CONȚINUT

|   |    |
|---|----|
| Introducere .....   | 3  |
| 1. Importanța regulamentelor locale și ale altor documente juridice aferente necesare pentru buna organizare și funcționare a serviciilor publice de gospodărie comunală.....   | 4  |
| 2. Formele de gestionare a serviciilor publice de gospodărie comunală .....   | 5  |
| 3. Care sunt actele normative locale și actele juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor de gospodărie comunală? .....   | 7  |
| 3.1. Regulamentul de organizare și funcționare a serviciului .....  | 8  |
| 3.2 Contractul de delegare a gestiunii serviciului și anexele sale .....  | 9  |
| 4. Transparența în procesul decizional și participarea publică în procesul de elaborare și adoptare a regulamentelor locale și a deciziilor locale relevante pentru organizarea și funcționarea serviciilor comunale..... | 11 |
| 5. Recomandări pentru asigurarea unui cadru juridic adecvat pentru organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală.....  | 13 |

Acest ghid, privind elaborarea și adoptarea regulamentelor locale și altor acte juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală a fost elaborat în cadrul Proiectului de implicare civică în guvernarea locală - MĂ IMPLIC, finanțat de Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare SDC și implementat de Skat Consulting Ltd.

Opiniile exprimate în acest raport nu reprezintă poziții oficiale ale Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare SDC sau ale Skat Consulting Ltd.

## INTRODUCERE

Asigurarea populației și a altor beneficiari cu servicii comunale reprezintă un domeniu cheie din cadrul portofoliului de competențe al autorităților publice locale. Spre deosebire de serviciile publice de natură administrativă<sup>1</sup>, la care cetățenii apelează doar ocazional sau periodic, serviciile publice de gospodărie comunală sunt servicii de care locuitorii comunității au nevoie zilnic. De existența serviciilor comunale de calitate, accesibile și sigure în localitățile rurale și urbane ale țării depinde sănătatea oamenilor, starea mediului înconjurător, atractivitatea turistică și investițională a localităților și a țării în întregime, securitatea cetățenilor (de ex. iluminatul public), etc.

În acest context, proiectul de implicare civică în guvernarea locală - MĂ IMPLIC, finanțat de Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare SDC și implementat de Skat Consulting Ltd, oferă sprijin autorităților publice locale din 30 de localități/grupuri de APL-uri partenere, în vederea organizării furnizării serviciilor de gospodărie comunală într-un mod participativ, eficient, incluziv și durabil.

Îmbunătățirea infrastructurii fizice este un aspect important căruia i se atrage o atenție deosebită, dar pentru îmbunătățirea prestării serviciilor comunale este necesară și asigurarea unui **cadru de reglementare adecvat la nivel local**, precum și organizarea corectă din punct de vedere juridic și instituțional a prestării serviciilor comunale.

În urma vizitelor de documentare realizate de către consultantul juridic al Proiectului MĂ IMPLIC în comunitățile partenere, a fost constatată și reconfirmată situația că majoritatea APL-urilor rurale nu dispun de personal calificat (juriști, ingineri, experți) care să asigure elaborarea, aprobarea și ajustarea periodică a regulamentelor locale și a altor documente juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală. Drept urmare, așa cum au arătat și vizitele în teren, în multe localități actele juridice necesare pentru organizarea și prestarea serviciului (cum ar fi regulamentul local, contractul de delegare a gestiunii serviciului, indicatori de performanță, acte de predare primire a infrastructurii și echipamentelor, etc.) sunt învechite, sau lipsesc în totalitate, sau sunt încheiate acte juridice care nu corespund rigorilor legislației în vigoare (spre exemplu contract de comodat în loc de contract de delegare a gestiunii serviciului). În cadrul discuțiilor, reprezentanții APL și ai operatorilor au menționat despre necesitatea unui suport din partea proiectului în ce privește elaborarea unor modele de regulamente și de acte juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor comunale.

Acest ghid a fost elaborat în contextul expus mai sus și ca răspuns la aceste demersuri ale reprezentanților APL și ai operatorilor de servicii comunale. Prin urmare, **obiectivul acestui document este oferirea unor recomandări, informații practice și modele de acte necesare pentru formalizarea/organizarea corectă din punct de vedere juridic a înființării și funcționării serviciilor publice de gospodărie comunală.** Intenția și ideea acestui ghid este de a oferi informația juridică într-un format accesibil, bine organizat și laconic pentru uzul primarilor, consilierilor locali, funcționarilor din administrațiile publice locale, facilitatorilor angajați de proiect pentru a susține APL-urile partenere în atingerea obiectivelor trasate, operatorilor prestatori de servicii comunale, etc.

Ținând cont de faptul că proiectele implementate de localitățile partenere sunt focusate doar pe câteva servicii de gospodărie comunală, și anume serviciul de alimentare cu apă și de canalizare, salubritate (gestiunea deșeurilor solide) și iluminat public, prezentul ghid va urma această abordare și va propune modele regulamente și alte acte juridice pentru serviciile în cauză.

---

<sup>1</sup> Spre exemplu eliberarea unui certificat sau unui act permisiv, autentificarea unui act, etc.

