

RAPORT

**privind rezultatele Evaluării Integrității
Instituționale în cadrul**

**AUTORITĂȚII AERONAUTICE
CIVILE A REPUBLICII MOLDOVA**



Centrul Național Anticorupție

Chișinău, 2025

**CUPRINS:**

ABEVIERI ȘI ACRONIME	4
REZUMAT EXECUTIV	5
ASPECTE METODOLOGICE	11
I. NIVELUL DE IMPLEMENTARE A MĂSURILOR ANTICORUPȚIE ÎN CADRUL AUTORITĂȚII AERONAUTICE CIVILE	15
1.1. ANGAJAREA ȘI PROMOVAREA AGENȚILOR PUBLICI ÎN BAZĂ DE MERIT ȘI INTEGRITATE PROFESIONALĂ	16
1.2. RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC AL INCOMPATIBILITĂȚILOR, RESTRICȚIILOR ÎN IERARHIE ȘI AL LIMITĂRIILOR DE PUBLICITATE.....	20
1.3. REGIMULUI JURIDIC AL DECLARĂRII AVERII ȘI A INTERESELOR PERSONALE	22
1.4. RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC A CONFLICTELOR DE INTERESE.....	24
1.5. NEADMITEREA FAVORITISMULUI	29
1.6. RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC AL CADOURILOR	31
1.7. NEADMITEREA, DENUNȚAREA ȘI TRATAREA INFLUENȚELOR NECORESPUNZĂTOARE	35
1.8. NEADMITEREA, DENUNȚAREA MANIFESTĂRIILOR DE CORUPȚIE ȘI PROTECȚIA AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE	37
1.9. INTOLERANȚA FAȚĂ DE INCIDENTELE DE INTEGRITATE	39
1.10. ASIGURAREA TRANSPARENTEI ÎN PROCESUL DECIZIONAL	41
1.11. ASIGURAREA ACCESULUI LA INFORMAȚIE DE INTERES PUBLIC.....	43
1.12. GESTIONAREA TRANSPARENTĂ ȘI RESPONSABILĂ A PATRIMONIULUI PUBLIC, A FINANȚELOR RAMBURSABILE ȘI NERAMBURSABILE	47
1.13. NORME DE ETICĂ ȘI DEONTOLOGIE	53
1.14. RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC AL RESTRICȚIILOR LIMITĂRIILOR ÎN LEGĂTURĂ CU ÎNCETAREA MANDATULUI, A RAPORTURILOR DE MUNCĂ SAU DE SERVICIU ȘI CU MIGRAREA AGENȚILOR PUBLICI ÎN SECTORUL PRIVAT - PANTUFLAJ	54
1.15. IMPLEMENTAREA CONTROLULUI FINANCIAR PUBLIC INTERN	57
II. PROCEDURA ADMINISTRATIVĂ.....	60
2.1. ÎNȚIEREA PROCEDURII ADMINISTRATIVE ÎN BAZA PETIȚIILOR.....	61
2.2. DEFICIENȚE AFERENTE PRACTICII DE EXAMINARE ȘI SOLUȚIONARE A PETIȚIILOR ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI ȘI REVENDICĂRII DREPTURILOR ACESTORA	64
2.2.1. APLICAREA UNOR PRACTICI DIFERENȚIATE ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI.....	64
2.2.2. LIPSA/INSUFICIENȚA MECANISMELOR DE CONTROL ȘI SUPRAVEGHERE ÎN CADRUL PROCESULUI DE ASIGURARE A ACCESULUI LA INFORMAȚII DE INTERES PUBLIC.	66
2.2.3. FORMATUL RĂSPUNSURILOR OFERITE NU AU CONȚINUTUL UNUI DOCUMENT CU CARACTER OFICIAL	69
2.2.4. ÎNCĂLCAREA TERMENILOR DE SOLUȚIONARE A CERERILOR	72
III. CONTROLUL DE STAT.....	75
3.1. FACTORI DE RISC AFERENȚI PROCEDURII DE DESFĂȘURARE A CONTROLULUI DE STAT.....	76
3.1.1. SFIDAREA CADRULUI LEGAL ÎN DOMENIUL EFECTUĂRII CONTROLULUI DE STAT.....	76
3.1.2. SUBSTITUIREA/CUMULAREA DEFECTUOASĂ ȘI AMBIGUĂ A CONTROLULUI DE STAT CU INSPECȚIILE AERONAUTICE	84
3.1.3. PRIORITIZAREA UNOR DOMENII DE ACTIVITATE ÎN DETRIMENTUL ALTORA.....	93



3.1.4. INCERTITUDINI AFERENTE PROCEDURII DE RAPORTARE A ACTIVITĂȚII DE CONTROL AUTORITĂȚII DE SUPRAVEGHERE A CONTROALELOR	96
3.1.5. NEEFECTUAREA CONTROLULUI DE STAT ÎN CADRUL PROCEDURII DE ELIBERARE A ACTULUI PERMISIV	102
3.2. CONTROLUL DE STAT ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI	106
NECONFORMITĂȚI AFERENTE CONTROLULUI DE STAT ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI:	107
3.2.1. INCERTITUDINI ȘI AMBIGUITĂȚI PRIVIND PRINCIPIILE DE ÎNȚIERE A CONTROLULUI DE STAT ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI	107
3.2.2. NEGLIJAREA OBLIGAȚIEI DE SUPRAVEGHERE INTERNĂ A LEGALITĂȚII CONTROALELOR INOPINATE	113
3.2.3. LIMITAREA NEÎNTEMEIATĂ A DREPTURILOR CONSUMATORILOR	115
IV. PRACTICA CONTRAVENȚIONALĂ	122
4.1. DEFICIENȚE AFERENTE PRACTICII CONTRAVENȚIONALE	123
4.1.1. DOCUMENTAREA INEFICIENTĂ A UNOR CONTRAVENȚII	123
4.1.2. OMITEREA/SFIDAREA UNOR OBLIGAȚII PREVĂZUTE DE LEGE CARE AR RESPONSABILIZA AGENȚII ECONOMICI	126
4.1.3. LIPSA RESPONSABILITĂȚILOR CLARE PENTRU ANUMITE ÎNCĂLCARI, PRECUM ȘI A UNOR SANȚIUNI PENTRU LIMITAREA NEÎNTEMEIATĂ A DREPTURILOR CONSUMATORILOR.....	129
4.1.4. NEINTEGRAREA CONTRAVENȚIILOR CONSTATATE ÎN SISTEMUL INFORMAȚIONAL AUTOMATIZAT	132
4.1.5. CONSEMNAAREA NECONFORMĂ ÎN PROCESUL VERBAL CONTRAVENȚIONAL A CIRCUMSTANȚELOR CAUZEI, CALIFICAREA AMBIGUĂ A FAPTEI CONTRAVENȚIONALE ...	135
4.1.6. CALIFICAREA ERONATĂ A FAPTELOR CONTRAVENȚIONALE	137
V. PROCEDURA DE VERIFICARE A CORECTITUDINII FORMĂRII TARIFELOR DE CĂTRE AAC	141
5.1. DEFICIENȚE AFERENTE PROCEDURII DE VERIFICARE A FORMĂRII TARIFELOR.....	143
DESCRIEREA RISCURILOR	157
RECOMANDĂRI:	158

ABEVIERI ȘI ACRONIME

AAC	Autoritatea Aeronautică Civilă
ANI	Autoritatea Națională de Integritate
CA	Companie Aeriană
CNA	Centrul Național Anticorupție
CIM	Control Intern Managerial
EUROCONTROL	Organizația Europeană pentru Siguranța Navigației Aeriene
HCC	Hotărârea Curții Constituționale
HG	Hotărârea Guvernului
HP	Hotărârea Parlamentului
Î.S. „MoldATSA”	Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian "MOLDATSA"
MIDR	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale
MF	Ministerul Finanțelor
Sistem	Sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții
SNCI	Standarde Naționale de Control Intern
PNIA	Program național de integritate și anticorupție
alin.	alineat
art.	articol
cap.	capitol
lit.	litera
p. (pag.)	pagina

REZUMAT EXECUTIV

Evaluarea integrității instituționale în privința Autorității Aeronautice Civile a Republicii Moldova a fost realizată în condițiile *Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013* și a *Metodologiei aprobată prin Ordinul CNA nr.50/2018*.

Scopul acestui proces constă în **identificarea și evaluarea riscurilor de corupție**, precum și oferirea **recomandărilor** de diminuare sau înlăturare a riscurilor de corupție în activitatea Autorității Aeronautice Civile, dar și sporirea responsabilității conducătorului pentru implementarea și consolidarea climatului de integritate instituțională.

Autoritatea Aeronautică Civilă (în continuare – AAC) este o autoritate administrativă de **certificare, supraveghere și control în domeniul aviației civile**, care are statut de persoană juridică de drept public cu formă de organizare juridică de agenție, finanțată de la bugetul de stat, subordonată Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR).

Misiunea AAC constă în implementarea politicilor în domeniul aviației civile și supravegherea respectării de către persoanele fizice și juridice a legislației în acest domeniu pentru asigurarea siguranței zborurilor, securității aeronautice și protecției consumatorului.

În acest sens, AAC își desfășoară activitatea și își exercită atribuțiile sale în conformitate cu *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea AAC* aprobat prin *HG nr.133/2019 cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile*.

În rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale în cadrul Autorității Aeronautice Civile, au fost identificate o serie de riscuri tipice și specifice corupției, și anume: **riscul abuzului de serviciu/excesului de putere sau depășirii atribuțiilor de serviciu; riscul promovării ilicite a unor interese private/de grup sau favorizării unor agenți economici; riscul admiterii și tolerării unor conflicte de interese; riscul influențelor necorespunzătoare; riscul pantuflajului; riscul gestionării netransparente și iresponsabile a patrimoniului public; riscul divizării premeditate a procedurilor de achiziții publice** etc.

Multitudinea riscurilor enunțate supra, sunt generate de factori de risc interni, externi, operaționali și individuali care pot admite, încuraja și provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru în cadrul Autorității Aeronautice Civile.

Astfel, printre problemele identificate în procesul de evaluare, care pot genera sau amplifica unele *riscuri tipice și specifice corupției*, inclusiv afecta desfășurarea conformă

a procedurilor administrative și contravenționale, precum și aplicarea corespunzătoare a prevederilor legale privind controlul de stat, pot fi enumerate:

- **Implementarea deficitară a măsurilor anticorupție** prevăzute de *Legea integrității nr.82/2017*, inclusiv nesolicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională în condițiile *Legii integrității*, înregistrarea unor carențe la implementarea politicii de angajare; neconformități aferente regimului juridic al declarării averii și intereselor personale (*nedepunerea declarațiilor, declarații depuse tardiv etc.*) și al conflictelor de interese; premise de neasigurare a accesului la informație de interese public; neconformități aferente procedurilor de achiziții publice precum: *divizarea procedurilor de achiziții publice, favorizarea agenților economici; selectarea necorespunzătoare a procedurii de achiziții publice fiind prioritizate achizițiile de valoare mică; tolerarea și admiterea riscului aferent nerespectării restricțiilor legale în legătură cu încetarea raporturilor de muncă și migrarea agenților publici în sectorul privat (pantuflajul);*
- **Procedura de verificare a corectitudinii formării tarifelor** pentru serviciile de navigație aeriană este asociată direct cu unele riscuri de corupție, inclusiv riscul unor înțelegeri premeditate și potențiale influențe necorespunzătoare care au putut determina majorarea tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană de terminal pentru anul 2025 de la **6,40 euro/tonă la 7,11 euro/tonă**. Responsabilitatea pentru verificarea corectitudinii formării tarifelor, precum și a controlului ritmicității, calității pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană revenindu-i AAC;
- **Aprobarea tarifelor majorate pentru serviciile de navigație aeriană de terminal și de rută, în absența unor mecanisme eficiente** de monitorizare și control, precum și a documentelor obligatorii care să fundamenteze și justifice legal aceste majorări a condus la stabilirea unor tarife la un nivel disproporționat de ridicat, situând **Republica Moldova printre statele cu cele mai mari tarife din Europa**. Această practică relevă riscul adoptării unor tarife disproporționate, posibile ingerințe nejustificate în activitatea AAC și subliniază necesitatea instituirii unei proceduri interne și a unor mecanisme eficiente de control, menite să prevină deciziile nejustificate, să protejeze interesul public și să asigure respectarea drepturilor consumatorilor finali;
- **Sfidarea cadrului legal în domeniul controlului de stat**. Prin urmare, AAC nu-și exercită atribuțiile și obligațiile care derivă din *Legea nr.131/2012 privind controlul de stat*, practică care generează riscul neexecutării premeditate sau neglijării atribuțiilor de control în cele patru domenii de competență atribuite în baza *Legii nr. 131/2012*, și anume: *siguranța zborurilor, calitatea serviciilor prestate de aviația civilă, securitatea aeronautică, respectarea condițiilor de autorizare sau de certificare;*

- **Substituirea/cumularea defectuoasă și ambiguă a controlului de stat cu inspecțiile aeronautice**, prin preluarea unor etape specifice controlului reglementat de *Legea nr. 131/2012* și integrarea acestora în cadrul *Procedurii interne privind inspecțiile aeronautice*. Astfel, se constată similitudini semnificative între etapele, procesele și acțiunile specifice inspecțiilor aeronautice și cele ale controlului de stat. Această suprapunere a generat neclarități juridice privind delimitarea competențelor, atribuțiilor și regimului procedural aplicabil fiecărui instrument de control. Mai mult, utilizarea terminologiei și a etapelor caracteristice controlului de stat în cadrul inspecțiilor aeronautice – aspect confirmat și de reprezentanții AAC – evidențiază o transpunere informală și ambiguă a cadrului normativ, care a condus la suprapunerea și substituirea necorespunzătoare a celor două instrumente de control. Prin urmare, cumularea defectuoasă și ambiguă a celor două instrumente de control poate genera nulitatea inspecțiilor aeronautice, în cazul unor eventuale contestații, pe motiv de lipsă a unui temei legal clar și a încălcării principiului legalității procedurale;
- **Exercitarea unor atribuții improprii de către Consiliul de soluționare a disputelor** din cadrul AAC, astfel, depășind limitele stabilite de Hotărârea Guvernului nr.380/2018. Or, contrar scopului legal al constituirii și funcționării Consiliului – *de examinare a petițiilor și cererilor prealabile depuse de persoanele supuse controlului de stat* – au fost identificate situații în care Consiliul a examinat unele cereri prealabile aferente *inspecțiilor aeronautice*. Aceste neconformități privind asumarea unor atribuții improprii de către Consiliul de soluționare a disputelor din cadrul AAC derivă, în principal, din cumularea defectuoasă și ambiguă a procedurii de control de stat cu cea a inspecțiilor aeronautice;
- **Prioritizarea unor domenii de activitate în detrimentul altora**, în special a celor care generează beneficii financiare, concomitent cu omisiunea unor obligații legale aferente procedurii de desfășurare a controlului de stat, sub pretextul exercitării atribuțiilor de inspecție aeronautică. Astfel, se prezumă că unul dintre motivele care au condus la favorizarea inspecțiilor aeronautice în detrimentul exercitării controlului de stat a fost interesul pecuniar al entității, întrucât inspecțiile aeronautice constituie un instrument generator de venituri. (*Inspecțiile aeronautice reprezintă un instrument de obținere a unor veniturilor suplimentare de către entitate*);
- **Lipsa unei delimitări clare între controlul de stat și inspecția aeronautică**, coroborată cu regim mixt de finanțare – *din surse bugetare și din venituri proprii obținute prin perceperea taxelor inclusiv pentru desfășurarea inspecțiilor aeronautice* – creează premise de prioritarizare a inspecțiilor aeronautice (generatoare de venituri) în detrimentul controalelor de stat. Această practică poate conduce la substituirea ori eludarea atribuțiilor legale ce decurg din regimul controlului de stat, fapt confirmat în procesul de evaluare a integrității instituționale;