## IMPORTANȚA REGULAMENTELOR LOCALE ȘI A ALTOR DOCUMENTE JURIDICE AFERENTE NECESARE PENTRU BUNA ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE A SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

Așa cum a fost menționat mai sus, organizarea și asigurarea prestării serviciilor publice de gospodărie comunală<sup>2</sup> reprezintă o competență și o sarcină importantă pentru autoritățile locale. Pentru organizarea cu succes a funcționării și prestării serviciilor comunale sunt necesare mai multe ingrediente – infrastructură și echipamente, resurse umane, cunoștințe (know-how), sisteme eficiente de colectare a tarifelor/taxelor, etc, și, nu în ultimul rând, **reglementări locale și acte juridice corespunzătoare**. În condițiile unor resurse austere, atât de ordin financiar, cât și uman, de multe ori accentul este pus pe însăși existența infrastructurii și pe prestarea serviciului în sine, adică atâta timp cât serviciul este prestat, atât autoritățile locale, cât și cetățenii și instituțiile de control nu ridică întrebări asupra corectitudinii și existenței documentației juridice. În această situație, poate apărea întrebarea, de ce totuși este necesar să dezvoltăm și să adoptăm regulamente locale și să asigurăm existența documentației juridice aferente organizării și funcționării serviciilor de gospodărie comunală? În acest sens, pot fi aduse următoarele argumente care susțin necesitatea elaborării și adoptării sau ajustării documentației juridice referitoare la crearea, organizarea și funcționarea serviciilor comunale:

- ✓ **Este o cerință a legislației.** Articolul 6 din legea 1402/2000 privind serviciile publice de gospodărie comunală stabilește principiile care stau la baza organizării și funcționării serviciilor comunale. Astfel, **principiul legalității** este unul din principiile de bază, care presupune respectarea cerințelor legii de către toți actorii implicați (autorități publice centrale și locale, persoane juridice și fizice). Prin urmare, odată ce legislația prevede necesitatea elaborării acestor documente<sup>3</sup>, autoritățile locale, la fel ca și ceilalți actori vizați, trebuie să se conformeze.<sup>4</sup>
- ✓ **Existența lor va fi un colac de salvare în cazul posibilelor litigii/conflicte sau a unor controale.** Valoarea și utilitatea unor regulamente și acte juridice actualizate, care sunt în conformitate cu legislația în vigoare este cel mai bine apreciată în cazul unor posibile conflicte dintre APL și operator, dintre APL/operator și beneficiarii serviciului (gospodării casnice, persoane juridice), etc. Deci, atâta timp cât nu au apărut astfel de conflicte s-ar putea să apară senzația că serviciul poate să funcționeze bine merci și în lipsa lor, dar posibilitatea apariției unor astfel de litigii nu este niciodată exclusă.

---

<sup>2</sup> Conform legislației Republicii Moldova, serviciile publice de gospodărie comunală reprezintă un ansamblu de activități și acțiuni de interes public, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale la realizarea lucrărilor necesare în gospodăria comunală. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002, cu modificările ulterioare, atribuie la categoria serviciilor publice de gospodărie comunală următoarele servicii: a) alimentarea cu apă; b) alimentarea cu energie termică; c) canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale; d) salubritatea (managementul deșeurilor solide), înverzirea localităților; e) asigurarea cu transport public local; f) administrarea fondului locativ public și privat.

<sup>3</sup> Mai concret, această documentație include regulamentul pentru organizarea și funcționarea serviciului în cazul gestiunii directe și delegate, contract de delegare a gestiunii în cazul gestiunii delegate, care la rândul său include o serie de anexe.

<sup>4</sup> Pentru mai multe detalii referitoare la prevederile legale concrete a se vedea următorul punct din acest ghid privind formele de gestionare a serviciilor de gospodărie comunală.

- ✓ Regulamentul local de organizare și funcționare a unui serviciu comunal este necesar în cazul **constatării unor contravenții** de către serviciile publice de gospodărie comunală (spre exemplu contravenții prevăzute la art. 170-175 și 180 din Codul contravențional al RM, nr. 218/2008) și de către autoritatea administrației publice locale (spre exemplu constatarea contravențiilor administrative prevăzute la art. 154 Cod contravențional, care prevăd sancțiuni pentru încălcarea regulilor de gestionare a deșeurilor sau la art. 181 care prevăd sancțiuni pentru încălcarea regulilor de asigurare a curățeniei în localitățile urbane și rurale) și respectiv, pentru examinarea acestora de către comisia administrativă. În acest caz, lipsa unor regulamente locale va face dificilă sau chiar imposibilă aplicarea acestor sancțiuni.<sup>5</sup>
- ✓ **Existența lor reprezintă o condiție pentru buna organizare operațională și financiară a serviciului.** Atunci când nu există regulamente locale și acte juridice actualizate și de calitate, serviciul comunal funcționează și se dezvoltă haotic și la întâmplare, nu există o continuitate în abordări și politici când sunt aleși alți primari și consilieri locali. Dimpotrivă, atunci când această documentație este elaborată, adoptată și actualizată la timp, rolurile fiecărui actor (de exemplu APL, operator, beneficiar, etc) sunt definite clar, există indicatori de performanță care definesc așteptările, există contract care stabilește drepturile și obligațiile, iar în caz de posibile neînțelegeri, părțile cheie pot face trimitere la documentele în cauză.

## FORMELE DE GESTIONARE A SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală (1402/2002), la fel ca și Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare (303/2013), prevede două forme de gestionare a serviciilor comunale: **gestiune directă și gestiune delegată.**

În cadrul **gestiunii directe**, autoritățile administrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală. Gestiunea directă se realizează prin compartimentele specializate organizate în cadrul autorităților administrației publice locale. Adică în cazul gestiunii directe, APL nu delegă serviciu unui operator, ci prestează de sine stătător serviciul respectiv prin crearea unei structuri/secții, compartiment în cadrul primăriei. Conform legii, fiecare serviciu public de gospodărie comunală constituit și exploatat în regim de gestiune directă își desfășoară activitatea în baza unui regulament de organizare și funcționare, elaborat și aprobat de autoritatea administrației publice locale (mai exact de către consiliul local), în conformitate cu prevederile regulamentului-tip<sup>6</sup> elaborat și aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate.