- **Aplicarea echivocă și arbitrară a unor liste de verificare în cadrul inspecțiilor aeronautice**, deși conform prevederilor legale, acestea pot fi utilizate exclusiv în cadrul controlului de stat. De menționat că în corespundere *cu art.5¹ alin. (2) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat*, Ministerul Economiei și Infrastructurii (actualmente MIDR) a aprobat prin *Ordinul nr.559/2018*, listele de verificare pentru domeniile de control ale Autorității Aeronautice Civile. Astfel, contrar acestor prevederi, anumite liste de verificare sunt utilizate în cadrul inspecțiilor aeronautice, deși acestea ar urma a fi aplicate exclusiv la desfășurarea controlului de stat în baza *Legii nr. 131/2012*;
- **Raportarea neconformă de către AAC a informațiilor cu privire la activitățile de control** către Cancelaria de Stat și MIDR. Ori, *Raportul privind obiectivele și indicatorii de performanță al AAC în domeniul controlul de stat pentru anul 2024*, include unele informații/date cu privire la numărul de controale de stat realizate, care, în fapt, integrează și inspecțiile aeronautice. Practica prin care inspecțiile aeronautice sunt calificate și raportate ca fiind controale de stat este neconformă și contravine cadrului normativ aplicabil, întrucât actualmente Autoritatea Aeronautică Civilă desfășoară activități de control în temeiul *Legii nr. 131/2012* exclusiv în domeniul protecției consumatorului. Raportarea cumulativă a datelor, care include atât controalele efectuate în domeniul protecției consumatorului (*în conformitate cu Legea nr. 131/2012*), cât și inspecțiile aeronautice (*derulate în afara acestei legi*), distorsionează măsurile de supraveghere a activităților de control și denaturează indicatorii de performanță raportați;
- **Neefectuarea controlului de stat în cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv** și/sau pentru verificarea respectării cerințelor și condițiilor de licențiere, autorizare sau certificare, în condițiile *Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat*. Această omisiune poate admite eludarea mecanismelor legale de supraveghere și control, și genera incertitudini privind legalitatea emiterii actelor permissive;
- **Incertitudini și ambiguități în stabilirea principiilor de inițiere a controlului de stat în domeniul protecției consumatorului**, întrucât entitatea nu dispune de reglementări interne privind periodicitatea și criteriile de cumulare a petițiilor pentru inițierea controlului de stat. Astfel, cumularea defectuoasă a petițiilor în lipsa unor criterii clare care ar constitui temei de inițiere a controlului de stat, inclusiv nereglementarea procesului de lucru în acest sens admit decizii discreționare privind periodicitatea desfășurării controalelor;
- **Neglijarea obligației de supraveghere internă a legalității controalelor inopinate**, astfel, contrar normelor instituite la *art. 31¹ alin. (1) și (2) din Legea nr.131/2012*, AAC nu verifică legalitatea, oportunitatea și motivarea acțiunilor de control inopinat

efectuate de inspectorii din cadrul organului de control în cauză, inclusiv nu aplică careva sancțiuni în acest sens. Inacțiuni sau omisiuni instituționale care pot conduce la diminuarea încrederii în mecanismele de control ale statului, compromise obiectivitatea și imparțialitatea procesului de control, inclusiv credibilitatea entității responsabile;

- **Limitarea neîntemeiată a drepturilor consumatorilor** de către anumite companii aeriene, prin instituirea unor reglementări interne care restrâng nejustificat dreptul pasagerilor de a solicita anumite compensații, contrar cadrului normativ aplicabil domeniului protecției consumatorilor. La caz, se relevă că Autoritatea Aeronautică Civilă, în calitate de organ de supraveghere și control în domeniul protecției consumatorilor, nu a întreprins suficiente măsuri pentru prevenirea și sancționarea acestor practici neconforme/abuzive;
- **Lipsa unui mecanism eficient de responsabilizare a companiilor aeriene privind** respectarea obligațiilor legale de informare a pasagerilor cu privire la dreptul la *compensare și asistență în cazul refuzului la îmbarcare, anulare și întârziere a zborurilor*. Fapt ce a generat adoptarea și impunerea, de către unele companii, a unor reglementări și politici compensatorii proprii (*politici compensatorii interne, elaborate unilateral de către unii operatori*), contrare prevederilor Hotărârii Guvernului nr.836/2012. Prin urmare, aceste practici, au condus la limitarea nejustificată a drepturilor consumatorilor/pasagerilor de a beneficia de compensație și asistență corespunzătoare;
- **Omiterea/sfidarea de către AAC a unor obligații prevăzute de legea** contravențională care ar responsabiliza agenții economici. Or, entitatea nu utilizează toate pârghiile legale acordate prin lege care ar obliga agenții economici să respecte cadrul legal național, astfel, fiind tolerat comportamentul abuziv al acestora. Deși, în unele cazuri, AAC constată nerespectarea cadrului legal în domeniul protecției consumatorilor, aceasta nu atrage la răspundere contravențională companiile aeriene în baza: **art.278 alin.2) CC** (*Refuzul vânzătorului, prestatorului de a satisface reclamația consumatorului privind remedierea gratuită a deficiențelor apărute la produs, serviciu, înlocuirea gratuită a acestuia sau restituirea contravalorii produsului, serviciului necorespunzător în condițiile stabilite de legislație*); **art.344 alin.3) lit.a) CC** (*Neînregistrarea de către vânzător, prestator a reclamației consumatorului, nesoluționarea reclamației în termenele stabilite de lege*) sau a **art.220² CC** (*Omiterea executării în termenul stabilit ori executarea necorespunzătoare a prevederilor prescripției inspectoriale de către persoanele fizice și juridice care activează în domeniul aviației civile*);
- **Neintegrarea contravențiilor constatate în Sistemul informațional automatizat de** evidentă a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au

săvârșit *contravenții*, contrar prevederilor *Legii nr.185/2020* și *Hotărârii Guvernului nr. 517/2022*. Această inacțiune reprezintă o încălcare a obligației legale ce revine Autorității Aeronautice Civile privind utilizarea corespunzătoare și completă a Sistemului informațional. Prin urmare, neînregistrarea corespunzătoare a proceselor-verbale contravenționale poate compromite procesul de sistematizare, ordonare și diseminare a informațiilor cu caracter contravențional, submina trasabilitatea, transparența și eficiența aplicării regimului sancționator;

- **Documentarea inefficientă/deficitară a unor contravenții, precum și calificarea eronată sau ambiguă a faptelor contravenționale** constituie neconformități care pot atrage nulitatea absolută a procesului-verbal, în temeiul art.445 alin.(1) CC. Această situație poate submina legitimitatea actelor emise și afecta eficiența aplicării regimului sancționator, generând incertitudine juridică, dezechilibru în procesul contravențional și, implicit, risc de impunitate pentru persoanele fizice sau juridice care au comis faptele ilicite;
- **Lipsa reglementărilor interne privind procedura de examinare și soluționare a petițiilor, insuficiența mecanismelor de control și supraveghere** asupra modului de desfășurare a procedurii administrative și de prezentare a informațiilor de interes public în baza unor cereri/solicitări, a genera neconformități la comunicarea informațiilor de interes public, inclusiv la organizarea și desfășurarea procedurii administrative;
- **Încălcarea termenelor legali de soluționare a cererilor**, contrar prevederilor Codului administrativ, astfel, fiind constatate întârzieri semnificative în transmiterea răspunsurilor. Aproximativ 67% dintre răspunsurile oferite au fost comunicate cu depășirea termenului legal prevăzut, iar în unele cazuri termenul legal a fost depășit cu 2 sau chiar 3 luni.

În concluzie, integritatea instituțională, ca parte a culturii organizaționale a Autorității Aeronautice Civile, poate fi asigurată doar prin realizarea unor acțiuni complexe ce vizează cu precădere abordarea managerială pro-integritate, dezvoltarea și promovarea de politici instituționale anticorupție, revizuirea/ajustarea cadrului normativ, responsabilizarea agenților publici, neadmiterea unor incidente de integritate, precum și sancționarea abaterilor disciplinare.

ASPECTE METODOLOGICE

Evaluarea integrității instituționale în cadrul **Autorității Aeronautice Civile a Republicii Moldova**, a fost realizată în contextul aspectelor metodologice prevăzute în *Legea nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale*, precum și în baza *Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor de risc care le generează*, aprobată prin Ordinul directorului CNA nr.50 din 20.03.2018.

Evaluarea integrității instituționale în cadrul AAC a fost inițiată în baza următoarelor criterii:

DESFĂȘURAREA ACTIVITĂȚILOR VULNERABILE LA CORUPȚIE:

Activitățile vulnerabile la corupție în cadrul **Autorității Aeronautice Civile a Republicii Moldova** derivă din atribuțiile de bază a entității de certificare, supraveghere și control în domeniul aviației civile.

În calitate sa de organ abilitat **cu funcție de control**, entitatea desfășoară activități de control în corespundere cu *Legea nr.131/2012 privind controlul de stat*.

Referindu-ne la operațiunile specializate comerciale precum ar fi supravegherea continuă a operatorilor economici, se atestă că Autoritatea Aeronautică Civilă evaluează și monitorizează continuu operatorii aerieni prin **inspecții/auditori de supraveghere**, în scopul desfășurării operațiunilor în condiții de siguranță conform prevederilor legislației aplicabile.

Potrivit *art.407 alin.4) și 5) din Codul Contravențional*, Autoritatea Aeronautică Civilă **constată și examinează contravențiile prevăzute la art.84 CC „Producerea, plasarea pe piață și/sau comercializarea de produse și prestarea deservicii periculoase pentru viața și sănătatea consumatorului”; art.208 CC „Încălcarea regulilor de siguranță a zborurilor”; art.210 CC „Încălcarea regulilor de conduită în aeronavă”; art.212 CC „Încălcarea cerințelor care au stat la baza certificării/autorizării agenților aeronautici și încălcarea standardelor operaționale”; art.213 CC „Încălcarea regulilor referitoare la procedura de deservire la sol a aeronavelor”; art.214 CC „Încălcarea regulilor de autorizare a personalului aeronautic” etc.**

CRITERIUL CONTACTULUI CU POPULAȚIA:

Criteriul contactului cu populația rezultă atât din **atribuțiile și funcțiile AAC**, cât și din **serviciile pe care entitatea le oferă persoanelor fizice și juridice**, cum ar fi: *eliberarea actelor permissive, licențierea și training; examinarea medicală a aptitudinilor personalului aeronautic; certificarea și supravegherea personalului*

aeronautic și a organizațiilor de pregătire a personalului aeronautic, supraveghere, inspectare și control, precum și asigurarea unui nivel înalt de protecție a consumatorilor în transportul aerian etc.

Respectiv, atribuțiile și funcțiile AAC implică un **contact frecvent și direct cu cetățenii/agenți economici/operatori aeronautici** în procesul desfășurării activităților sale. Conform criteriului dat, comunicarea agent public-cetățean este directă, față în față, deseori cu ieșiri în teritoriu, acest fapt fiind nemediat, fiind produs într-un cerc foarte îngust. Astfel, în vederea facilitării obținerii unor servicii sau determinarea agentului public de a exercita conform atribuțiile de serviciu, **cetățenii pot fi constrânși, fie predispuși benevol să admită plata unor sume informale sau oferirea unor mulțumiri/beneficii.**

CRITERIUL STATISTIC:

Probabilitatea înaltă de materializare a riscurilor de fraudă și corupție în cadrul Autorității Aeronautice Civile a RM este confirmată de cazurile reflectate în mass-media și investigațiile jurnalistice cu privire la implicarea agenților publici în practici coruptibile (*în special a celor cu funcție de conducere*).

Cu titlu de exemplu: Potrivit surselor deschise în perioada anilor 2022, un ex-director al Autorității Aviației Civile (AAC) a fost reținut într-un dosar de spălare de bani de către ofițerii Centrului Național Anticorupție (CNA) și procurorii anticorupție¹.

Un alt caz care a fost documentat anterior către ofițerii CNA se referă la conducătorul AAC care a fost cercetat pe faptul „depășirii atribuțiilor de serviciu de către persoane cu demnitate publică”. Astfel, persoane cu demnitate publică din cadrul AAC ar fi convertit 3 mln. de lei în condițiile în care moneda europeană valora 28 de lei. Asta chiar dacă atât Legea aviației civile (abrogată prin Codul Aerian- prezent), cât și Regulamentul AAC, aprobat prin hotărâre de Guvern, interzice acest gen de tranzacții. Astfel, în urma fluctuației cursului (deprecierea euro), instituției i-au fost cauzate daune în proporții deosebit de mari².

Urmare celor relatate supra se remarcă că activitățile desfășurate de către Autoritatea Aeronautică Civilă a Republicii Moldova, sunt vulnerabile la corupție și sunt afectate de riscuri de corupție precum: **riscul coruperii pasive/active, abuzului de serviciu, depășirii atribuțiilor de serviciu și spălării banilor, riscul gestionării netransparente și iresponsabile a patrimoniului public; riscul delapidării fondurilor și/sau a patrimoniului etc.**

¹ <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=4152&t=/Serviciul-relatii-publice/Comunicate-de-presa/Un-fost-director-al-Autoritatii-Aviation-Civile-a-fost-retinut-de-CNA-i-procurori-intr-un-dosar-de-spalare-de-bani-Alte-trei-persoane-au-statut-de-banuit>

² <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1016&t=/Mass-Media/Events/Directorul-Autoritatii-Aeronautice-Civile-este-banuit-de-prejudicierea-statului-cu-aproximativ-1-milion-de-lei/>

CRITERIUL NEASIGURĂRII CLIMATULUI DE INTEGRITATE INSTITUȚIONALĂ:

În baza criteriului dat sunt selectate entitățile publice în cadrul cărora nu se asigură sau se asigură parțial climatul de integritate instituțională.

Urmare a examinării informațiilor din surse deschise, au fost identificate mai multe **carențe** aferente modului de implementare a măsurilor de asigurare a integrității instituționale, precum: *implementarea neconformă a politicii de angajare în bază de merit și integritate; riscuri aferente încălcării regimului juridic al conflictelor de interese; riscuri aferente procedurilor de achiziții publice, în special transparența acestora; riscuri aferente favorizării persoanelor fizice și juridice în proceduri de achiziții; riscul admiterii pantuflajului.*

Pe parcursul evaluării integrității instituționale au fost analizați și descriși următorii factori de risc:

Factori de risc externi (care se află în afara controlului entității publice) – vizează în principal deficiențele/carențele cadrului normativ aferent activităților desfășurate de entitățile evaluate, cadrul normativ învechit și deficitar la aplicare, interpretări abuzive a cadrului legal, lipsa măsurilor de supraveghere din partea organelor ierarhic superioare; terminologie neuniformizată.

Factori de risc aferenți procesului de lucru (operaționali) - se referă preponderent la lipsa de proceduri uniformizate sau procese neconforme, organizarea deficitară a procesului de lucru, mecanisme de control și supraveghere ineficiente etc.

Factori de risc interni (aflați sub controlul entității) – se referă la anumite deficiențe în implementarea mecanismelor anticorupție în cadrul entității și a sistemului de control public intern, lipsa unor reglementări interne etc.

Factori de risc individuali (personali) – se raportează la lipsa integrității profesionale, inclusiv la pregătirea profesională insuficientă în domeniul integrității și anticorupție.

În procesul de evaluare au fost aplicate diferite tehnici de colectare și analiză a informațiilor, inclusiv aplicate proceduri analitice de obținere a informațiilor privind existența riscurilor de corupție, accentul fiind plasat pe următoarele componente:

- Elaborarea și remiterea spre completare a unui **inventar al măsurilor anticorupție** în vederea aprecierii nivelului de implementare a politicilor anticorupție și asigurare a climatului de integritate instituțională;
- Evaluarea anticorupție a cadrului normativ/departamental aferent activității entității publice, precum și formularea de recomandări în vederea îmbunătățirii acestuia și excluderii factorilor de risc identificați;



- Evaluarea și descrierea detaliată a activităților vulnerabile selectate, precum și evaluarea factorilor și riscurilor de corupție identificați;
- Analiza publicațiilor din mass media și investigațiilor jurnalistice și a portalului declarațiilor (ani.md) etc.;
- Efectuarea vizitelor de documentare și interviuarea agenților publici din cadrul AAC a RM etc.

I. NIVELUL DE IMPLEMENTARE A MĂSURILOR ANTICORUPȚIE ÎN CADRUL AUTORITĂȚII AERONAUTICE CIVILE

Evaluarea nivelului de implementare a măsurilor de asigurare a integrității instituționale în cadrul **Autorității Aeronautice Civile**, a fost realizată ținând cont de prevederile *Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013* și *Legii integrității nr.82/2017*, a altor acte normative aferente, inclusiv a informațiilor prezentate de către entitatea evaluată.



SE RETINE!

Legea integrității instituționale **14 măsuri de asigurare a integrității instituționale** în vederea cultivării climatului de integritate instituțională.

Potrivit *art.10 alin.(2) al Legii nr.82/2017*, responsabilitatea pentru cultivarea integrității instituționale, aparține **conducătorului și fiecărui agent public în parte**.

Totodată, *alin.(4) al aceluiași articol* stipulează că **nerealizarea** măsurilor de asigurare a climatului de integritate instituțională **atrage răspunderea disciplinară**, indiferent de survenirea altor forme de răspundere juridică (*contravențională, penală*).

Potrivit *art.3 lit.a) și b) a Legii integrității nr.82/2017*, statutul de **entitate publică** o are orice persoană juridică cu statut de autoritate publică, autoritate centrală, autoritate publică centrală de specialitate, autoritate publică locală, precum și de structură organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora, autoritate, instituție, organ, organizație, oficiu sau agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare. Iar persoana încadrată într-o entitate publică care exercită o funcție publică are calitatea de **agent public**.

Astfel, în corespundere cu Legea integrității toți agenții publici trebuie să cunoască, conștientizeze și să respecte prevederile legale care au drept scop asigurarea integrității profesionale și instituționale în cadrul entității publice în care activează.

Suplimentar, se remarcă faptul că potrivit *art.43 alin.(1) al Legii nr.82/2017*, lipsa integrității în sectorul public conduce la săvârșirea actelor de corupție și a celor conexe acestora și atrage răspunderea, după caz, **disciplinară, civilă, contravențională sau penală**.

Mai mult, la *art.313⁸ al Codului contravențional*, este stipulat că *neluarea de către conducătorul entității publice a măsurilor de asigurare a integrității în cadrul entității publice stabilite de Legea integrității nr. 82/2017, se sancționează cu amendă de la 120 la 200 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu sau fără*

privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau de a deține anumite funcții pe un termen de la 6 luni la un an.

În continuare urmează a fi analizat/apreciat **nivelul de implementare a măsurilor de asigurare a integrității instituționale** reglementate de art.10-24 din *Legea integrității nr.82/2017* de către Autoritatea Aeronautică Civilă, inclusiv a managementului riscurilor de corupție în condițiile *Legii nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern* și a art.27 din *Legea 82/2017*.

1.1. ANGAJAREA ȘI PROMOVAREA AGENȚILOR PUBLICI ÎN BAZĂ DE MERIT ȘI INTEGRITATE PROFESIONALĂ

Potrivit art.11 alin. (1) al *Legii integrității nr.82/2017* „Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici”.

În conformitate cu art.11 alin. 3 din *Legea nr. 82/2017*, prevederile art.11 alin.1 din *Legea integrității nr.82/2017* **nu se aplică** agenților publici care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică și persoanelor din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică, a căror numire are loc prin exprimarea încrederii publice (alegeri generale sau locale) sau prin acordarea încrederii politice (numirea Guvernului, numirea persoanelor din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică). ***Alte derogări de la prevederile acestui articol sînt permise doar în măsura în care sînt prevăzute de legislația specială care reglementează statutul diferitor categorii de agenți publici, fără a aduce atingere obligației de respectare a criteriului de selectare în bază de integritate profesională.***

NOTĂ!

În procesul de încadrare în cadrul entității publice angajatorul este obligat în temeiul art.11 din *Legea integrității nr.82/2017* și Anexa 2 pct.11 din HG nr. 767/2014³ să solicite **certificatul de cazier privind integritatea profesională.**

Mai mult, potrivit Anexei nr. 2, pct.3 din *Regulamentul cu privire la ținerea și utilizarea cazierului privind integritatea profesională a agenților publici aprobat prin HG nr.767/2014*, **scopul ținerii și utilizării cazierului privind integritatea**

³HG nr.767 din 19-09-2014 pentru implementarea Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale. Anexa nr. 2 – Regulament cu privire la ținerea și utilizarea cazierului privind integritatea profesională a agenților publici.

profesională a agenților publici constă în evitarea încadrării în funcții publice a agenților publici care nu au dat dovadă de integritate profesională în cadrul testelor de integritate realizate.

Referindu-ne la procedura de angajare în cadrul AAC se remarcă că aceasta are loc în baza **HG nr.201 din 11.03.2009** privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs aprobat prin HG nr.201/2009, stabilește:

- a) *procedura de organizare și desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției publice (în continuare – concurs);*
- b) *atribuțiile factorilor implicați în procesul de organizare și desfășurare a concursului;*
- c) *modul de constituire și componența comisiilor de concurs.*

Drept urmare, în vederea implementării prevederilor art.29 alin.(2) din Legea nr.158/2008, prin **Ordinul nr.29/INT din 17.01.2023**, a fost instituită **Comisia Autorității Aeronautice Civile pentru desfășurarea concursurilor** pentru ocuparea funcțiilor publice pe o perioadă de 4 ani.

Analizând informațiile prezentate către AAC cu privire la politica de angajare, evidențiem unele **discrepanțe** dintre numărul persoanelor angajate și numărul concursurilor organizate, ori se prezumă că unele persoane ar fi fost angajate în lipsa unui concurs public.

Prin urmare, în perioada anilor 2022-2024 au fost angajate 36 de persoane, iar concursuri organizate 15 la număr.



SE RETINE!

Potrivit art. 11 alin.(2) lit. a) al Legii nr.82/2017 „*conducătorul entității publice are obligația de a adopta actele administrative de stabilire a regulilor de organizare și desfășurare a concursului public în cadrul entității, cu fixarea obligatorie a criteriilor de selectare în bază de merit și de integritate profesională (**solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională**, a informației privind stările de incompatibilitate nesoluționate, privind conflictele de interese sancționate și a cazierului judiciar care cuprinde informația despre privarea de dreptul de a ocupa funcții publice).*

La acest capitol, evidențiem că AAC a **neglijat obligația de solicitare a certificatului de cazier** privind integritatea profesională în condițiile Legii integrității, în perioada anii 2022-2023.

Certificate de cazier privind integritatea profesională au fost solicitate de către AAC **doar în 5 cazuri (anul 2024)**.

Prin urmare, **în cazul a 31 pe persoane nou angajate nu au fost solicitate certificate de cazier privind integritatea profesională de la CNA.** Acest fapt, admite riscul angajării unor persoane lipsite de integritate.

SE RETINE!

În conformitate cu pct.6 din Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs aprobat prin HG nr.201/2009, „**Autoritatea publică organizatoare a concursului publică condițiile de desfășurare a concursului pe portalul guvernamental al funcțiilor publice pentru ocuparea cărora se organizează concurs (https://carriere.gov.md) pe site-ul web oficial al autorității respective și, după caz, pe profilurile de socializare create pe rețelele de socializare ale autorității publice care a inițiat concursul. Autoritățile publice pot publica condițiile de desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției publice și într-o publicație periodică sau în alte mijloace de informare în masă. Condițiile de desfășurare a concursului se publică/afișează cu cel puțin 15 zile înainte de data desfășurării** acestuia.”

Totodată, potrivit pct. 16 al aceluiași Regulament – „În 3 zile lucrătoare de la expirarea termenului pentru depunerea dosarelor de concurs, comisia de concurs examinează dosarele candidaților și ia decizia cu privire la admiterea lor la concurs. Dosarele de concurs depuse în format electronic se transmit spre examinare membrilor comisiei de concurs de către secretarul/secretariatul comisiei de concurs doar prin intermediul poștei electronice sau prin transmiterea linkurilor de acces la mediul online în care sunt plasate dosarele respective. Înainte de examinarea dosarelor de concurs ale candidaților, membrii comisiei de concurs semnează electronic, iar în cazul în care nu dispun de semnătură electronică – semnează olograf, declarația privind lipsa conflictului de interese cu candidatul, declarația privind confidențialitatea datelor cu caracter personal conținute în dosarul candidatului și declarația privind nedivulgarea subiectelor conținute în variantele testelor de concurs elaborate pentru proba scrisă. Secretariatul/secretarul comisiei de concurs asigură plasarea listei candidaților admiși la concurs pe site-ul web oficial al autorității publice și, după caz, pe profilurile de socializare create pe rețelele de socializare ale autorității publice, precum și comunică, prin intermediul poștei electronice, candidaților neadmiși la concurs motivul respingerii dosarului”.

Mai mult, în corespundere cu **pct.17 a Regulamentului** prenotat, concursul pentru ocuparea funcției publice de conducere de nivel superior include competiția dosarelor și interviul, iar pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere și de execuție – proba scrisă și interviul. **Potrivit pct. 18**, în termen de cel mult 2 zile lucrătoare de la luarea deciziei cu privire la admiterea la concursul pentru ocuparea funcției publice de conducere de nivel superior, pentru candidații care au fost admiși, comisia de concurs solicită:

a) *Autorității Naționale de Integritate – certificatul de integritate;*

b) Centrului Național Anticorupție – certificatul de cazier privind integritatea profesională;

c) Serviciului de Informații și Securitate – verificarea privind lipsa sau existența factorilor de risc prin emiterea avizului consultativ, în conformitate cu prevederile Legii nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

În termen de 3 zile lucrătoare de la recepționarea certificatelor și a informației solicitate, comisia de concurs stabilește data, ora și locul desfășurării competiției dosarelor. Secretariatul comisiei de concurs plasează informația referitoare la data, ora și locul desfășurării competiției dosarelor pe site-ul web oficial și, după caz, pe paginile oficiale din rețelele sociale ale autorității publice.

În conformitate cu prevederile **pct.46 din Regulament** – „**rezultatele concursului, în termen de 5 zile lucrătoare de la data promovării concursului, sunt plasate pe site-ul web oficial al autorității publice** și, după caz, pe profilurile de socializare create pe rețelele de socializare ale autorității publice. Concomitent, candidații sunt anunțați personal despre rezultatele concursului prin intermediul poștei electronice.”

În contextul prevederilor stipulate supra, urmare a examinării paginii web a AAC⁴, se relevă că entitatea **nu s-a conformat în totalitate exigențelor cadrului legal instituit prin HG nr. 201/2009.**

Or, AAC omite publicarea unor anunțuri cu privire la desfășurarea etapelor concursului public și nu respectă etapele obligatorii în acest sens (cu titlu de exemplu se prezintă următoarele aspecte: în anul 2022 au fost publicate două comunicate, unul cu privire la admiterea la etapa de interviu și al doilea cu privire la desemnarea câștigătorului concursului; în anii 2023-2024 au fost identificate mai multe cazuri unde lipsește informația cu privire la anunțul de desfășurare a concursului etc.).



CONCLUZIE:

AAC nu a respectat toate cerințele și obligațiile instituite la art.11 din Legea integrității.

AAC a neglijat în unele cazuri obligația de solicitare a certificatului de cazier privind integritatea profesională în conformitate cu art.11 alin.(2) lit.a) al Legii nr.82/2017.

⁴ <https://www.caa.md/pozitii-vacante-3-15>



RECOMANDARE:

Respectarea conformă a obligațiilor prevăzute la art.11 al Legii 82/2017, angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională;

Solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională a candidaților la angajare și promovare în funcție;

Ajustarea/completarea rubricii „funcții vacante” cu informații relevante, precum și publicarea informațiilor aferente tuturor etapelor obligatorii în procesul de angajare a personalului din cadrul AAC.

1.2. RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC AL INCOMPATIBILITĂȚILOR, RESTRICȚIILOR ÎN IERARHIE ȘI AL LIMITĂRILOR DE PUBLICITATE

Potrivit art.12 alin.1) din Legea nr.82/2007 – „Pentru exercitarea eficientă și dezinteresată a atribuțiilor agentului public, desfășurarea activității sale profesionale este incompatibilă cu alte funcții, calități sau activități, cu excepția celor stabilite de Constituție sau legi organice. Întru evitarea promovării intereselor personale și asigurarea respectării interesului public, agentul public care ocupă o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau o funcție de demnitate publică, respectă restricția de desfășurare a activității profesionale în raporturi ierarhice nemijlocite cu o rudă directă sau cu o rudă prin afinitate în cadrul aceleiași entități publice. Activitatea profesională a agentului public care ocupă o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau o funcție de demnitate publică, precum și a altor subiecți ai declarării averii și intereselor personale, se supune limitărilor de publicitate pentru a evita favorizarea entităților din sectorul privat. Conducătorul entității publice respectă regimul juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate, completat, după caz, cu reguli specifice fiecărei categorii de agenți publici, prevăzute de legislația specială care reglementează activitatea acesteia.”

NOTĂ! Norme ce pun în aplicare prevederile enunțate supra se regăsesc în cap. IV, secțiunea a 3-a, art.25 și art. 26 din **Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.**

Astfel, potrivit art.25 alin.(2) din Legea nr.158/2008, funcționarul public **nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate:**

- **în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege;**

- *în funcție de demnitate publică sau în funcție din cadrul cabinetului persoanei cu funcție de demnitate publică, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sînt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii;*
- ***prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, al cooperativelor, al întreprinderilor de stat sau al celor municipale, al organizațiilor necomerciale din sectorul public sau cel privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau, în anumite privințe, este de competența autorității în care acesta este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, a practicii medicale, a activităților în cadrul proiectelor/programelor internaționale de cercetare și inovare, a activităților de creație, de participare în proiecte de dezvoltare finanțate integral din surse externe nerambursabile/rambursabile în cadrul unității bugetare în care este angajat, în condițiile stabilite la art.20 din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, a activităților de reprezentare a statului și a autorităților administrației publice locale în societățile economice, precum și a celor de reprezentare în calitate de membru care nu activează permanent în cadrul organelor colegiale ale autorităților publice autonome. Modul de cumulare a activităților respective cu funcția publică se stabilește de către Guvern;***
- ***în calitate de expert antrenat în proiecte implementate peste hotarele țării, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sînt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii [...].***

SE RETINE!

Potrivit pct. 6.3.1 din Manualul de management al Autorității Aeronautice Civile⁵, **instruirea inițială a angajaților aferent cadrului normativ național și procedurilor interne este desfășurată de către șeful subdiviziunii în care este angajată persoana.**

Cu toate acestea, AAC nu a raportat cu privire la modalitatea de informare a angajaților aferentă obligațiilor de respectare a *regimului juridic al incompatibilităților, restricțiile în ierarhie și limitările de publicitate.*

Importanța informării agenților publici cu privire la *regimul juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și limitările de publicitate*, derivă din specificul activității AAC. Or, în cadrul entității activează inclusiv foști piloți de aeronave, care până în 2019 (entitatea fiind la autogestiune) cumulau aceste funcții.

În corespundere cu art.16. din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, **subiectul declarării se află într-o stare de incompatibilitate în cazul în care pe lângă funcția publică sau de demnitate publică deține/exercită**

⁵ Manualul de management al Autorității Aeronautice Civile aprobat prin Ordinul nr. 62/INT din 01.02.2023.

simultan o altă funcție, calitate sau activitate, fapt care este interzis prin Constituția Republicii Moldova și/sau prin alte acte legislative.



CONCLUZIE:

Informarea necorespunzătoare a angajaților AAC cu privire la *regimul juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și limitările de publicitate.*



RECOMANDARE:

Implementarea conformă a prevederilor art. 12 din Legea nr.82/2017, respectarea obligațiilor prevăzute la art. 12 alin. 3) din Legea nr. 82/2017;

Intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor în ierarhie.

1.3. REGIMULUI JURIDIC AL DECLARĂRII AVERII ȘI A INTERESELOR PERSONALE

Potrivit art.13 alin.1) din Legea nr.82/2017 – „În vederea prevenirii îmbogățirii nejustificate și ilicite a agenților publici și a evitării conflictelor de interese în activitatea lor, precum și în vederea responsabilizării pentru asemenea fapte, agenții publici sînt obligați să depună declarația de avere și interese personale în conformitate cu prevederile Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.”

SE RETINE!

Regimul juridic al declarării averii și intereselor personale, precum și a conflictelor de interese este reglementat de **Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.**

Potrivit **art.5 alin.1) din Legea nr.133/2016** – „Declarația de avere și interese personale reprezintă un act personal și irevocabil al subiectului declarării, depus, pe proprie răspundere, sub formă de document electronic sau, după caz, în formă scrisă pe suport de hârtie.”

În corespundere cu prevederile **art.5 alin.4) din Legea nr.133/2016** – „Responsabilitatea pentru depunerea în termen a declarației, precum și pentru veridicitatea și deplinătatea informațiilor o poartă persoana care o depune.”

*Totodată, conform art.6 alin.1) din **Legea nr.133/2016** – „Declarația se depune anual, **pînă în data de 31 martie**, indicînd-se veniturile obținute de către subiectul declarării împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui în anul fiscal precedent [...]”*

Fiind verificate aleatoriu unele declarații depuse de către angajații AAC **se atestă unele neconformități**, după cum urmează: *nedepunerea declarației de avere și interese personale, inclusiv la încetarea raporturilor de muncă; nedeclararea venitului obținut în cadrul entității în care activează; depunerea informațiilor incomplete și superficiale în declarațiile de avere și interese personale; includerea informațiilor eronate etc.* (analizînd informațiile incluse în declarațiile de avere și interese personale evidențiem că unii angajați ai AAC nu cunosc procedura de completare a acestora).



CONCLUZIE:

Practici neuniforme la respectare a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale;

Indicarea în declarația de avere și interese personale a unor informații incomplete;

Nedeclararea veniturilor obținute în cadrul entității în care activează funcționarul public;

Includerea unor informații eronate (din datele incluse în declarație se denotă o necunoaștere a procedurii de completare);

Nedepunerea declarațiilor la încetarea raporturilor de muncă.



RECOMANDARE:

Organizarea procedurilor de declarare a averii și intereselor personale în conformitate cu prevederile legislației speciale, asigurînd executarea măsurilor prevăzute la art. 13 alin. 2) din *Legea nr. 82/2017*.