În cazul **gestiunii delegate**, autoritățile administrației publice locale apelează la unul sau la mai mulți operatori cărora le încredințează, în baza unui contract, gestiunea furnizării/prestării serviciilor publice

<sup>5</sup> Spre exemplu, articolul 181 din Codul administrativ stabilește sancțiuni pentru încălcarea regulilor de asigurare, **în modul stabilit de autoritatea administrației publice locale**, a curățeniei în localitățile urbane și rurale. Prin urmare, dacă consiliul local nu a adoptat un regulament privind salubritatea localității, sau a unui regulament privind gestiunea deșeurilor menajere, care ar cuprinde și o secțiune privind menținerea curățeniei în localitate, nu vor putea fi aplicate aceste sancțiuni, or în cazul aplicării acestea ar putea să fie contestate și anulate de către instanța de judecată.

<sup>6</sup> Din păcate nu există regulamente-tip în cazul tuturor serviciilor de gospodărie comunală. Pentru mai multe detalii a se vedea punctul 3.1. din acest Ghid.

de gospodărie comunală, precum și administrarea și exploatarea sistemelor publice tehnico-edilitare aferente acestui serviciu. Este important de înțeles și de conștientizat particularitățile gestiunii delegate în ce privește rolul APL și al operatorului în organizarea, furnizarea, prestarea, controlul și monitorizarea serviciului public de gospodărie comunală. În primul rând, competența, responsabilitatea și controlul asupra serviciului public de gospodărie comunală aparține APL (de nivelul I), iar delegarea prestării serviciului comunal unui operator (fie public, sau privat, sau unei asociații de utilizatori ai serviciului) nu înseamnă că APL nu mai păstrează careva pârghii și responsabilități, ba din contra, fiecare parte are drepturile, responsabilitățile și obligațiile sale. Această precizare este necesară, pentru că în practică au fost întâlnite cazuri când APL consideră că atâta timp cât serviciul este prestat de un operator privat sau de către operatorul public al altei localități, ei nu au nici o treabă și este problema relației contractuale între operatorul respectiv și consumator. Sau pe de altă parte au fost întâlnite cazuri când asociația utilizatorilor de apă susține că ei sunt beneficiarii ai serviciului, ei sunt și operator, iar APL nu ar trebui să se amestece în organizarea și prestarea serviciului și în activitatea lor. În ambele cazuri abordarea este greșită. Indiferent cum este organizată prestarea serviciului, direct de către APL (gestiune directă), sau de către un operator public sau privat, autoritățile locale din localitatea respectivă vor avea competența și responsabilitatea finală pentru serviciul respectiv. În acest sens, legea 1402/2002 privind serviciile publice de gospodărie comunală stabilește la art. 19 faptul că *în conformitate cu competențele și obligațiile ce le revin potrivit legii, autoritățile administrației publice locale își exercită atribuțiile privind adoptarea politicilor și strategiilor de dezvoltare a serviciilor, a programelor de dezvoltare a sistemelor publice de gospodărie comunală, precum și dreptul de a controla și de a supraveghea executarea contractelor prin care a fost delegată gestiunea serviciilor, inclusiv:*

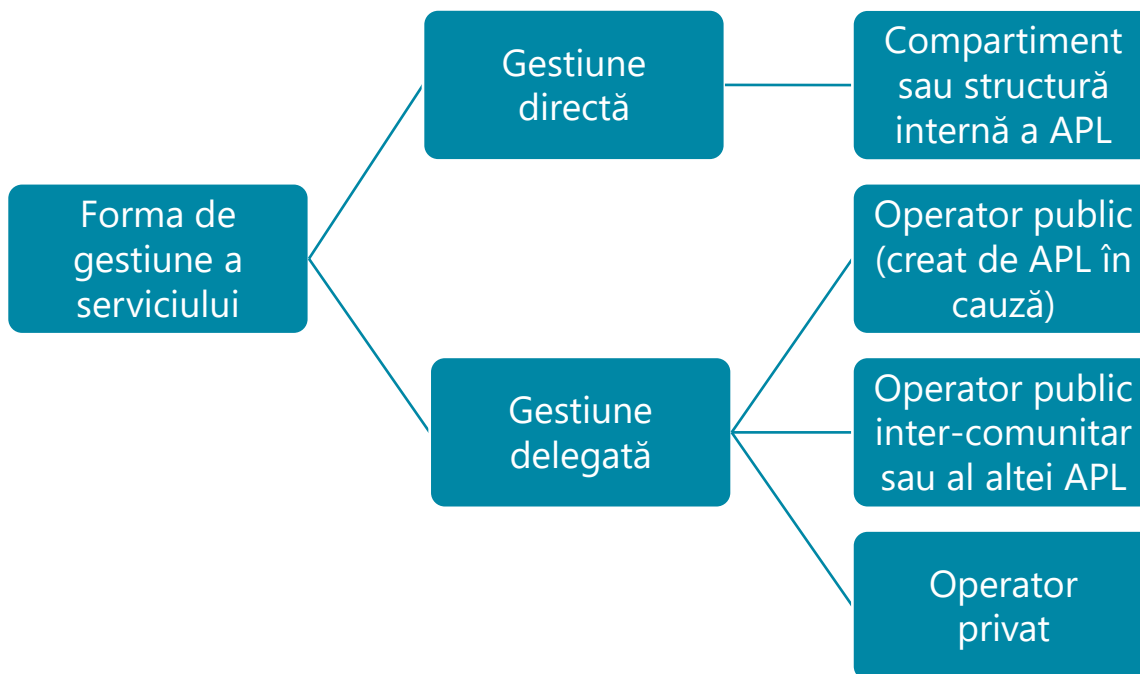
- a) *modul de îndeplinire de către operatori a obligațiilor asumate;*
- b) *calitatea serviciilor furnizate/prestate;*
- c) *parametrii serviciilor furnizate/prestate;*
- d) *modul de administrare, exploatare, conservare și menținere în funcțiune a sistemelor publice din infrastructura edilitară a localităților, precum și activitatea de dezvoltare și/sau modernizare a acestor sisteme;*
- e) *modul de formare și de stabilire a tarifelor la serviciile publice de gospodărie comunală furnizate/prestate.*