Depunerea declarațiilor de avere și interese personale, în termenul și în modul prevăzute de legislația specială: *în momentul angajării, numirii sau validării mandatului; anual; la încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu.*

1.4. RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC A CONFLICTELOR DE INTERESE

În conformitate cu art.14) alin.1) din Legea nr.82/2017 – „În vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, agenții publici, împreună cu conducătorul entității publice și, după caz, cu Autoritatea Națională de Integritate, sînt obligați să identifice și să trateze conflictele de interese care apar în activitatea lor profesională în termenele și modul prevăzute de Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.”

Potrivit art.3 alin.1) lit. a), e) și g) din Legea nr.133/2016, subiecții ai declarării conflictului de interese sunt **persoanele care dețin funcțiile de demnitate publică** prevăzute în anexa la Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, **conducătorii organizațiilor publice și adjuncții acestora**, precum și **funcționarii publici** [...].

SE RETINE!

În cadrul AAC prin Ordinul nr.102/INT din 22.05.2019 a fost instituit **Registrul declarațiilor privind conflictele de interese**, precum și desemnată persoană responsabilă de ținerea Registrului prenotat în baza Ordinul nr. 37/INT din 22.03.2022 și Ordinul nr. 70/INT din 07.02.2023

Urmare a verificării informațiilor din surse deschise, a fost identificat riscul **încălțării regimului juridic al conflictelor de interese** aferent unor activități desfășurate de către angajați/foști angajați ai AAC, care este materializat în trecut, cu potențial înalt de materializare în viitor.

Mai mult, riscul încălțării regimului juridic al conflictelor de interese este susținut de practica **migrării a unor persoane din domeniul privat** (agenți aeronautici a căror activitate este supravegheată de AAC) în domeniul public (la entitatea evaluată) și viceversa.

De menționat că prezența unui conflict de interese ar putea duce la luarea unor decizii incorecte. În situația dată, **persistă riscul imparțialității la luarea unor decizii, care poate fi asociat cu riscul favoritismului sau riscul pantuflajului** generat de nerespectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și cu migrarea agenților publici în sectorul privat.



Cu titlu de exemplu se prezintă următoarele spețe:

Examinând multiple surse deschise, inclusiv unele acte de constatare ale ANI⁶, au fost identificate unele cazuri care ne indică asupra unor potențiale riscuri de corupție, inclusiv asupra riscului conflictului de interese aferent unor activități desfășurate de către unii angajați sau foști angajați ai AAC, precum și riscul favoritismului, după cum urmează:

➤ Fosta angajată a Autorității Aeronautice Civile și soția unuia din persoanele cu funcții de conducere din cadrul AAC, actualmente activează în cadrul companiei aeriene C.A. „H.S”, a cărei activitate este supravegheată și controlată de către AAC.

Mai mult, **sarcina de supraveghere și control în cazul dat, inclusiv în privința companiei aeriene C.A. „H.S”, este sub controlul directă al persoanei cu funcție de conducere din cadrul AAC, a cărei soție a migrat la privat;**

➤ Patru angajați ai Direcției Navigabilitate din cadrul AAC, inclusiv șeful adjunct al direcției prenotate **au migrat din domeniul privat în cel public, și anume din cadrul entităților private certificate de către AAC, a căror activitate este supravegheată/controlată direct de către Direcția vizată.**

În aceste cazuri, riscul lipsei imparțialității la luarea unor decizii urmare a desfășurării procedurii de controlul și supraveghere, inclusiv riscul conflictului de interese și al favoritismului ar putea fi materializate în trecut, cu potențial înalt de materializare în viitor.

*În vederea confirmării riscurilor aferente încălcării regimului juridic al conflictelor de interese se relevă următorul **studiu de caz**, care confirmă materializarea conflictului de interese în trecut:*



STUDIU DE CAZ:

Prin Actul de constatare nr. 100/24 emis de către ANI⁷, s-a constatat **încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese** de către un inspector principal din cadrul Direcției navigabilitate al AAC,

⁶ Sursa: <https://www.ani.md/ro/acte>

⁷ https://ani.md/sites/default/files/2024-06/ac100_0.pdf

manifestată prin nedeclararea conflictului de interes real și admiterea conflictului de interese consumat ca urmare a participării la luarea deciziilor în cadrul acțiunilor de verificare (*inspecții aeronautice*) la agentul economic S.R.L. „D.A”.

Astfel, în perioada 20.10.2022 – 29.06.2023, inspectorul principal al Direcției Navigabilitate, a fost delegat în calitate de conducător al grupurilor de audit la agentul economic S.R.L. „D.A”, în cadrul cărora **a emis diverse acte inspectoriale aferente programului de supraveghere continuu**. Or, în cadrul inspecțiilor aeronautice la agentul economic vizat inspectorul a participat la stabilirea corespunderii activității acestuia cu standardele naționale și internaționale, acțiuni care s-au finalizat cu anumite raportări, concluzii și constatări.

Mai mult că, prin Ordinul nr.10 din 20.10.2022 emis de către S.R.L. „D.A” AIR, inspectorul Direcției Navigabilitate a fost inclus în lista studenților cu nr. PPL(A) 0111/22 care a beneficiat în cadrul programului PPL(A) de cursuri de specializare, semnând în acest sens și un contract cu nr. TRG-0111/22. Astfel, acesta ar fi admis încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese. Presupusa încălcare ar fi fost exprimată prin faptul că în perioada 20.10.2022–29.06.2023, a emis acte în urma activităților de inspectare a agentului economic S.R.L. „D.A” AIR. În același timp, el a participat la cursul de pilot (licența de pilot privat) în cadrul școlii de zbor a acestui agent economic.

Drept urmare, la 06.04.2024, inspectorul Direcției Navigabilitate a obținut certificatul de finisare a cursului teoretic din Programul PPL(A). *Vezi mai jos extras din Actul de constatare emis de ANI.*

Extras din Actul de constatare emis de ANI.

Astfel, s-a stabilit faptul că, domnul [] a participat la luarea deciziilor: Raportul de inspecție aeronautică din 31.10.2022, Raportul privind măsurile corective din 14.11.2022, Raporturile de înlăturare a necorespunderii din 09.11.2022, Certificatul de evaluare a navigabilității din 10.11.2022, Raportul de inspecție aeronautică din 07.11.2022, Raporturile de inspectării aeronavei din 04.11.2022, Raporturile de înlăturare a necorespunderii din 04.01.2023 având un interes personal, nematerial rezultat din relațiile cu persoana juridică D [] AIR S.R.L., la încheierea Contractului nr. TRG-0111/22 din 01.11.2022. Prin urmare acțiunile/inacțiunile acestuia au fost în contradicție cu obligațiile legale sus numite care asigurau transparența și imparțialitatea în exercitarea funcțiilor.

Suplimentar, evidențiem că la 25.01.2023, inspectorul vizat a **informat printr-o notă informativă conducătorul Direcției Navigabilitate privind potențialul conflict de interese**, aferent activităților de serviciu pe care le desfășoară la agentul economic

S.R.L. „D.A”, care i-a asigurat instruirea pentru obținerea licenței de pilot. Cu toate acestea, Nota informativă din 25.01.2023 **nu a fost adusă la cunoștința directorului AAC și nu a fost înregistrată în Registrul conflictelor de interese.** *Vezi mai jos extras din Actul de constatare emis de ANI.*

Extras din Actul de constatare emis de ANI.

La data de 22.04.2021 prin răspunsul Autorității Aeronautice Civile nr. 6107 s-a comunicat că, domnul [REDACTAT] a prezentat șefului Direcției navigabilitate o notă informativă la data de 25.01.2023. Potrivit căreia la informat pe șeful direcției, că a inițiat studiile în cadrul [REDACTAT] S.R.L. pentru obținerea licenței de pilot, precum și că activitatea sa de serviciu are tangențe cu aeronavele din organizația menționată. De asemenea s-a indicat că, **Nota respectivă nu a fost raportată conducătorului Autorității Aeronautice Civile și nu a fost înregistrată în Registrul declarațiilor privind conflictele de interese.** Prin răspunsul domnului [REDACTAT] nr. 8851 din 19.06.2024 a fost remisă și Declarația privind conflictul de interese potențial din 08.02.2024 semnată electronic de către subiectul controlului, adresată șefului Direcției navigabilitate din cadrul Autorității Aeronautice Civile. Totodată a fost remisă și confirmarea înregistrării declarației în sistemul e-Management al Autorității Aeronautice Civile prin care s-a solicitat: „...să fiu scos din poziția de conducător de grupă în auditurile ce țin de inspectarea aeronavei Cessna F-150M, ER-CRD și în auditurile de supraveghere a întreprinderii Part-145 ”[REDACTAT]” S.R.L... ”.

La caz, se menționează că potrivit art. 12 alin.3) din Legea nr.133/2016, **conflictul de interese real** apare în cazul în care subiectul declarării ***este chemat să rezolve o cerere/un demers, să emită un act administrativ, să încheie direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are interese personale sau care vizează persoane ce îi sînt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial și care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.***

Potrivit art. 12 alin.4) din Legea nr.133/2016, în cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat ***să informeze șeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se află și să nu rezolve cererea/demersul, să nu emită actul administrativ, să nu încheie, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, actul juridic, să nu ia sau să nu participe la luarea deciziei în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică pînă la soluționarea conflictului de interese.***

În corespundere cu art. 13 alin.1) din Legea nr.133/2016, conducătorul organizației publice este obligat ***să nu admită*** cu bună știință ca persoanele ce activează în organizația publică pe care o conduce să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu fiind în situații de conflict de interese real și ***să informeze imediat Autoritatea Națională de Integritate*** despre situațiile în care persoanele ce activează în organizația publică pe care o conduce au admis conflicte de interese, în vederea sancționării acestora.

În contextul prevederilor legale stabilite supra, subliniem că inspectorul **nu a informat cu referire la potențialul conflict de interes în termenii stabiliți de lege**, or Nota informativă din 25.01.2023 a fost depusă **când acțiunile inspectorului au fost deja consumate**.

Drept urmare, conchidem că atât inspectorul din cadrul AAC, cât și conducătorul acestuia au omis să întreprindă măsurile necesare în vederea neadmiterii unui conflict de interese, astfel, **neglijând obligațiile sale stabilite de legislația specială**. Vezi mai jos extras din Actul de constatare emis de ANI.

Extras din Actul de constatare emis de ANI:

Spre început se cere de indicat faptul că, deși subiectului controlului a afirmat faptul că a depus o notă și o declarație privind conflictul de interese, acțiunile acestuia anterior depunerii notei din 25.01.2023 au fost consumate. Așadar, au fost întreprinse careva acțiuni pentru a evita admiterea unui conflict de interese, însă atât subiectul cât și angajatorul au omis să întreprindă prevederile stabilite expres de legiuitor.

Urmare a examinării tuturor circumstanțelor factice, ANI a constatat **încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către inspectorul principal din cadrul Direcției navigabilitate al AAC**.



CONCLUZIE:

Tolerarea și admiterea riscului privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese;

Tolerarea și admiterea riscului pantuflajului și al favoritismului;

Lipsa imparțialității la luarea unor decizii urmare a desfășurării procedurii de controlul și supraveghere etc.



RECOMANDARE:

Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese prevăzut de art. 14 din Legea nr. 82/2017;

Informarea la angajare a agenților publici cu privire la obligația de respectare a regimului juridic al conflictelor de interese contra semnătură;

Ținerea evidenței stricte a procesului de migrare a angajaților din sectorul privat în cel public (cu specificarea în fiecare caz a

entității/agentului economic în cadrul căreia a activat anterior), ținerea la control a acestor informații de către fiecare conducător de Direcție/Subdiviziune;

Neadmiterea includerii angajaților/inspectorilor în grupul de audit/verificare/inspectare/control la entitățile private în care au activat anterior sau a celor care au beneficiat direct de careva servicii gratuite prestate de către companiile care urmează a fi supuse controlului etc.

1.5. NEADMITEREA FAVORITISMULUI

Potrivit *art.15 alin.1) din Legea nr. 82/2017*, în vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, **practicile de favoritism în cadrul entităților publice sânt inadmisibile.**

Mai mult, în conformitate cu *art.15 alin.3) din aceeași Lege*, **conducătorii entităților publice sunt obligați să nu admită** cu bună știință practici de favoritism în activitatea profesională a agenților publici din entitatea pe care o conduce și să denunțe cazurile de favoritism la Centrul Național Anticorupție.



SE RETINE!

Potrivit *art. 3 din Legea nr. 82/2017*, **favoritismul** reprezintă sprijinul acordat în exercițiul funcțiunii de către agentul public persoanelor fizice sau juridice la soluționarea problemelor acestora, indiferent de motive, care nu este prevăzut de actele normative și care nu întrunește elementele unui conflict de interese sau elementele unei infracțiuni.

Totodată, în corespundere cu normele art.313¹ CC, *acordarea în condiții contrare prevederilor legale de sprijin, preferințe, privilegii sau crearea avantajelor unor persoane fizice sau juridice, întreprinsă în exercițiul funcției de către agentul public, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii, se sancționează cu amendă de la 60 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 72 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu sau fără privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau de a deține anumite funcții pe un termen de la 6 luni la un an.*



Cu titlu de exemplu se prezintă următoarele spețe:

În cadrul examinării *Rapoartelor de monitorizare privind achizițiile publice din cadrul AAC*, au fost identificate potențiale **riscuri de favoritism urmare a eludării procedurilor transparente de selectare a operatorilor economici**, după cum urmează:

1. AAC încheie anual (2022-2024) **contracte directe** privind prestarea serviciilor de „*mentenanță corectivă și adaptivă a sistemelor informaționale*” **cu soțul unei angajate** din cadrul AAC.

Reiterăm că contractele directe sunt proceduri lipsite de transparență la capitolul selectării operatorului economic/persoanei fizice, ori în cazul dat se **relevă riscul favorizării unei persoane fizice**. *Vezi mai jos extrase din Raportul de monitorizare a achizițiilor publice.*

7		2 din 02.01.2024	2024-0000000267 din 11.01.2024	71000,00	Servicii de mentenanță corectivă și adaptivă a sistemelor informaționale (4 SI)
9		9 din 06.01.2022	Valoare mică	199 766,00	Modernizare soft
10		10 din 10.01.2022	Valoare mică	68 746,00	Servicii deservire soft

2. AAC în anul 2024 a încheiat un contract privind „*servicii de asistență și de consultanță*” cu SRL „SG”, fondatorul căruia este un **fost director al unei instituții publice** cu care de regulă AAC anual încheie multiple contracte. Ori, în cazul dat persistă riscul că urmare a stabilirii unor relații personale cu factorii de decizie din cadrul AAC în perioada deținerii funcției publice, agentul economic SRL „SG” este favorizat de către AAC întru obținerea unor contracte directe cu entitatea evaluată. *Vezi mai jos extras din Raportul de monitorizare.*

47	SOCIETATEA CU RASPUNDERE LIMITATA S	44 din 11.11.2024	2024-0000022759 din 13.11.2024	96000,00	Servicii de asistență și de consultanță
----	-------------------------------------	-------------------	--------------------------------	----------	---

În contextul constatărilor identificate supra, evidențiem riscul încălcării politicii de neadmitere a favoritismului atât în proceduri de achiziții publice, cât și în cadrul inspecțiilor aeronautice, unde persistă posibilități ca membrii grupurilor de audit să desfășoare inspecții în cadrul entităților private la care au activat anterior.



CONCLUZIE:

Tolerarea și admiterea riscului favoritismului la încheierea unor contracte cu persoane fizice sau juridice în cadrul procedurilor de achiziții publice. Astfel, în lipsa unor proceduri transparente de selectare a operatorului economic sau a persoanei fizice sunt încheiate contracte directe cu entitatea evaluată;

Tolerarea și admiterea riscului favoritismului în cadrul inspecțiilor aeronautice desfășurate de către AAC;



RECOMANDARE:

Neadmiterea favoritismului la încheierea unor contracte cu persoane fizice sau juridice în cadrul procedurilor de achiziții publice, precum și în cadrul inspecțiilor aeronautice;

Respectarea conformă a prevederilor *art. 15 din Legea nr. 82/2017*;

Completarea/ajustarea Regulamentelor de activitate ale direcțiilor, precum și a *Codului de etică și conduită* cu norme care să prevadă obligația de neadmitere a favoritismului în activitatea profesională.

1.6. RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC AL CADOURILOR

Potrivit *art.16 alin.1) din Legea nr. 82/2017*, pentru a evita apariția manifestărilor de corupție în activitatea entităților publice, conducătorilor acestora și agenților publici le este interzis **să solicite sau să accepte cadouri** (*bunuri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj*) care le sânt destinate personal sau familiei lor, dacă oferirea sau acordarea lor este legată direct sau indirect de desfășurarea activității lor profesionale (*cadouri inadmisibile*).



SE RETINE!

HG nr.116/2020 privind regimul juridic al cadourilor, determină modul de activitate a *Comisiei de evaluare și evidență a cadourilor oferite din politețe sau cu prilejul acțiunilor de protocol și a cadourilor inadmisibile oferite agenților publici*.

Potrivit pct.28 din HG nr.116/2020, cadourile admisibile se înregistrează într-un registru special, cu caracter public, ținut manual și electronic, denumit **Registru de evidență a cadourilor admisibile**.

În corespundere cu pct.35 din HG nr.116/2020, cadourile inadmisibile se înscriu într-un registru special, cu caracter public, ținut manual și electronic, denumit **Registru de evidență a cadourilor inadmisibile**.

În contextul normelor prenotate, în cadrul AAC a fost aprobat prin Ordinul nr.102/INT din 22.05.2019 *Regulamentul cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității evaluate*, care prevede la cap. V reglementări cu privire la **politica Respectării regimului juridic al cadourilor**.

Analizând regulamentul vizat, se atestă că prevederile legale la care se face trimitere **sunt învechite**, ori **HG nr.134/2013⁸ a fost abrogată** prin **HG nr.116/2020 privind regimul juridic al cadourilor**. *Vezi mai jos extras din Regulament.*

SECȚIUNEA II

Activitatea Comisiei de evaluare și evidență a cadourilor, precum și modul de evidență, evaluare, păstrare, utilizare și răscumpărare a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol

87. Prevederile prezentului Capitol sunt reglementate de articolul 16 al Legii integrității nr. 82/2017 și **Hotărârea Guvernului nr. 134 din 22.02.2013** privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și determină modul de activitate a Comisiei de evaluare și evidență a cadourilor, precum și modul de evidență, evaluare, păstrare, utilizare și răscumpărare a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol (în continuare – cadouri).

Drept urmare, subliniem **necesitatea ajustării Regulamentului** la noile prevederi aferente regimului juridic al cadourilor prevăzute în *HG nr.116/2020 privind regimul juridic al cadourilor*.

⁸ HG nr. 134 din 22-02-2013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol – **Abrogată prin HG116 din 26.02.20, MO70-74/06.03.20 art.194; în vigoare 06.04.20**

În conformitate cu *art.16 alin.5) lit.g) din Legea nr. 82/2017*, **conducătorul entității publice** are obligația în legătură cu asigurarea respectării regimului juridic al cadourilor **să asigure publicarea pe pagina web a entității publice a registrului special de evidență a cadourilor.**

Subsecvent, potrivit *pct.11 alin.8) al HG nr.116/2020*, Comisia de evidență și evaluare a cadourilor are printre atribuțiile sale menținerea și actualizarea trimestrială **pe pagina web oficială a entității publice** Registrul de evidență a cadourilor admisibile și Registrul de evidență a cadourilor inadmisibile.

În acest sens, se relevă că pe parcursul anilor 2023-2025 **entitatea nu a declarat careva cadouri admisibile sau inadmisibile.**

Urmare a examinării *Registrului de evidență a cadourilor pentru anul 2022*, evidențiem că a fost declarat un cadou admisibil, însă descrierea acestuia lipsește. Respectiv, experții CNA sunt în imposibilitatea de a se expune asupra admisibilității acestuia. *Vezi mai jos extras din Registrul cadourilor admisibile.*

Nr. de înregistrare	Data, luna și anul primirii	Numele, prenumele beneficiarului cadoului admisibil, funcția deținută	Numele, prenumele persoanei/denumirea instituției care a oferit cadoul admisibil	Descrierea relației (persoană, profesională) dintre beneficiar și persoana/instituția (denumirea) care a oferit cadoul admisibil	Descrierea împrejurărilor în care a fost primit cadoul admisibil	Valoarea de piață a cadoului admisibil (lei)	Decizia luată în raport cu cadoul admisibil (se indică una dintre cele trei decizii luate de Comisie ¹ , precum și numărul și data procesului-verbal)	Sursa cadoului admisibil (se indică, după caz, returnat beneficiarului ca urmare a răscumpărării sau trecut în proprietatea entității publice ²) și data
1	17.01.2022		SRL	profesională	În contextul sărbătorilor de iarnă	470 lei	1.Valoarea cadoului admisibil constituie 470,00 MDL. 2.Cadoul admisibil se transmite pentru înregistrare în registrul de evidență a cadourilor. 3.Cadoul urmează a fi returnat după înregistrarea acestuia în registrul de evidență a cadourilor.	Returnat. Act de returnare nr. 1 din 04.01.2022

Lipsa descrierii detaliate în Registrul cadourilor admisibile a cadourilor primite, denotă activitatea superficială a Comisiei de evaluare a cadourilor, or această responsabilitatea ține direct de atribuțiile Comisiei.

Astfel, în vederea excluderii oricăror dubii aferente admisibilității cadourilor primite, se impune descrierea conformă a acestora în Registrul cadourilor admisibile.



CONCLUZIE:

Regulamentul cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității evaluate, conține norme aferente regimului juridic al cadourilor **învechite**;

Lipsa descrierii detaliate în Registrul cadourilor admisibile a cadourilor primite, denotă activitatea superficială a Comisiei de evaluare a cadourilor.



RECOMANDARE:

Ajustarea Regulamentului cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității evaluate la reglementările HG nr.116/2020 privind regimul juridic al cadourilor;

Completarea conformă a Registrului cadourilor admisibile și Registrului cadourilor inadmisibile;

Respectarea prevederilor art. 16 din Legea nr. 82/2017 și a normelor prevăzute de HG nr.116/2020.

1.7. NEADMITEREA, DENUNȚAREA ȘI TRATAREA INFLUENȚELOR NECORESPUNZĂTOARE

Mecanismul de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare este reglementat de **art. 17 al Legii nr. 82/2017 și HG nr.767/2014 pentru implementarea Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013**, care stabilesc un șir de obligații conducătorului entității publice, cum ar fi:

- să adopte actele administrative de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare de către agenții publici;
- să asigure evidentă, într-un registru special, a cazurilor de influență necorespunzătoare exercitată asupra agenților publici;
- să desemneze subdiviziunea specializată sau să-și asume personal această atribuție;
- să tragă la răspundere disciplinară agenții publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sânt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător.



INFLUENȚĂ NECORESPUNZĂTOARE

— reprezintă imixtiune în activitatea profesională a agentului public din partea terțelor persoane, manifestată prin presiuni, amenințări sau rugăminți, în vederea determinării acestuia să își desfășoare activitatea profesională într-un mod anumit, atunci când imixtiunea dată este ilegală și nu este însoțită de promisiunea, oferirea sau darea, personal sau prin mijlocitor, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin (*nu întrunește elementele unei infracțiuni de corupție*).

În contextul normelor prenotate, în cadrul AAC a fost aprobat prin **Ordinul nr. 102/INT din 22.05.2019, Regulamentul cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității evaluare**, care prevede la cap. II norme aferente politicii privind **neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare**.

Totodată, prin **Ordinului nr.70/INT din 07.02.2023** a fost numită persoană responsabilă de evidența într-un registru special a cazurilor de influență necorespunzătoare exercitată asupra angajaților.

Cu referire la datele incluse în registrul cazurilor de influență necorespunzătoare, remarcăm asupra **deficiențelor constatate la completarea** acestora, or la rubrica

„descrierea conținutului influenței necorespunzătoare” – lipsesc careva informații. Vezi mai jos extras din Registrul.

Nr. d/o	Numele, Prenumele angajatului, funcția (gradul special) supus influenței necorespunzătoare	Descrierea conținutului influenței necorespunzătoare	Datele de identificare ale persoanei care a comis influența necorespunzătoare	Data, ora și subiectul raportării, influenței necorespunzătoare	Măsurile întreprinse de angajatul AAC până la raportarea influenței necorespunzătoare	Măsurile întreprinse de către conducerea AAC	Decizia adoptată în rezultatul examinării raportului al angajatului AAC supus influenței necorespunzătoare
1.	 inspector primar al Băneasa municipal.			02.07.2024 ora 10:25	despinaoara serbator a propuneri de 4 nu apla-o prevederile leale după inspector efectua o	sesizare nr. 1755 din 08 - sesizare nr. 1754 08/07/2024	exceput de din procesul de de AN-2 EP-07206 pentru o prezenta necorespunzătoare

Deși pe parcursul perioadei evaluate a fost declarată o singură influență necorespunzătoare, **riscul unor influențe necorespunzătoare este unul cu potențial înalt de materializare în viitor.** Această concluzie se fundamentează pe activitatea specifică a AAC, în special **aferentă inspecțiilor aeronautice și controlului de stat**, unde inspectorul are contact direct cu persoanele fizice și poate fi supus unor rugăminți, amenințări sau presiuni.

Subsecvent **riscul influențelor necorespunzătoare** a fost identificat inclusiv în cadrul procedurilor de *verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană.* (Vezi capitolul V)

Mai mult, riscul influențelor necorespunzătoare poate fi susținut de practica de migrare a angajaților din domeniul privat (*companii aeronautice*) în cel public (AAC), aspecte descrise inclusiv la regimul juridic a conflictelor de interese.



CONCLUZIE:

Lipsa descrierii detaliate în Registrul cazurilor de influență necorespunzătoare a cazurilor declarate;

Tolerarea și admiterea riscului unor influențe necorespunzătoare.



RECOMANDARE:

Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare, implementarea conformă a prevederilor art. 17 din Legea nr. 82/2017;

Intensificarea controlului managerial asupra neadmiterii și tolerării unor influențe necorespunzătoare, inclusiv tragerea la răspundere disciplinară a agenților publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sânt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător.

1.8. NEADMITEREA, DENUNȚAREA MANIFESTĂRILOR DE CORUPȚIE ȘI PROTECȚIA AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE

Potrivit art. 18 alin. 1) din Legea nr. 82/2017, pentru buna funcționare a entității publice în conformitate cu mandatul său legal de servire a interesului public și pentru asigurarea neafectării drepturilor omului, a imaginii și reputației entității publice, conducătorul acesteia și agenții publici trebuie **să nu admită și să denunțe neîntârziat încercările de implicare a lor în manifestări de corupție.**



SE RETINE!

Conducătorul entității publice are obligații atât în vederea neadmiterii manifestărilor de corupție și asigurării denunțării acestora, cât și în vederea asigurării protecției avertizorilor de integritate.

În acest sens, urmează de menționat că în anul 2023 a fost adoptată **Legea privind avertizorii de integritate nr. 165/2023**, care reglementează procedura de primire, de examinare și soluționare a dezvăluirilor privind încălcări ale legii din cadrul entităților publice și private, drepturile și obligațiile persoanelor care efectuează dezvăluiri privind încălcări ale legii, măsurile de protecție a acestora, obligațiile angajatorilor, atribuțiile autorității competente de examinarea dezvăluirilor privind încălcări ale legii și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate.

Angajații au dreptul să depună dezvăluiri privind încălcări ale legii, să fie recunoscuți în calitate de avertizori de integritate și să beneficieze de protecție în condițiile prevăzute de prezenta lege.

Pe de altă parte, angajații care au calitatea de agenți publici, în cazul unor influențe necorespunzătoare exercitate asupra lor, precum și în cazul altor încercări de a-i implica în manifestări de corupție în sensul *Legii integrității nr.82/2017* și al *Legii nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale*, sunt obligați să le denunțe.

În contextul normelor prenotate, în cadrul AAC a fost aprobat prin Ordinul nr. 102/INT din 22.05.2019, *Regulamentul cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității evaluate*, care reglementează la cap. III politica de **neadmitere, denunțare a manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate**.

Subsecvent, fiind analizat Regulamentul prenotat, se relevă că prevederile legale la care se face referire în **acesta sunt învechite**, or *Legea nr.122/2018* **a fost abrogată⁹** prin **Legea nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate**. *Vezi mai jos extras din Regulamentul cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității evaluate*.

Extras din Regulament

SECȚIUNEA II

Procedura de depunere și examinare a avertizării

32. În conformitate cu prevederile Legii integrității nr. 82/2017 și Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, angajații AAC sunt obligați să denunțe cazurile influențelor necorespunzătoare exercitate asupra lor, precum și al altor încercări de implicare în manifestări de corupție. Dacă nu sunt atrași în calitate de martori și/sau părți vătămate în cadrul procesului penal, angajații care au denunțat influențe necorespunzătoare sau alte încercări de implicare a lor în manifestări de corupție pot fi recunoscuți în calitate de avertizori de integritate și pot beneficia de protecție în condițiile prezentului **Capitol și Legii nr. 122/2018** privind avertizorii de integritate.

Drept urmare, subliniem **necesitatea ajustării Regulamentului** la noile prevederi ale *Legii nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate*, inclusiv a formularelor.

Potrivit **art. 12 din Legea privind avertizorii de integritate nr. 165/2023**, entitățile publice și private desemnează o persoană sau o subdiviziune responsabilă de primirea, înregistrarea, examinarea și soluționarea dezvoltărilor interne privind încălcări ale legii.

În acest sens, **prin Ordinul AAC nr. 70/INT din 07.02.2023** a fost desemnată persoană responsabilă pentru primirea, înregistrarea, examinarea dezvoltărilor interne privind încălcări ale legii.

⁹ LEGEA Nr. 122 din 12-07-2018 privind avertizorii de integritate [Abrogată prin LP165 din 22.06.23, MO267-270/26.07.23 art.451; în vigoare 26.10.23](#)



CONCLUZIE:

Regulamentul cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității evaluare, conține norme aferente regimului juridic de protecție a avertizorilor de integritate învechite/abrogate;

Chestionarul privind dezvăluirile interne și externe nu corespund cu modelele aprobate prin *Legea nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate*.



RECOMANDARE:

Neadmiterea și denunțarea neîntârziată a încercărilor de implicare în manifestări de corupție, respectarea prevederilor art. 18 din *Legea nr. 82/2017*;

Ajustarea Regulamentului cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității cu cadrul normativ în vigoare aferent avertizorilor de integritate;

Menținerea de către conducătorul entității a unui climat favorabil pentru promovarea și asigurarea politicii date, motivarea agenților publici de a dezvălui practici ilegale cunoscute;

Asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public și garantarea confidențialității identității angajatului care dezvăluie practici ilegale.

1.9. INTOLERANȚA FAȚĂ DE INCIDENTELE DE INTEGRITATE

În conformitate cu **art.19 alin.(1) al Legii nr.82/2017** conducătorii entităților publice și agenții publici asigură credibilitatea și susținerea publică a mandatului entității din care fac parte sau, după caz, de a căror activitate sânt responsabili prin manifestarea spiritului de intoleranță față de incidentele de integritate în cadrul entităților publice [...].

Totodată, se menționează că potrivit **art.19 alin.(2) al Legii nr. 82/2017**, **conducătorul entității publice are următoarele obligații:**

- să ofere agenților publici *exemplul propriu* de respectare a interesului public și de neadmitere a incidentelor de integritate în activitatea profesională;
- să adopte *acte administrative* privind statutul disciplinar aplicabil entității publice, dacă acesta nu este aprobat prin legi și acte normative;

- să creeze structura responsabilă de examinarea abaterilor disciplinare, dacă aceasta nu este atribuția altor autorități publice competente;
- să asigure sancționarea disciplinară a tuturor incidentelor de integritate ce constituie abateri disciplinare admise de agenți publici;
- să sesizeze autoritatea anticorupție responsabilă despre incidentele de integritate ce constituie contravenții și infracțiuni, săvârșite de agenții publici.

În vederea punerii în aplicare normelor statuate supra, prin Ordinul nr. 277/INT din 04.10.2023, în cadrul AAC a fost constituită „Comisia de disciplină a AAC”.

Deși în perioada anilor 2023-2024, Comisia de disciplină a AAC nu a examinat cazuri privind comiterea unor abateri disciplinare, **riscul admitterii unor incidente de integritate în activitatea AAC este unul major.**

Or, potrivit unor de informații din surse deschise, *ex-directorul Autorității Aeronautice Civile (AAC) a fost reținut într-un dosar de spălare de bani, de către ofițerii CNA și procurorii anticorupție. Fostul conducător al AAC, care a activat până în ianuarie 2021 în cadrul Autorității, fiind bănuț că împreună cu alți foști angajați ai entității aeronautice și un fost primar al Capitalei, ar fi comis infracțiunea de spălare de bani în proporții deosebit de mari*¹⁰.

*Un alt caz documentat de către ofițerii CNA se referă la o persoană cu demnitate publică din cadrul AAC care a fost cercetat pe faptul „depășirii atribuțiilor de serviciu de către persoane cu demnitate publică”. Astfel, persoanele cu demnitate publică din cadrul AAC ar fi convertit 3 mln de lei în condițiile în care moneda europeană valora 28 de lei. Asta chiar dacă atât Legea aviației civile, cât și Regulamentul AAC, aprobat prin hotărâre de Guvern, interzice acest gen de tranzacții. Astfel, în urma fluctuației cursului (deprecierea euro), instituției i-au fost cauzate daune în proporții deosebit de mari*¹¹.

Drept urmare, riscul admitterii unor incidente de integritate este materializat în trecut, cu potențial înalt de materializare în viitor.