În plus, legea 1402 mai menționează la art. 14 faptul că *autoritățile administrației publice locale au **competența exclusivă** privind înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și crearea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică din infrastructura edilitară a unităților administrativ-teritoriale respective.* Adevărat, legea nu stabilește concret la autoritățile locale de care nivel se referă, dar acest lucru poate fi ușor clarificat examinând art. 4 al Legii 435/2006 privind descentralizarea administrativă, care stipulează expres ca această competență aparține APL de nivelul întâi.

Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare este și mai explicită în acest sens, stipulând la articolul 13 faptul că *delegarea gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare nu anulează prerogativele autorităților administrației publice locale privind adoptarea politicilor și strategiilor de dezvoltare a serviciului public, inclusiv a programelor de dezvoltare a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare, și nu exclude responsabilitățile și dreptul acestora de supraveghere, monitorizare și control, în conformitate cu atribuțiile ce le revin potrivit legii.*

În concluzie, și în cazul gestiunii delegate a serviciilor comunale, APL are o serie de responsabilități și atribuții pe care le păstrează și pe care trebuie să le exercite pentru a asigura că serviciul este prestat la parametri de calitate și siguranță. Spre exemplu, APL elaborează și adoptă politici și strategii locale în domeniul gospodăriei comunale, asigură monitorizarea și controlul periodic ale activităților de furnizare/prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, în conformitate cu actele normative,

și luarea de măsuri în cazul în care operatorul nu asigură performanța pentru care s-a obligat, adoptă taxe și tarife locale pentru serviciile prestate, mediază conflicte între operator și consumatori, etc. În final, dacă măsurile de remediere nu își fac efectul, APL poate chiar recurge la rezilierea contractului de delegare a gestiunii serviciului respectiv.



**Schema 1. Formele de gestiune a serviciilor de gospodărie comunală.**

## CARE SUNT ACTELE NORMATIVE LOCALE ȘI ACTELE JURIDICE NECESARE PENTRU ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICIILOR DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ?

Lista actelor necesare pentru organizarea și funcționare serviciilor publice de gospodărie comunală depinde de forma de gestiune aleasă – directă sau delegată. În cazul **gestiunii directe**, legea (nr. 1402 și nr. 303) prevede necesitatea următoarelor documente:

- ✓ Regulament de organizare și funcționare a serviciului respectiv;
- ✓ Caiet de sarcini;
- ✓ Contracte individuale de prestare a serviciului între APL și beneficiarii serviciului, după caz<sup>7</sup>.

De notat faptul că legea cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală, care este legea-cadru, de bază pentru acest domeniu, nu este atât de detaliată și nu prevede expres și direct această listă, în schimb legea nr. 303 cu privire la serviciul de alimentare cu apă și de canalizare, care este adoptată mai recent, reglementează mai detaliat formele de gestiune și lista documentelor necesare. Prin urmare această listă este compilată prin trimitere la ambele legi și prin analogia legii.

---

<sup>7</sup> Spre exemplu în cazul serviciului de salubritate sau de colectare a deșeurilor menajere APL-urile pot să organizeze prestarea serviciului fără încheierea unor contracte individuale de prestare a serviciului. În cazul altor servicii comunale, cum ar fi iluminatul public, la fel nu are loc încheierea contractelor de prestare a serviciului cu beneficiarii, pentru că acesta este de obicei finanțat din veniturile generale ale bugetului local.

În cazul **gestiunii delegate**, lista documentelor juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciului diferă, în mod evident, pentru că spre deosebire de gestiunea directă, unde APL prestează ea însăși, prin compartimente interne specializate, serviciul comunal, în cazul gestiunii delegate apar relații contractuale cu o entitate juridică separată – operatorul. Așadar, în cazul gestiunii delegate lista actelor juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciului comunal este următoarea:

- ✓ Regulament de organizare și funcționare a serviciului;
- ✓ Contract de delegare a gestiunii serviciului;
- ✓ Caiet de sarcini (anexă la contractul de delegare a gestiunii);
- ✓ Inventarul bunurilor mobile și imobile, proprietate publică sau privată a unității administrativ-teritoriale aferente serviciului furnizat/prestat și actul de predare-primire a acestora (anexă la contractul de delegare a gestiunii).<sup>8</sup>

În continuare vor fi examinate unele particularități și vor fi oferite sugestii/sfaturi în privința acestor documente.