¹⁰ <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=4152&t=/Serviciul-relatii-publice/Comunicate-de-presa/Un-fost-director-al-Autoritatii-Aviation-Civile-a-fost-retinut-de-CNA-i-procurori-intr-un-dosar-de-spalare-de-bani-Alte-trei-persoane-au-statut-de-banuit>

¹¹ <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1016&t=/Mass-Media/Events/Directorul-Autoritatii-Aeronautice-Civile-este-banuit-de-prejudicierea-statului-cu-aproximativ-1-milion-de-lei/>



CONCLUZIE:

Riscul admiterii și tolerării unor incidente de integritate.



RECOMANDARE:

Manifestarea spiritului de intoleranță față de incidentele de integritate, respectarea prevederilor art. 19 din Legea nr. 82/2017;

Consolidarea climatului de integritate instituțională prin educarea intoleranței angajaților față de incidentele de integritate;

Fortificarea mecanismului de control și/sau sancționare a celor care nu denunță manifestările de corupție sau influențele necorespunzătoare la care sânt supuși;

Intensificarea activității comisiilor disciplinare prin examinarea faptelor ce constituie abateri disciplinare.

1.10. ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ÎN PROCESUL DECIZIONAL

Potrivit **art.10 alin.1) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional**, autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin **publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice**, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.



SE REȚINE!

În corespundere cu art. 20 alin (1) din Legea integrității, desfășurarea activității entității publice în mod transparent, responsabil în raport cu cetățenii și cu implicarea acestora este asigurată prin crearea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate (în continuare în acest articol – părți interesate) la procesul decizional din cadrul entității publice. Regulile cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul decizional din entitățile publice și derogările de la ele sânt prevăzute de Regulamentul

Parlamentului, Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și de actele normative ale Guvernului.

*Procesul de asigurare a **transparenței decizionale** presupune o serie de acțiuni care ar garanta desfășurarea activității entității publice în mod transparent, responsabil în raport cu cetățenii și cu implicarea acestora, prin crearea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional.*

Punctul 14 din HG nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, reglementează că pentru facilitarea accesului părților interesate la informația privind procesul decizional în cadrul autorității publice, **pe pagina web oficială a acestora sânt create compartimente dedicate transparenței decizionale.**

În contextul normelor vizate, se atestă că AAC publică pe pagina web diverse acte departamentale/proiecte spre consultări publice la comportamentul „*cadrul normativ*”. Această practică **complică** procedura de căutare/navigare pe pagina web a entității.

Totodată, se relevă că entitatea nu publică spre consultări publice Deciziile entității cu caracter economic, administrativ sau social cu impact potențial asupra activității instituției.

Mai mult, potrivit **art.20 alin.2) lit.b) din Legea nr. 82/2017**, conducătorul entității publice are următoarele obligații:

➤ **să asigure informarea publicului asupra organizării procesului decizional prin:** publicarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate ale entității publice; publicarea informației privind regulile interne adoptate, a listei generale a părților interesate; informarea publicului, prin intermediul anunțurilor scrise, privind inițierea elaborării deciziei sau, după caz, privind retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare; punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia; publicarea raportului anual privind asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul entității publice.

În concluzie: AAC **nu supune consultărilor publice** deciziile/actele departamentale cu caracter economic, administrativ sau social cu impact potențial asupra activității instituției și/sau serviciilor prestate, iar pagina web a AAC nu dispune de compartimentul/rubrica „*consultări publice*”.



CONCLUZIE:

Conformarea parțială la exigențele stipulate de art.20 din Legea nr.82/2017 și pct.14 al HG nr.967/2016.

Lipsa compartimentului „Consultări publice” la rubrica „Transparența decizională”;

Dificultăți de accesare/identificare a unor informații aferente proceselor de consultări publice;

Nepublicarea proiectelor de Decizii cu caracter economic, administrativ sau social cu impact potențial asupra activității instituției.



RECOMANDARE:

Asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor la procesul decizional din cadrul entității publice, cu respectarea în acest sens a prevederilor *art. 20 din Legea nr. 82/2017, cadrului legal stabilit prin Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și HG nr.967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.*

1.11. ASIGURAREA ACCESULUI LA INFORMAȚIE DE INTERES PUBLIC

Potrivit **art.21 alin.1) al Legii nr. 82/2017**, întru eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității entităților publice, stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor, **se garantează accesul la informații de interes public cu privire la activitatea entității publice.** În acest scop, conducătorul entității publice și agenții publici asigură **accesul liber la informațiile oficiale**, inclusiv informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal pentru ei.

Regulile generale de asigurare a accesului la informațiile oficiale de interes public și derogările cu privire la informațiile oficiale cu accesibilitate limitată sunt stabilite prin Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public.

Prin **Ordinul AAC nr.35/INT din 14.02.2025**, au fost desemnate persoane/subdiviziunile responsabile de pregătirea și transmiterea informației din domeniul de activitate, întru colectarea, prelucrarea și pregătirea materialelor spre pe pagina web a entității.

Subsecvent, evidențiem că entitatea **nu a reglementat drepturile și obligațiile agenților** publici aferent procesului de furnizare a informațiilor, or Ordinul nr. 35/INT din 14.02.2025 stabilește procedura aferentă publicării informațiilor de interes public pe pagina web a entității.

Altfel spus, entitatea a reglementat doar procedura de diseminare, din oficiu, a informațiilor de interes public, în special prin publicarea acestora pe paginile web¹², **nu și modalitatea de comunicare a informațiilor de interes public la cerere.**

Lipsa reglementărilor interne privind **modalitatea de comunicare a informațiilor de interes public la cerere**, poate genera deficiențe și neconformități aferente: *modalității de exercitare și apărare a dreptului de acces la informațiile de interes public; obligațiilor furnizorilor de informații în asigurarea accesului la informațiile de interes public; răspunderii juridice pentru încălcarea prevederilor privind accesul la informațiile de interes public; mecanismului de monitorizare și control al implementării legii etc.*



Cu titlu de exemplu se prezintă următoarea speță:

Fiind analizate unele cereri parvenite spre examinare în cadrul AAC, a fost identificat riscuri **neprezentării informațiilor de interes public, inclusiv lipsa unui mecanism clar de supraveghere și control în acest sens.**

La caz, se prezintă cererea/solicitarea adresată AAC privind prezentarea informației cu privire la zborurile anulate, precum și numărul persoanelor care sau adresat entității întru revendicarea drepturilor consumatorilor, **răspuns căreia nu a fost identificat/prezentat de către entitatea în procesul de evaluare, vezi mai jos cererea de comunicare a informațiilor de interes public.**

¹² Art. 7 lit a) din Legea nr. 148/2023 - transparență proactivă reprezintă diseminarea, din oficiu, a informațiilor de interes public, în special prin publicarea acestora pe paginile web oficiale ale furnizorilor de informații.

From: E [REDACTED] <[REDACTED]>
Sent: Wednesday, May 3, 2023 12:03 PM
To: info@caa.gov.md
Subject: Urgent

Bună ziua, avem nevoie de informația privind numărul pasagerilor, care au avut de suferit în urma anulării zborurilor din ultima perioadă. Câte persoane s-au adresat la Protecția Consumatorilor?

[REDACTED]

1



Neidentificarea răspunsului oferit solicitantului poate fi generată inclusiv de lipsa unui mecanism clar de supraveghere și control intern. Prin urmare, lipsa unui mecanism de control și supraveghere poate genera: riscul nefurnizării informațiilor de interes public și încălcarea dreptului de acces la informație de interes public; riscul încălcării termenului de examinare și soluționare a cererii de comunicare a informațiilor de interes public; riscul neînregistrării cererii de comunicare a informațiilor de interes public etc.

În contextul dat, remarcăm că potrivit art. 27 din Legea nr. 148/2023, încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public **atrage răspunderea potrivit prezentei legi și, după caz, răspunderea disciplinară, contravențională sau penală, conform legislației.**

Subsecvent, se menționează că potrivit art.6 alin.(2) din Legea nr. 148/2023, furnizorii de informații sunt obligați să asigure accesul la informațiile de interes public, în formele și condițiile prevăzute de lege.

Mai mult, în temeiul art.15 alin.(1) din Legea nr.148/2023 a fost aprobată **HG nr. 1027 din 21.12.2023** privind modul de înregistrare a cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, care prevede modul de înregistrare a cererilor, *registru cererilor de comunicare a informațiilor de interes public*, precum și instrucțiunile de completare al acestuia.

Modul de înregistrare a cererii este stipulat la art.15 al Legii nr.148/2023, care prevede următoarele:

Furnizorii de informații sunt obligați să primească cererile înaintate conform art.14 alin.(1) lit.a) și b) și să le înregistreze cel târziu în următoarea zi lucrătoare. Primirea sau înregistrarea cererii nu poate fi refuzată. Furnizorii de informații prevăzuți la art.5 lit.a)–c) înregistrează cererile și în registrul cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, conform modelului și în modul stabilite de Guvern.

În cazul cererii transmise în formă electronică, furnizorul de informații este obligat să comunice solicitantului cel târziu în următoarea zi lucrătoare, prin aceleași mijloace, numărul și data înregistrării cererii.

Cererea expediată prin poștă se consideră a fi depusă din momentul înregistrării acesteia de către furnizorul de informații.

În cazul cererii depuse în scris la sediul furnizorului de informații, furnizorul este obligat să elibereze dovada înregistrării cererii.

Cererile adresate verbal nu sunt înregistrate, cu excepția cazului prevăzut la art.73 alin.(6) din Codul administrativ nr.116/2018.

Astfel, în conformitate cu rigorile **HG nr.1027/2023, Registrul cererilor de comunicare a informațiilor de interes public** este ținut în format electronic de către subdiviziunea sau persoana responsabilă de recepționarea și înregistrarea petițiilor.



CONCLUZIE:

Lipsa reglementărilor interne privind **modalitatea de comunicare a informațiilor de interes public la cerere;**

Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere aferente procedurilor de livrare/comunicare a informațiilor de interes public;

Admiterea și tolerarea riscului privind neprezentarea informațiilor de interes public; riscului încălcării dreptului de acces la informație de interes public; riscului încălcării termenului de examinare și soluționare a cererii de comunicare a informațiilor de interes public; riscului neînregistrării cererii de comunicare a informațiilor de interes public etc.



RECOMANDARE:

Implementarea conformă a prevederilor art. 21 din Legea nr.82/2017 și art. 15 din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public;

1.12. GESTIONAREA TRANSPARENTĂ ȘI RESPONSABILĂ A PATRIMONIULUI PUBLIC, A FINANTELOR RAMBURSABILE ȘI NERAMBURSABILE

În conformitate cu prevederile *art.22 din Legea nr. 82/2017*, în vederea valorificării raționale, eficiente și durabile a resurselor publice, constituite ca rezultat al muncii societății prin aportul contribuabililor, precum și a mijloacelor din fonduri externe, conducătorul entității publice și agenții publici **asigură gestionarea alocațiilor bugetare, administrează patrimoniul public în baza principiilor bunei guvernări, garantează transparența achizițiilor publice**, implementarea sistemului de control intern managerial și organizarea auditului intern în sectorul public.

Astfel, în scopul respectării principiilor asigurării concurenței, eficienței, transparenței și satisfacerea necesităților bunurilor, lucrărilor sau serviciilor pentru întregul an bugetar, în cadrul AAC procedura de achiziție se desfășoară în conformitate cu *Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice precum și în baza Ordinului nr.181 INT/2024 „cu privire la instituirea grupului de lucru privind achizițiile publice”*.

Urmează de remarcat că AAC nu dispune de reglementări interne aferente procedurilor de achiziții publice, limitând-se doar la reglementările aferente procedurilor de valoare mică¹³. Vezi mai jos extras din Ordinul nr.27/INT/2024.

Extras din Ordinul nr.27/INT/2024



AUTORITATEA AERONAUTICĂ CIVILĂ

O R D I N nr. 27/INT

din 14 februarie 2024
Chișinău

**Cu privire la aprobarea ediției nr. 02 a
Procedurii interne – Achiziții publice de
valoare mică (PI-DSEMF-APVM)**

În temeiul prevederilor Regulamentului privind organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.133/2019 și Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.870/2022,

ORDON:

1. Se aprobă ediția nr. 02 a Procedurii interne – Achiziții publice de valoare mică (PI-DSEMF-APVM), în conformitate cu anexa la prezentul Ordin.

¹³ Ordinul nr. 27/INT din 14.02.2024

Totodată, evidențiem că în conformitate cu pct.18 din *Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice aprobat prin HG nr. 1419/2016*, autoritatea contractată este obligată să publice pe pagina sa web planul provizoriu/anual de achiziții, în termen de 15 zile **de la aprobarea** acestuia sau în 5 zile de la modificarea acestuia.

În acest sens, urmează de remarcat că Planul de achiziții, precum și modificările acestuia nu sunt aprobate prin act departamental intern, or Planurile sunt semnate de către președintele grupului de lucru **în lipsa unor dispoziții privind justificarea necesităților/modificărilor survenite.**

NOTĂ!

Potrivit art.22 alin.(3) din Legea integrității, în vederea garantării transparenței procedurilor de achiziție publică, **conducătorul entității publice care întrunește condițiile de autoritate contractantă are următoarele obligații:**

a) **să asigure crearea unui grup de lucru pentru achiziții publice** din rîndul agenților publici, inclusiv al celor care sînt specialiști cu experiență profesională în domeniul achizițiilor publice, în limitele personalului scriptic. Conducătorul entității publice este în drept să constituie cîteva grupuri de lucru, în funcție de obiectul achiziției, precum și să atragă din afara entității publice, în calitate de consultanți, specialiști și experți din domeniul în care se efectuează achiziția, cărora să le asigure, în cazurile expres prevăzute de legislație, dreptul de vot în cadrul grupului de lucru;

b) **să asigure includerea reprezentanților societății civile în componența grupului de lucru, pentru fiecare procedură de achiziție în parte, dacă a fost depusă o cerere scrisă în acest sens cu cel puțin două zile pînă la data-limită de depunere a ofertelor;**

c) **să asigure reprezentanților societății civile incluși în grupul de lucru condiții pentru exercitarea dreptului de vot consultativ sau a dreptului la opinie separată în cadrul actului deliberativ al grupului respectiv;**

d) **să asigure evidența strictă a cererilor parvenite de la societatea civilă** și, în cazul în care sînt depuse mai multe cereri prin care se solicită admiterea unui număr al reprezentanților societății civile ce ar depăși o treime din numărul de membri cu drept de vot deliberativ, să asigure desemnarea acestora prin tragere la sorți. Totodată, conducătorul entității publice are dreptul să decidă asupra includerii reprezentanților societății civile în componența grupului de lucru fără plafonarea prevăzută;

e) **să asigure exercitarea autonomă, imparțială și bazată pe lege a atribuțiilor membrilor grupului de lucru, pe care aceștia să le poată desfășura liber de influențe necorespunzătoare și de conflicte de interese;**

f) să tragă la răspundere disciplinară agenții publici din cadrul grupului de lucru dacă aceștia nu au respins, nu au raportat și au admis exercitarea influențelor necorespunzătoare asupra lor, conform prevederilor art.17 alin.(2) lit.f);

g) să încheie cu operatorii economici contractele de achiziții publice atribuite de către grupul de lucru;

h) să își asume responsabilitatea pentru executarea și gestionarea contractelor de achiziții publice în termenele și condițiile prevăzute de acestea.

Ținând cont de obligațiile entităților publice care derivă din *Legea integrității și Legea privind achizițiile publice*, a fost evaluat nivelul de implementare a politicii de gestionare a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile, inclusiv a **proceduri de achiziții publice** desfășurate de către AAC.

SE RETINE!

Urmare a examinării Rapoartelor de monitorizare a contractelor de achiziții publice, precum și a unor proceduri de achiziții publice desfășurate, au fost constatate următoarele neconformități: ***divizarea procedurilor de achiziții publice; premise de favorizare a agenților economici; selectarea necorespunzătoare a procedurii de achiziții publice fiind prioritizare achizițiile de valoare mică; cumularea/divizarea defectuoasă a procedurilor de achiziții publice în proceduri transparente (Licitație) și proceduri directe pentru același obiect.***

În confirmarea constatărilor prenotate, vezi mai jos studiile de caz.

STUDIU DE CAZ:



Fiind examinate *Rapoartele de monitorizare a contractelor de achiziții pentru anii 2022-2024*, s-au constatat potențiale **divizări** ale procedurilor de achiziții publice în mai multe segmente, în vederea eludării procedurilor transparente de achiziție publice. Această practică poate fi asociată direct cu riscul **favorizării unor agenți economici**.

➤ *Un prim exemplu în acest sens, se referă la achizițiile aferente întreținerii automobilelor. În acest caz, AAC achiziționează prin **multiple proceduri de valoare mică** bunuri/servicii de la un singur agent economic, eludând în acest sens careva proceduri transparente de selectare a operatorului economic.*

Astfel, în anul 2023 AAC a desfășurat **18** proceduri de valoare mică, iar în anul 2024 – **22** de proceduri de valoare mică (*facturi și contracte directe*), contractând în acest sens același operator economic (SRL „A”).

Notă! Deși valoarea procedurilor desfășurate nu au depășit pragurile admisibile, se relevă lipsa transparenței în procedura de selectare a operatorilor, or serviciile aferente întreținerii automobilelor se achiziționează în fiecare an.

➤ Un alt exemplu în contextul divizărilor premeditate a procedurilor de achiziții, se referă la achiziționarea de „servicii informaționale de mentenanță”. În acest caz, AAC semnează cu o singură persoană 2-3 contracte de același tip. Prin urmare, riscul **divizării premeditate a achizițiilor publice în acest caz ar putea fi materializat în trecut**. Tot aici, evidențiem că unele contracte sunt semnate **în aceeași zi**, iar altele **la o diferență de 10/15 zile**. Vezi mai jos extras din Rapoarte de monitorizare în acest sens.

Extras din Raportul de monitorizare a contractelor de achiziții publice anul 2022

3		3 din 03.01.2022	Valoare mică	47.520,00	Servicii de deservire soft
4		4 din 03.01.2022	Valoare mică	78.000,00	Servicii de asistență tehnică IP

Extras din Raportul de monitorizare a contractelor de achiziții publice anul 2023

6		nr. 6 din 23.01.2023	-	2023-0000002611 din 26.01.2023	124020,00	Servicii informaționale de mentenanță preventivă/adaptivă/corectivă a sistemelor informaționale: sistem acces control, sistem CCTV, sistem telefonie IP voIP
7		nr. 7 din 03.01.2023	-	2023-0000000644 din 12.01.2023	77508,00	Servicii de mentenanță adaptivă/corectivă a "Programului electronic pentru examenul teoretic de certificare a operatorilor de control de securitate"

Extras din Raportul de monitorizare a contractelor de achiziții publice anul 2024

4		3 din 02.01.2024		2024-0000000223 din 11.01.2024	77 508,00	Servicii de mentenanță adaptivă/corectivă a „Programului electronic de certificare a operatorilor control de securitate”
9		4 din 15.01.2024		2024-0000000797 din 22.01.2024	124020,00	Servicii informaționale de mentenanță preventivă/adaptivă/corectivă a sistemelor informaționale: sistem acces control, sistem CCTV, sistem telefonie IP voIP



Mai mult, atragem atenția asupra valorii contractelor de achiziții, or valoarea serviciului prestat din anul 2022 până în 2025 **s-a majorat considerabil** (de la 47 mii lei la 124 mii lei).

Drept urmare, în lipsa unor proceduri transparente de selectare a operatorilor economici, persistă riscul că valoarea contractelor a fost majorată artificial.

➤ *Un al treilea exemplu în contextul divizărilor premeditate a procedurilor de achiziții*, se referă la serviciile de transport auto. Astfel, în anul 2024, AAC a desfășurat o licitație publică în cadrul căreia au participat doi operatori economici, și anume S.C. „P.P.T.” și Î.C.S. „E&I.S.”. Urmare a evaluării ofertelor, la 25.01.2024 a fost desemnat ca câștigător S.C. „P.P.T.”. *Vezi mai jos extras de pe pagina mtender.gov.md*

Extras de pe pagina mtender.gov.md

Servicii de transport auto (mijloace de transport cu șofer) spre și de la serviciu al salariaților AAC pentru 2024

TUR - RETUR Ruta Buiucani – Aeroport – Buiucani Buiucani-Sculeanca-Centru-Telecentru-Botanica-Aeroport (un microbuz) și vice-versa (cca. 50 km) TUR - RETUR Ruta Ciocana – Aeroport – Ciocana Ciocana-Râșcani-Posta Veche-Centru-Botanica-Aeroport (un microbuz) și vice-versa (cca. 50 km)

23 Dec 2023 02 Jan 2024 05 Jan 2024

Solicitare clarificări Depunerea ofertelor Calificarea ofertanților

Planul de achiziții Anunț de participare Clarificare și modificări Procedura de contestare Licitatie electronică Oferte electronice Evaluarea ofertelor Atribuirea contractului Raport de procedură

Valoarea estimată a achiziției fără TVA

700 000.00 MDL

Tipul procedurii
Licitatie deschisă

Statutul procedurii
Calificarea ofertanților

Autoritate contractantă denumire
Autoritatea Aeronautica Civila

Raion
mun. Chișinău

Numărul de notificări
OCDS-B3WDP1-MD-1703319906764

Evaluarea ofertei câștigătoare

Lotul			Numărul lotului	
Servicii de transport auto (mijloace de transport cu șofer) spre și de la serviciu al salariaților			66179153-e88d-45c7-be28-3d059bbc494f	
Ofertantul	Oferta finală	Declarație pe proprie răspundere	Documentele OE	Statutul și decizia Grupului de lucru
S.C. P IDNO C	337 680.00 MDL achiziției fără TVA	MTender ESPD Declarație pe proprie răspundere		Câștigătorul 25.01.2024 / 16:16
E ID	352 800.00 MDL achiziției fără TVA	MTender ESPD Declarație pe proprie răspundere		În așteptare

Deși la 25.01.2024 a fost desemnat ca câștigător compania prestatoare de servicii de transport auto S.C. „P.P.T.”, la **29.01.2024, AAC a încheiat contract direct cu Î.C.S.**

„E&I.S.” (compania a cărei ofertă a fost respinsă în procedura de licitație). Vezi mai jos extras din Raportul de monitorizare pentru achiziții publice anul 2024.

Extras din Raportul de monitorizare pentru achiziții publice anul 2024.

16	INTREPRINDEREA CU CAPITAL STRAIN E	16 din 29.01.2024	2024-0000003942 din 15.02.2024	58800,00	Servicii de transport auto (mijloace de transport cu șofer) spre și de la serviciu al salariaților (ianuarie)
----	------------------------------------	-------------------	--------------------------------	----------	---

Subsecvent, se menționează că în anul 2022 – 2023, compania Î.C.S. „E&I.S.” a fost desemnată ca câștigătoare a procedurii de achiziție privind prestarea serviciilor de transport. Drept urmare, persistă unele suspiciuni că compania Î.C.S. „E&I.S.” a fost favorizată nejustificat, încheindu-se cu ea un contract direct în perioada anului 2024.

Situație similară se atestă și în cazul procedurilor de achiziții privind „serviciile sezoniere de rezervare și emitere a biletelor de călătorie”, care s-a finalizat cu încheierea unui **contact direct cu un alt operator economic – S.R.L. „R.G.”**, deși urmare a procedurii de licitație publică desfășurată a fost desemnat ca câștigător un alt operator economic.

La caz, menționăm că în anul 2024, AAC a încheiat **5 contracte** directe cu compania SRL „R.G.” în valoare totală de **627 mii lei**, iar **obiectul contractului fiind identic** (situație similară și în anul 2023).

În concluzie, persistă riscul că procedurile de achiziții publice desfășurate de către AAC sunt lipsite de transparență la etapa de selectare a operatorului economic. Acest fapt, generează potențiale riscuri de corupție, inclusiv riscul gestionării ineficiente și iresponsabile a banilor publici.



CONCLUZIE:

Tolerarea riscurilor aferente politicii de gestionare transparentă și responsabilă a banilor publici, urmare a încheierii unor contracte directe care înregistrează carențe la selectarea unor operatori economici;

Lipsa reglementărilor interne aferente procedurilor de achiziții publice;

Neaprobarea Planurilor de achiziții și modificărilor acestora prin act departamental intern;

Premise de divizare premeditată a procedurilor de achiziții publice în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar fi fost utilizată conform *Legii nr. 131/2015*, utilizând în acest sens diverse metode precum cumularea/divizarea defectuoasă a procedurilor de achiziții publice în proceduri transparente (Licitație) și proceduri directe pentru același obiect;

Selectarea necorespunzătoare a procedurii de achiziții publice, fiind prioritizate achizițiile de valoare mică etc.



RECOMANDARE:

Implementarea conformă a prevederilor *art. 22 din Legea nr.82/2017 și a normelor stabilite de Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice*.

1.13. NORME DE ETICĂ ȘI DEONTOLOGIE

Respectarea normelor de etică și deontologie constituie un deziderat statuat de **art.23 al Legii nr.82/2017**, cu specificarea aplicării în mod complementar a legislației speciale care reglementează activitatea unor categorii de agenți publici.



SE REȚINE!

Potrivit *art.23 alin.(4) din Legea nr.82/2017*, normele de etică și deontologie adoptate în cadrul entității publice se aplică în mod complementar cu prevederile **Legii nr.25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public**, precum și ale legislației speciale care reglementează activitatea categoriilor respective de agenți publici.

Astfel, potrivit *art.23 alin.(2) din Legea nr.82/2017*, conducătorul entității publice are **următoarele obligații:**

- a) să instituie și să implementeze norme de etică și deontologie;
- b) să asigure instruirea agenților publici cu privire la normele de etică și deontologie;
- c) să ofere agenților publici exemplul propriu de respectare a normelor de etică și deontologie în activitatea pe care o desfășoară;
- d) să publice pe pagina web a entității publice normele de etică și deontologie adoptate;

- e) să creeze sau, după caz, să desemneze subdiviziunea responsabilă de monitorizarea respectării de către agenții publici a normelor de etică și deontologie;
- f) să tragă la răspundere disciplinară agenții publici care încalcă normele de etică și deontologie.

Astfel, în vederea instituirii unui *climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și entitatea publică, urmărind scopul creării și menținerii prestigiului, sporirii prestației, eliminării birocratiei și manifestărilor de corupție din cadrul entității publice, conducătorii și agenții publici promovează normele de etică și deontologie în cadrul entității publice* și informează publicul cu privire la conduita etică și profesională la care cetățenii sânt îndreptățiți să se aștepte din partea conducătorului și a agenților publici în realizarea activității profesionale.

În contextul normelor prenotate, se relevă că în cadrul AAC prin Ordinul nr. 102/INT din 22.05.2019, a fost aprobat *Codul de etică și deontologie a angajaților AAC și Regulamentul cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituțională în cadrul AAC.*



RECOMANDARE:

Promovarea normelor de etică și deontologie în cadrul entității publice, informarea publicul cu privire la conduita etică și profesională la care cetățenii sânt îndreptățiți să se aștepte din partea conducătorului și a agenților publici în realizarea activității profesionale;

Implementarea conformă a prevederilor art. 23 din *Legea nr.82/2017.*

1.14. RESPECTAREA REGIMULUI JURIDIC AL RESTRICȚIILOR LIMITĂRIILOR ÎN LEGĂTURĂ CU ÎNCETAREA MANDATULUI, A RAPORTURILOR DE MUNCĂ SAU DE SERVICIU ȘI CU MIGRAREA AGENȚILOR PUBLICI ÎN SECTORUL PRIVAT - PANTUFLAJ

Pentru a asigura funcționarea entității publice în interes public și în afara conflictelor de interese, persoanele care au ocupat o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau o funcție de demnitate publică, precum și alți subiecți ai declarării averii și intereselor personale, **care au migrat în sectorul privat**, conducătorii entităților publice, agenții publici subiecți ai declarării averii și intereselor personale și autoritățile anticorupție responsabile **urmează să asigure respectarea regimului de**

restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu (în continuare – *regim juridic al restricțiilor și limitărilor postangajare*), completat, după caz, cu reguli specifice fiecărei categorii de agenți publici, prevăzute în legislația specială care reglementează activitatea categoriei respective.

Astfel, în conformitate cu *art. 24 alin. 2) din Legea nr. 82/2017*, agentul public subiect al declarării averii și intereselor personale este **obligat să comunice în scris, în termen de 3 zile lucrătoare**, conducătorului entității publice în care activează sau, după caz, Autorității Naționale de Integritate despre toate ofertele de muncă **pe care intenționează** să le accepte dacă aceste locuri de muncă **pot genera un conflict de interese**.

Subsecvent, în conformitate cu *art. 3 alin.1) lit. g) din Legea nr. 166/2016*, funcționarii publici fiind subiecți ai declarării, au obligația de a respecta prevederile legale privind regimul juridic al declarării averii și intereselor persoanele, al conflictelor de interese, incompatibilități, **restricții și limitări**.

Totodată, potrivit *art. 18 alin. 3) din Legea nr. 133/2016*, subiecții declarării care și-au încetat mandatul sau raporturile de muncă ori de serviciu, pe parcursul ultimului an de muncă sau de serviciu având atribuții directe de supraveghere sau control al unor organizații comerciale și necomerciale, **nu au dreptul să se angajeze, timp de un an, în cadrul acestor organizații**.

Urmare a verificării informațiilor din surse deschise, și anume a Actelor de constatare emise de către Autoritatea Națională de Integritate, au fost identificate **riscuri aferente încălcării regimului juridic a restricțiilor legate de încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu**.



Cu titlu de exemplu se prezintă următoarea speță:

Un ex-agent public din cadrul AAC, care în perioada 05.11.2014 – 20.06.2022 a exercitat mai multe funcții în cadrul entității evaluate, în următoarea zi după eliberare (***la 21.06.2022***) s-a angajat în cadrul companiei C.A. „H.S” a cărei activitate era anterior supravegheată și controlată de către agentul public vizat. *Vezi mai jos extras din Actul de constatare emis de ANI.*

Extras din Actul de constatare emis de ANI

Potrivit răspunsurilor parvenite, dna [REDACTED], IDNP [REDACTED], a activat în cadrul AAC în perioada 05.11.2014 – 20.06.2022, exercitând mai multe funcții în această perioadă. Totodată, a fost stabilit că, potrivit fișei postului, dna [REDACTED] a exercitat atribuții de supraveghere continuă a sistemelor de management al siguranței zborurilor și monitorizarea conformității operatorilor aerieni cu cerințele aplicabile în perioada 17.10.2019 – 25.06.2021, în calitate de Inspector principal Direcția operațiuni de zbor din cadrul Autorității Aeronautice Civile, fiind transferată în funcția respectivă prin Ordinul nr. 190/INT din 17.10.2019.

Drept urmare, în conformitate cu *art. 18 alin. 3) din Legea nr. 133/2016*, agentul public avea restricția de angajare în cadrul entităților în care a exercitat funcție de supraveghere sau control în perioada 20.06.2022 – 20.06.2023.

Reiterăm că ex-agentul public s-a eliberat din cadrul AAC la **20.06.2022**, iar la **21.06.2022** s-a angajat în cadrul C.A. „H.S”.

În confirmarea exercitării funcției de **control direct** asupra C.A. „H.S”, se relevă *Delegația de inspecție aeronautică nr. 119/2019*, unde ex-agentul public din cadrul AAC a fost desemnată în perioada **20-25.01.2021** în componența echipei de inspecție a C.A. „H.S”.

În acest sens, remarcăm că potrivit fișei postului deținută de ex-agentul public, care deținea funcția de **inspector principal al Direcției operațiuni de zbor**, acesta a exercitat atribuții de *supraveghere continuă a sistemelor de management al siguranței zborurilor și monitorizare a conformității operatorilor aerieni cu cerințele aplicabile*, în perioada **17.10.2019 – 25.06.2021**. *Vezi mai jos extras din Actul de constatare a ANI.*

Extras din Actul de constatare emis de ANI.

Totodată, a fost stabilit că, potrivit fișei postului, dna [REDACTED] a exercitat atribuții de supraveghere continuă a sistemelor de management al siguranței zborurilor și monitorizarea conformității operatorilor aerieni cu cerințele aplicabile în perioada **17.10.2019 – 25.06.2021** în calitate de Inspector principal Direcția operațiuni de zbor din cadrul Autorității Aeronautice Civile, fiind transferată în funcția respectivă prin Ordinul nr. 190/INT din 17.10.2019.

Astfel, contrar prevederilor legale, ex-agentul public s-a angajat **în cadrul companiei C.A. „H.S” chiar a doua zi după eliberare, corespunzător riscul pantuflajului ar putea fi unul materializat în trecut.**



CONCLUZIE:

Tolerarea și admiterea riscului aferent nerespectării restricțiilor legale în legătură cu încetarea raporturilor de muncă, și migrarea agenților publici în sectorul privat;

Neaplicarea de către conducătorul AAC a unor măsuri administrative/asiguratorii necesare întru a prevenirii eventuale cazuri de pantuflaj;

Nerespectarea de către foști angajați o restricțiilor aferente post-angajării



RECOMANDARE:

Respectării regimului de restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, în conformitate cu prevederile art. 24 din *Legea nr. 82/2017*;

Aplicarea de către conducătorul AAC a unor măsuri administrative/asiguratorii necesare întru prevenirea eventualelor cazuri de pantuflaj;

Informarea în scris, în termen de 3 zile lucrătoare, conducătorul AAC sau, după caz, Autorității Naționale de Integritate despre toate ofertele de muncă pe care intenționează să le accepte agentul public dacă aceste locuri de muncă **pot genera un conflict de interese**.