### 3.1. Regulamentul de organizare și funcționare a serviciului

Atât în cazul gestiunii directe, cât și în cazul gestiunii delegate, legea prevede necesitatea elaborării și adoptării unui regulament local cu privire la organizarea și funcționarea serviciului comunal respectiv. Cum s-a menționat mai sus, legea cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală prevede la art. 17 că *fiecare serviciu public de gospodărie comunală constituit și exploatat în regim de gestiune directă își desfășoară activitatea în baza unui **regulament de organizare și funcționare**, elaborat și aprobat de autoritatea administrației publice locale, în conformitate cu prevederile regulamentului-tip elaborat și aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate*. În privința gestiunii delegate legea 1402 nu prevede expres necesitatea adoptării unui regulament local de organizare și funcționare a serviciului, dar stabilește în art. 14 că ține de competența și responsabilitatea APL adoptarea deciziilor cu privire la *elaborarea și **aprobarea normelor locale pentru reglementarea serviciilor publice de gospodărie comunală** în baza normelor și a regulamentelor aprobate de Guvern, autoritatea publică centrală de specialitate, organul central de reglementare în domeniul respectiv*. În schimb legea cu privire la serviciul de alimentare cu apă și de canalizare prevede expres la art. 11 că *regulamentul este necesar în ambele cazuri: **Activitățile specifice serviciului de alimentare cu apă și de canalizare, indiferent de forma de gestiune aleasă, se realizează pe baza unui regulament de organizare și funcționare a serviciului și a unui caiet de sarcini, elaborate și aprobate de autoritățile administrației publice locale în conformitate cu Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare și cu Caietul de sarcini-cadru al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, elaborate de Agenție***.

În fine, întrebarea pe care și-o pune un primar sau un funcționar din cadrul administrației locale, cu responsabilități pe domeniul respectiv, este cum să elaboreze un regulament pentru organizarea și funcționarea unui serviciu comunal, ce reguli trebuie să respecte, care este natura acestor regulamente. Mai jos sunt prezentate câteva sfaturi utile și explicații în acest sens.

În primul rând, este important de înțeles care este natura juridică a unor regulamente locale de organizare și funcționare a unui serviciu de gospodărie comunală. Regulamentele respective, care sunt adoptate prin decizii ale consiliilor locale, sunt norme juridice subordonate legii, adică acte normative

---

<sup>8</sup> Așa cum în cazul gestiunii delegate serviciul este prestat de operator, și nu de către APL, încheierea contractelor individuale de prestări servicii cu beneficiarii este responsabilitatea operatorului, și nu au fost incluse în această listă.



de implementare care trebuie să fie în conformitate cu prevederile legilor naționale și a altor acte normative ierarhic superioare, cum ar fi actele autorităților naționale de reglementare. Apare în acest caz întrebarea, cum procedăm când un domeniu, sau un aspect nu este reglementat de legislația națională? Mai concret, avem o situație diferită de la un tip de serviciu de gospodărie comunală, la altul. Pe de o parte, avem în cazul serviciului de alimentare cu apă și canalizare o lege specială care reglementează în detaliu modul de organizare și funcționare a serviciului, avem desemnată o autoritate națională de reglementare a serviciului (ANRE) care a elaborat și adoptat o serie de regulamente-cadru, inclusiv regulament-cadru de organizare și funcționare a serviciului și documente-tip necesare pentru organizarea prestării serviciului, etc. Pe de altă parte avem serviciul de salubritate/colectare și evacuare, depozitare a deșeurilor menajere și municipale, care nu este reglementat atât de detaliat<sup>9</sup>, iar o autoritate națională de reglementare a serviciului nu este stabilită<sup>10</sup>, modele de regulamente și de alte acte necesare pentru organizarea și funcționare serviciului nu au fost elaborate și adoptate. Deci, în cazul în care există regulamente model/cadru aprobate la nivel național, autoritățile locale le folosesc, având un anumit grad de flexibilitate în ajustarea unor prevederi la specificul local/cazul concret (atenție, regulamentul local trebuie în mod obligatoriu să fie în corespundere cu prevederile legii, dar are posibilitatea de a ajusta unele prevederi ale regulamentului-cadru dacă legea nu prevede o conduită anume sau o normă imperativă). Pentru domeniile în care nu există regulamente model/cadru de organizare și funcționare a serviciului, cum ar fi domeniul salubrității/gestionării deșeurilor sau iluminatul public, autoritățile locale trebuie să le elaboreze de sine stătător (desigur că marea majoritate nu vor avea această capacitate și vor conta pe suportul unor proiecte sau vor prelua exemple de la alte autorități locale care deja le-au elaborat și aprobat), cu respectarea prevederilor legislației în vigoare. Este important de menționat faptul că autoritățile locale dispun de o competență generală prevăzută la articolul 4 al Legii cu privire la descentralizarea administrativă nr. 435/2006 (adică în afară de lista concretă de competențe prevăzută de lege, autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități). Ce înseamnă acest lucru, din punct de vedere mai practic? Anume faptul că în cazul în care nu este o reglementare mai detaliată la nivel național cu privire la organizarea și funcționarea unui serviciu comunal concret, autoritatea locală are libertatea de acțiune, dar cu respectarea prevederilor generale ale legislației (spre exemplu a legislației de mediu, a drepturilor omului, cu privire la transparența în procesul decizional, a principiilor generale de organizare și funcționare a administrației publice locale, etc.). Ținând cont de aceste particularități, anexat la acest Ghid sunt propuse modele de regulamente de organizare și funcționare a serviciilor de gospodărie comunală pentru domeniul de alimentare cu apă și de canalizare, salubritate/gestionarea deșeurilor, iluminat public, precum și modele a altor acte juridice necesare.

### 3.2 Contractul de delegare a gestiunii serviciului și anexele sale

Articolul 20 din legea 1402/2002 privind serviciile publice de gospodărie comunală stabilește faptul că *desfășurarea activităților specifice fiecărui serviciu public de gospodărie comunală, organizat și realizat*

---

<sup>9</sup> Deși avem o lege a deșeurilor (209/2016), aceasta nu prevede particularitățile organizării și funcționării serviciului comunal de salubritate/gestiune a deșeurilor, ca și în cazul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare.

<sup>10</sup> Deși unele funcții de reglementare au fost parțial atribuite și sunt îndeplinite de către Agenția Națională de Mediu (de exemplu eliberarea unor acte permissive/autorizații/licențe), unele atribuții de reglementare a domeniului nu sunt acoperite la moment, cum ar fi avizarea tarifelor, control, aprobarea unor regulamente-cadru, etc.

*prin delegare a gestiunii, se face pe bază de contract.* Legea 1402 menționează în articolul 19 că ar fi vorba de un *contract de parteneriat public privat*, ceea ce nu este corect în toate cazurile. În speță, atunci când APL delegă gestiunea serviciului unui operator cu capital public integral, nu poate fi vorba de un contract de parteneriat public-privat. În acest context, este preferabilă și mai adecvată terminologia utilizată în legea 303 privind serviciul de alimentare cu apă și de canalizare – contract de delegare a gestiunii serviciului de gospodărie comunală.

De asemenea, trebuie de menționat faptul că legea prevede faptul că delegarea gestiunii serviciilor publice de gospodărie comunală către operatori, și consecutiv, încheierea unui contract de delegare a gestiunii se va face în condiții de transparență, prin licitație publică organizată conform legii.<sup>11</sup> Ca excepție, în cazul operatorilor serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare, înființați de către autoritățile administrației publice locale sau centrale de specialitate, cu capital social public majoritar, delegarea gestiunii serviciilor poate fi atribuită direct acestora.<sup>12</sup> Ce înseamnă aceasta în practică, în limbaj mai simplu? Asta înseamnă că operatorii cărora APL le va delega gestiunea serviciilor de gospodărie comunală trebuie să fie selectați prin concurs, prin competiție, conform procedurilor de achiziții publice prevăzute de lege. Mai concret, în mod formal, conform prevederii legii, cu excepția serviciului de alimentare cu apă și canalizare (unde este prevăzută excepția care permite delegarea directă a serviciului operatorilor cu capital public integral), în cazul altor servicii de gospodărie comunală, APL nu are dreptul să delege fără concurs serviciul respectiv nici operatorului său propriu (întreprindere municipală. SRL, SA, etc.). Fără concurs APL are dreptul să organizeze și să presteze serviciul doar în regim de gestiune directă (prin compartimente specializate în cadrul APL). Desigur că la moment această cerință nu este implementată pe deplin, majoritatea APL delegă direct serviciile comunale propriilor operatori fără concurs, iar autoritățile de control închid ochii la aceste încălcări pentru că, pe de o parte nu există un interes sporit din partea mediului privat în a furniza aceste servicii și pe de altă parte înțeleg că autoritățile locale sunt foarte mici, slab dotate, fără resurse și mai bine un serviciu organizat incorect decât lipsa în genere a serviciului. Totuși în timp, APL care nu respectă cerința competitivității în delegarea serviciilor de gospodărie comunală ar putea să fie penalizate.

Legea 1402 privind serviciile de gospodărie comunală, care este legea cadru pentru acest domeniu, nu oferă mai multe detalii privind contractul (de delegare a gestiunii), menționând doar că gestiunea delegată a serviciilor publice de gospodărie comunală se realizează în condițiile legislației în vigoare. În schimb, legea 303 privind serviciul de alimentare cu apă și de canalizare reglementează mult mai detaliat conținutul contractului și alte aspecte importante.

Astfel, conform articolului 13 din legea 303, contractul de delegare a gestiunii este însoțit obligatoriu de următoarele anexe:

- a) *caietul de sarcini privind furnizarea/prestarea serviciului;*
- b) *Regulamentul de organizare și funcționare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;*
- c) *inventarul bunurilor mobile și imobile, proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale aferente serviciului furnizat/prestat;*
- d) *procesul-verbal de predare-preluare a bunurilor prevăzute la lit. c).*

Legea mai prevede că contractul de delegare a gestiunii, indiferent de tipul acestuia, cuprinde în mod obligatoriu clauze referitoare la:

- a) *denumirea părților contractante;*
- b) *obiectul contractului;*

---

<sup>11</sup> Articolul 21, alin. (2) din legea 1402/2002.

<sup>12</sup> Idem și art. 13, alin. (12) din legea 303/2013

- c) durata contractului;
- d) drepturile și obligațiile părților contractante;
- e) programul de investiții pentru modernizări, reabilitări, dezvoltări de capacități, obiective noi și pentru lucrări de întreținere, reparații curente, reparații planificate, renovări atât fizic, cât și valoric;
- f) sarcinile și responsabilitățile părților cu privire la programele de investiții, la programele de reabilitări, reparații și renovări, precum și la condițiile de finanțare a acestora;
- g) indicatorii de performanță ai serviciului furnizat/prestat consumatorilor;
- i) modul de tarifare și încasare a contravalorii serviciului furnizat/prestat;
- j) nivelul redevenței sau al altor obligații, după caz;
- k) răspunderea contractuală;
- l) forța majoră;
- m) condițiile de redefinire a clauzelor contractuale;
- n) condițiile de restituire sau repartitie, după caz, a bunurilor, inclusiv a investițiilor, realizate la încetarea, indiferent de cauză, a contractului;
- o) menținerea echilibrului contractual;
- p) condițiile de reziliere a contractului;
- q) administrarea patrimoniului public și privat preluat;
- r) structura forței de muncă și condițiile privind protecția socială a acesteia;
- s) alte clauze convenite de părți, după caz.

De menționat faptul că pe site-ul ANRE<sup>13</sup> poate fi găsite modele ale actelor juridice importante pentru organizarea și funcționarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare (regulament local, indicatori de performanță, etc.). Din păcate, în cazul altor servicii de gospodărie comunală (de exemplu salubritate/gestiunea deșeurilor, iluminat public, etc) nu există reglementări similare celor din domeniul alimentării cu apă și canalizării, prin urmare structura prevăzută de legea 303 pentru contractul de delegare a gestiunii reprezintă un exemplu și prin analogie pot ghida și inspira APL la pregătirea contractelor de delegare a gestiunii și pentru celelalte servicii comunale.

## TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL ȘI PARTICIPAREA PUBLICĂ ÎN PROCESUL DE ELABORARE ȘI ADOPTARE A REGULAMENTELOR LOCALE ȘI A DECIZIILOR LOCALE RELEVANTE PENTRU ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICIILOR COMUNALE

Conform articolului 6, alineat 2 din Legea 1402/2002, *antrenarea și consultarea populației în procesul de adoptare a deciziilor privind dezvoltarea infrastructurii edilitare și accesul liber la informațiile privind serviciile publice de gospodărie comunală* reprezintă principii de bază la organizarea și administrarea serviciilor comunale. Mai mult ca atât, articolul 7 din aceeași lege prevede *dreptul tuturor persoanelor de a fi consultate, direct sau prin intermediul organizațiilor neguvernamentale, la elaborarea și adoptarea deciziilor, strategiilor și reglementărilor privind activitățile din sectorul serviciilor publice de gospodărie comunală*. În fine, articolul 15 al legii care enumeră obligațiile APL față de consumatori, prevede și obligația autorităților locale de a asigura *consultarea cu consumatorii la stabilirea politicilor și strategiilor locale în domeniul gospodăriei comunale, la adoptarea normelor locale și negocierea contractelor de parteneriat public-privat* (se are în vedere contractul de delegare a gestiunii – nota autorului), precum și *informarea periodică a consumatorilor asupra politicii promovate în domeniul utilităților publice de gospodărie comunală, precum și asupra necesității de stabilire a unor taxe*.

Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, care este legea de bază pentru activitatea APL, prevede la articolul 8 că *în problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității*

<sup>13</sup> <https://www.anre.md/acte-administrative-cu-caracter-normativ-3-243>

*administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii, iar proiectele de decizii ale consiliului local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ - teritoriale.*

În fine, vorbind despre transparență și informarea cetățenilor/consumatorilor, cu siguranță vom face trimitere și la legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional care stabilește *normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional.*

Există multiple ghiduri și alte publicații specializate care analizează și descriu în detaliu cerințele și procedurile de asigurare a transparenței în procesul decizional, prevăzute de legislație. Proiectul „Mă Implic” are de asemenea o componentă separată care are ca obiectiv asigurarea participării și implicării cetățenilor în procesele de planificare, organizare, îmbunătățire, prestare și monitorizare a serviciilor publice. Prin urmare, acest ghid nu va examina în detaliu aspectele de participare și de asigurare a transparenței în procesele decizionale ce țin de organizarea și prestarea serviciilor publice de gospodărire comunală, dar va oferi totuși câteva elemente de bază și o privire de ansamblu.

Regulamentele locale privind organizarea și funcționarea serviciilor comunale reprezintă acte normative locale adoptate prin decizii ale consiliilor locale, prin urmare prevederile legii privind transparența în procesul decizional urmează să fie respectate și aplicate corespunzător. Același lucru este valabil și în cazul altor decizii ale autorității locale referitoare la organizarea și funcționarea/prestarea serviciilor comunale – cum ar fi decizia prin care se alege modul de gestionare a serviciului – directă sau delegată, decizia de dare în administrare a serviciului sub formă de gestiune directă, decizia consiliului local de dare în gestiune unui operator public sau privat, etc.

Legea 239/2008 prevede etapele și instrumentele de bază pentru asigurarea transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, care sunt:

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.<sup>14</sup>*

De menționat faptul că cerințele și procedurile expuse mai sus reprezintă standarde minime de transparență și de consultare a cetățenilor, a asociațiilor acestora și a altor actori interesați, însă există bune practici și instrumente pentru implicarea mai activă a acestora în chiar elaborarea proiectelor de decizii și de documente de politici locale, inclusiv a proiectelor regulamentelor de organizare și funcționare a serviciilor comunale. Fără a oferi o listă exhaustivă și fără a intra în detalii, crearea unor grupuri de lucru reprezentative, organizarea unor ateliere de lucru, focus grupuri, interviuri și sondaje sunt doar câteva din instrumentele care ar putea fi utilizate pentru implicarea mai largă a locuitorilor comunității în procesul de elaborare a acestor proiecte de acte/decizii.

---

<sup>14</sup> Pentru detalii cu privire la cerințele legii referitoare la fiecare etapă în parte vedeți cerințele legii la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=106638&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ro#)

## RECOMANDĂRI PENTRU ASIGURAREA UNUI CADRU JURIDIC ADECVAT PENTRU ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

### A. Pentru autoritățile publice centrale

1. Revizuirea și îmbunătățirea legislației referitoare la organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală. În special, realizarea unei analize a legii 1402/2002 cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală și ajustarea ei la rigorile actuale (spre exemplu problema terminologică referitoare la contractul de parteneriat-public privat în loc de contract de delegare a gestiunii și lipsa unor detalii cu privire la conținutul contractului de delegare a gestiunii). De asemenea, luarea în considerare a elaborării unor legi speciale și pentru alte tipuri de servicii de gospodărie comunală, după exemplu legii 303/2013 elaborată pentru domeniul alimentării cu apă și canalizare.
2. Crearea unei agenții, instituții centrale responsabile pentru reglementarea serviciilor publice de gospodărie comunală (a se vedea exemplul Autorității Naționale pentru Reglementare pentru Servicii Comunitare de Utilitate Publică din România). ANRE la moment îndeplinește aceste funcții pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare și pentru serviciul comunal de livrare a energiei termice, însă alte servicii comunale importate nu sunt acoperite (de exemplu serviciul de salubritate/gestiune a deșeurilor). În plus, ANRE nu acoperă operatorii de servicii de alimentare cu apă și canalizare care operează la nivel de rural în ce privește unele aspecte (cum ar fi avizarea tarifelor) pentru ca are multe alte funcții și nu are capacitatea de a acoperi un număr atât de mare de operatori.
3. Asigurarea suportului informațional și metodologic autorităților publice locale și altor actori interesați, inclusiv oferirea unor recomandări specifice și modele concrete de acte juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor de gospodărie comunală (recomandare legată de precedentă, crearea unei agenții specialitate ar facilita acest lucru).
4. Includerea informațiilor relevante în curriculumul academiei de administrație publică pentru cursurile de perfecționare și a altor programe destinate funcționarilor locali și a altor reprezentanți ai APL.

### B. Pentru autoritățile publice locale

1. În primul rând determinați forma cea mai potrivită pentru organizarea serviciului public de gospodărie comunală respectiv – gestiune directă de către o secție a primăriei, gestiune delegată prin intermediul unui operator public creat de către APL de una singură sau împreună cu alte APL sau delegarea serviciului unui operator privat. Dacă e posibil și aveți resursele necesare, realizați un mic studiu în această privință – comparați alternativele, care sunt avantajele și dezavantajele fiecărei opțiuni. De remarcat că unele servicii prin natura lor sunt mai des organizate în forma gestiunii directe (spre exemplu iluminatul public), pe cind altele mai mult prin gestiune delegată (pentru că datorită complexității lor este mai oportun ca un operator specializat să se ocupe de prestarea lor).
2. Tineți cont de strategiile și alte documente de politici adoptate la nivel național și regional: s-ar putea ca acestea să aibă un impact major asupra deciziei dvs. referitoare la forma gestiune a serviciului și asupra investițiilor în infrastructură planificate. A se vedea exemplul serviciului de gestiune a deșeurilor, care conform strategiilor naționale urmează să fie treptat regionalizat (crearea celor 8 zone de management al deșeurilor, operatori regionali, depozite regionale de

depozitare a deșeurilor, infrastructură regională). Desigur acestea s-ar putea să fie implementate peste mai mulți ani, dar este util de avut în vedere direcția în care ne îndreptăm.

3. Acolo unde există, faceți uz de regulamentele-cadru, de modele de contracte și de alte documente juridice elaborate și adoptate la nivel național. Cum a fost menționat mai sus, spre exemplu în domeniul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare ANRE a elaborat și adoptat aceste regulamente-cadru și modele de acte juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciului.
4. Profitați de experiența altor APL, învățați de la colegii dvs. Periodic, diferite primării vor fi beneficiare ale unor proiecte care le vor ajuta să elaboreze și să adopte regulamente locale mai noi, mai bune, sau să le îmbunătățească pe cele existente. Nu ezitați să identificați care din localități dispun de această experiență și au adoptat acte mai noi și să luați aceste modele pentru a le folosi în procesul de elaborare a propriilor regulamente și acte juridice necesare. În plus orașele, localitățile mai mari au mai multe resurse, juriști, etc, în unele cazuri ați putea urmări/verifica dacă ați putea lua anumite modele de la ei (desigur cu ajustarea la realitățile localității dvs.). Aceste regulamente sunt documente publice, iar mai recent sunt publicate în registrul de stat al actelor locale, prin urmare ar trebui să fie relativ ușor identificare și obținerea acestora.
5. Profitați de serviciile asociațiilor specializate și CALM. În unele domenii de servicii comunale activează asociații specializate ale operatorilor, cum ar fi AMAC în domeniul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare. Deși respectiva asociație cuprinde doar operatorii mari și nu-i include pe cei de la sate, pe site-ul lor găsiți informații relevante. La fel în cadrul CALM a fost creat serviciul SOMAS (Serviciului CALM de Suport al Operatorilor Mici de Apă și Sanitație).
6. Apelați la serviciile unui specialist (jurist, expert). Marea majoritate a APL, în special din mediul rural nu dispun de un jurist în statele de personal, atât din cauza lipsei resurselor financiare, cât și datorită avizării din partea autorităților centrale și care limitează aceste inițiative. Însă autoritățile locale au dreptul să contacteze aceste servicii prin intermediul contractelor de prestări servicii. Nu tot timpul există și vor fi proiecte care să ofere asistența necesară, și atunci soluția ar putea fi în contractarea expertizei necesare din contul resurselor bugetului local.
7. Asigurați participarea cetățenească în procesul de elaborare a proiectelor de regulamente locale și transparența în procesul decizional la adoptarea acestora. Mai multe detalii cu privire la cerințele legale vedeți în secțiunea 4 a acestui Ghid.
8. Asigurați reviziunea periodică a regulamentelor locale adoptate și a altor acte juridice relevante (contract de delegare a gestiunii, contactele de prestări servicii cu beneficiarii, etc). Ca urmare a modificării legislației naționale, dar și a schimbării condițiilor din localitate, după o perioadă regulamentele adoptate nor vor mai ține pasul cu timpul și vor trebuie ajustate.