1.15. IMPLEMENTAREA CONTROLULUI FINANCIAR PUBLIC INTERN

În conformitate cu *art.15 alin.1) din Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern*, **managerul entității publice este responsabil** de organizarea sistemului de **management financiar și control în entitatea publică**.

În acest sens, în conformitate cu *art.16 alin. 1) al aceleiași legi*, managerul entității publice, în rezultatul autoevaluării, apreciază organizarea sistemului de control intern managerial și emite anual, pentru anul precedent, o **declarație de răspundere managerială**.



SE RETINE!

Standardul National de Control Intern (SNCI) nr.9 „Managementul riscurilor” din **Ordinul MF nr.189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public**, prevede că „entitatea publică evaluează expunerea la riscuri, generată de posibile evenimente viitoare și determină nivelul acceptabil al riscurilor reziduale. Managerii asigură identificarea, înregistrarea, evaluarea, controlul, monitorizarea și raportarea sistematică a riscurilor, inclusiv a riscurilor de corupție, prin ținerea unui registru al riscurilor. Fiecare subdiviziune structurală autonomă din cadrul entității publice elaborează Registrul riscurilor, care ulterior urmează a fi consolidat în Registrul riscurilor entității publice”.

Astfel, în corespundere cu **pct. 4 al Ordinului MF nr. 4 din 09.01.2019** cu privire la aprobarea *Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială*, entitatea publică efectuează autoevaluarea în scopul determinării funcționalității sistemului control intern managerial, aprecierii gradului de conformitate a acestuia cu cadrul normativ în domeniu, și elaborează **Raportul anual privind controlul intern managerial, precum și emitere Declarația de răspundere managerială.**

Totodată, potrivit *art. 8 din Legea nr. 229/2010*, managerul entității publice **implementează sistemul de control intern managerial conform Standardelor naționale de control intern în sectorul public**, ținând cont de complexitatea și domeniul de activitate al entității publice, în baza următoarelor componente:

- a) *mediul de control;*
- b) *managementul performanțelor și al riscurilor;*
- c) *activitățile de control;*
- d) *informația și comunicarea;*
- e) *monitorizarea și evaluarea.*

În conformitate cu *art. 27 alin. 1) din Legea nr. 82/2017*, **managementul riscurilor de corupție** este procesul desfășurat în cadrul entității publice prin care are loc evaluarea internă a riscurilor de corupție în vederea identificării și gestionării riscurilor de corupție aferente activității profesionale.

Totodată, potrivit *art. 27 alin. 2) din aceeași lege*, conducătorul entității publice este responsabil de asigurarea managementului riscurilor de corupție în contextul **implementării standardelor de etică și integritate profesională**, în condițiile *Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern*.

Astfel, prin **Ordinul AAC nr. 99/INT din 16.05.2024** a fost aprobat Registrul riscurilor, completarea acestuia a fost pusă în sarcina șefilor subdiviziunilor, fiind responsabili de gestionarea, monitorizarea și tratarea riscurilor.

Referindu-ne la **funcțiile sensibile**, se menționează că potrivit *SNCI nr.12 din Ordinul nr.189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public*, entitatea publică **asigură** faptul că funcțiile de inițiere a unei tranzacții cu consecințe financiare și de verificare a validității tranzacției **finale sînt separate**. Entitatea publică elaborează și implementează **o politică adecvată privind funcțiile sensibile**. Totodată, entitatea publică **identifică funcțiile** considerate ca fiind sensibile și stabilește o **politică de rotație** pe cît este posibil a angajaților care ocupă astfel de funcții. **Entitatea publică întocmește lista funcțiilor sensibile și lista salariaților care ocupă funcții sensibile.**

O funcție este considerată ca fiind sensibilă dacă, de regulă, prezintă riscuri semnificative de delapidare/fraudă /corupție. De asemenea, se consideră a fi funcții sensibile posturile care au atribuții de control, efectuează activitatea în relație directă cu beneficiarul (cetățeni sau agenți economici).

În acest sens, prin **Ordinul nr.72/INT din 07.02.2023** a fost aprobată procedura privind gestionarea funcțiilor sensibile în cadrul AAC, sarcină atribuită fiecărei subdiviziuni în parte.

Concluzionând cele prenotate, se relevă că AAC implementează conform controlul financiar public intern în strică corespundere cu cadrul normativ în vigoare.



RECOMANDARE:

Asigurarea managementului riscurilor de corupție în contextul implementării standardelor de etică și integritate profesională, în condițiile *Legii nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern* și a *art.27 din Legea 82/2017*.

II. PROCEDURA ADMINISTRATIVĂ

Potrivit art. 28 din Codul administrativ, procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. **Realizarea procedurii administrative prin intermediul mijloacelor electronice de comunicație este obligatorie în toate situațiile în care mijloacele respective pot fi utilizate**, cu excepția cazurilor în care legea stabilește altfel. Procedura administrativă se realizează în scris, pe suport de hârtie sau în format electronic, dacă caracterul urgent al măsurii nu cere o realizare verbală a procedurii administrative.

Totodată, articolul 32 din Codul administrativ, statuează că procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse.

În sensul dat, la art.66 alin.(1) din Codul administrativ este specificat că autoritățile publice sânt obligate să instituie **o subdiviziune sau să desemneze o persoană responsabilă de relațiile cu publicul, care:**

- a) informează direct publicul și mass-media despre activitatea autorității publice și asigură comunicarea interinstituțională;
- b) **asigură primirea și înregistrarea petițiilor; transmite petițiile spre soluționare subdiviziunilor de specialitate, în funcție de obiectul acestora, cu indicarea termenului de expediere a răspunsului, astfel încât petiționarul să primească răspunsul în termenul legal; expediază răspunsurile petiționarilor; clasifică și arhivează petițiile;**
- c) gestionează pagina web oficială a autorității publice, organizează și asigură funcționarea ghișeului de informare și documentare;
- d) asigură participarea publicului la ședințele organelor colegiale și organizează dezbaterile publice.

Astfel, responsabilitățile de implementare a normelor vizate îi revin **Sectiei administrative și management al documentelor**, care potrivit organigramei entității se află în subordinea Directorului adjunct al AAC.

Suplimentar celor descrise supra, se menționează că art. 68 din Codul administrativ reglementează că **autoritățile publice sânt obligate să asigure:**

- a) *buna organizare și desfășurare a procedurii administrative;*
- b) *primirea, înregistrarea și soluționarea petițiilor înaintate, precum și legalitatea deciziilor și comunicarea lor în termen legal;*
- c) *aplicarea dispozițiilor privind transparența administrației și accesul la informațiile publice.*

Mai mult, potrivit art.73 alin.(1) Cod administrativ, autoritatea publică este obligată să primească și **să înregistreze imediat petiția sau alte documente depuse** în cadrul procedurii administrative. **Autoritatea publică nu are dreptul să refuze primirea petițiilor doar din motiv că nu se consideră competentă sau pentru că ar considera petiția ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată.**

Totodată, la alin. 5) al aceluiași articol, este specificat că pentru o gestionare în bune condiții a activității de soluționare a petițiilor prin mijloace electronice, autoritățile publice **sunt obligate să ofere posibilitatea depunerii petițiilor on-line prin intermediul propriilor pagini web oficiale**, iar petiționarul să primească automat dovada de înregistrare.

În sensul dat, inclusiv întru sporirea eficienței, desfășurării și monitorizării proceselor de gestiune a petițiilor, în cadrul Autorității Aeronautice Civile a fost instituit Sistemul informațional destinat gestionării electronice a petițiilor „*e-Management*”.



Luând în considerație faptul că circa 90%¹⁴ din totalul petițiilor recepționate de entitate se referă la revendicarea drepturilor consumatorilor în domeniul transportului aeronic, în cele ce urmează va fi examinată procedura administrativă inițiată în baza petițiilor pe domeniul protecției consumatorilor și revendicării drepturilor acestora.

2.1. INIȚIEREA PROCEDURII ADMINISTRATIVE ÎN BAZA PETIȚIILOR

Legislația administrativă se întemeiază pe norme constituționale dezvoltate și redate atât în Codul administrativ, cât și în alte legi sau acte normative subordonate acestor legi, care reglementează raporturile administrative și care sunt în concordanță cu Constituția Republicii Moldova.

Prin urmare, în conformitate cu prevederile art.52 al Constituției Republicii Moldova „*cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor*”. Dreptul la petiționare este un drept fundamental care este garantat de către stat și este respectat și promovat de către toate entitățile publice, prin instituirea unui sistem propriu de petiționare în corespundere cu prevederile Codului administrativ.

¹⁴ Potrivit informațiilor statistice prezentate de către AAC, numărul petițiilor înregistrate în anul 2022 – 325; 2023 – 858, 2024 – 277.

Astfel, în conformitate cu *art.9 alin.1) al Codului Administrativ*, „**Petiția**” reprezintă orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică.

Respectiv, prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative; prin sesizare se informează autoritatea publică cu privire la o problemă de interes personal sau public; prin propunere se urmărește realizarea de către autoritatea publică a unor acțiuni de interes public.

*NOTĂ! Competența de recepționarea și gestionarea petițiilor în cadrul Autorității Aeronautice Civile îi revine **Secției administrative și management al documentelor.***

În contextul celor examinate, se menționează că la **art. 6 alin. 3 lit. h) din Legea nr. 301/2017 (Codul aerian)** este reglementat că *organul central de specialitate în domeniul aviației civile are obligația să adopte măsuri necesare privind protecția consumatorilor în domeniul aviației civile*, iar la **pct. 42 din HG nr. 836/2012**¹⁵ este specificat că *Autoritatea Aeronautică Civilă (în continuare – AAC) efectuează controlul respectării prevederilor legislației în domeniul protecției consumatorilor în transport aerian.*

De asemenea, potrivit art. 36 alin. 2 lit. c) din Legea nr. 105-XV/2003 privind protecția consumatorilor, *controlul respectării prevederilor legislației cu privire la protecția consumatorilor în partea ce ține de siguranța și calitatea produselor și serviciilor, introduse sau puse la dispoziție pe piață și destinate consumatorilor, inclusiv în partea ce se referă la practicile corecte în domeniu, este efectuat în domeniul transportului interurban și internațional – de către organele de stat abilitate cu funcții de control al transportului rutier, **aeronautic** și naval, conform domeniilor de competență.*

SE REȚINE!

Drepturile pasagerilor în transportul aerian sunt reflectate în *Regulamentul privind compensarea și asistenta pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor* (în continuare – Regulament), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 836 din 08 noiembrie 2012.

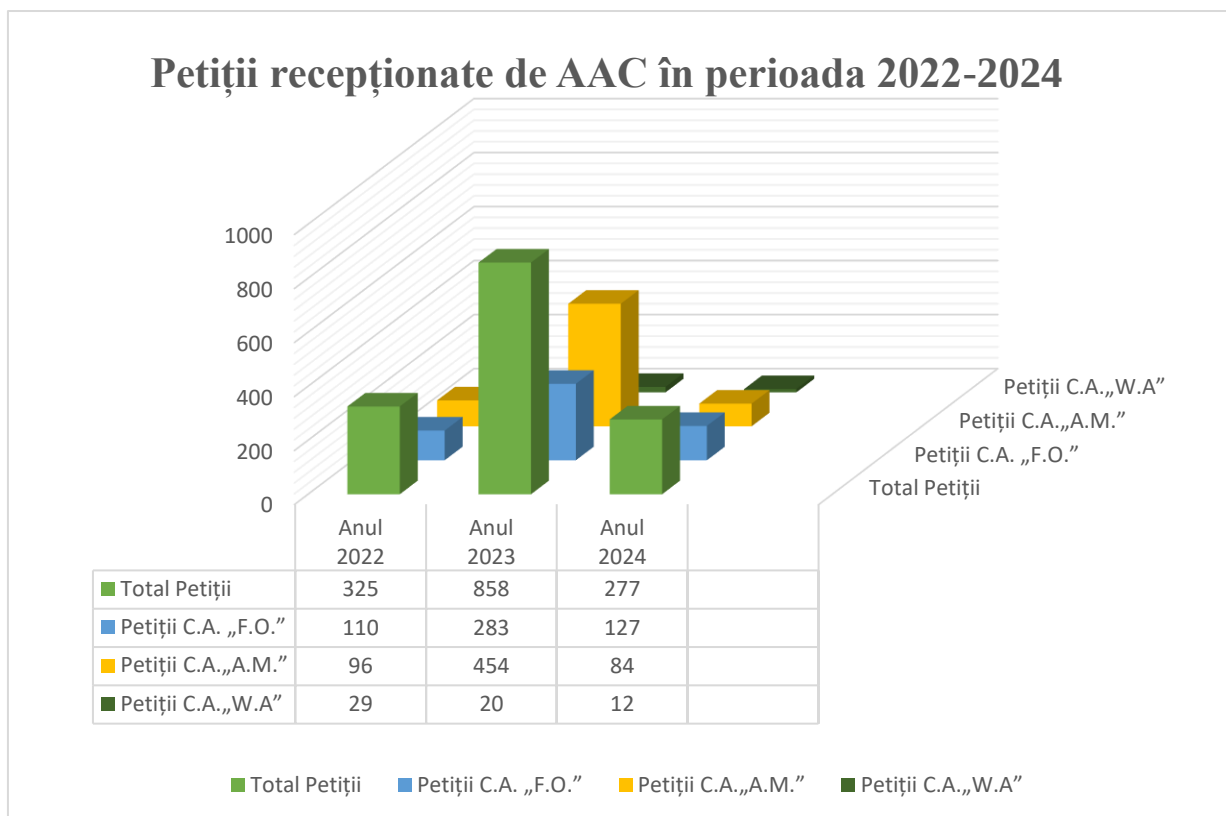
Prezentul Regulament, stabilește drepturile pasagerilor/consumatorilor (*care pleacă de pe un aeroport situat pe teritoriul Republicii Moldova sau care pleacă de pe un alt aeroport către un aeroport situat în Republica Moldova*), mărimea compensațiilor în situații de anulare, întârziere sau refuz de îmbarcare, precum și obligațiile operatorilor de transport aerian.

Mai mult, Regulamentul stabilește condițiile în care pasagerii transportului aerian își pot exercita drepturile minime atunci când li se refuză îmbarcarea împotriva voinței lor, zborul este anulat sau zborul este întârziat.

¹⁵ Regulamentul privind compensarea și asistența pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 836 din 08 noiembrie 2012

Potrivit pct.4 supct 4.1 alin.II lit. ss) din Manualul de management aprobat prin Ordinul directorului AAC nr. 345/INT din 20.12.2023, Direcția juridică, reglementări și protecția consumatorilor din cadrul AAC, este responsabilă de examinarea și procesarea petițiilor din partea persoanelor fizice și juridice pe domeniul protecției consumatorului.

Potrivit informațiilor prezentate de către AAC, privind numărul total al **petițiilor recepționate** în perioada anilor 2022-2024, se relevă că circa **80 la sută** din numărul petițiilor recepționate vizează 2 companii aeriene, și anume C.A. „F.O.” și C.A. „A.M.”, *vezi mai jos prezentarea grafică.*¹⁶



Examinând petițiile aferente domeniul protecției consumatorilor și revendicării drepturilor acestora, se atestă că 80% din totalul acestora se referă la **anularea sau întârzierea zborurilor și solicitarea achitării compensațiilor în acest sens**, aspecte legale prevăzute de *HG nr. 836/2012*¹⁷, *vezi tabelul de mai jos:*

¹⁶ Datele prezentate în tabel reflectă informații selectate aleatoriu în vederea oferirii unei imagini per ansamblu constatată în cadrul entității evaluate.

¹⁷ HG nr. 836/2012¹⁷ cu privire la aprobarea Regulamentului privind compensarea și asistenta pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor

ZBOR ÎNTÂRZIAT/ ZBOR ANULAT	Întârzierea peste ora de plecare prevăzută	Valoarea compensației
	1. timp de două ore , în cazul zborurilor de peste 1 500 de kilometri sau mai puțin	250 euro pentru toate zborurile de 1 500 kilometri sau mai puțin
	2. timp de trei ore sau mai mult , în cazul tuturor zborurilor intracomunitare de peste 1 500 de kilometri și al oricăror alte zboruri cuprinse între 1 500 și 3 500 de kilometri	400 euro pentru toate zborurile cuprinse între 1 500 și 3 500 kilometri;
	3. timp de patru ore sau mai mult , în cazul tuturor zborurilor care nu se încadrează în primele 2 categorii	600 euro pentru toate zborurile care nu se încadrează în primele 2 categorii

În cele ce urmează sunt descrise unele spețe/exemple extrase din petițiile/solicitările recepționate/inregistrate/examinate și soluționate de către AAC cu privire la încălcarea drepturilor consumatorilor și **neconformitățile aferente procedurii de examinare care pot avea impact asupra drepturilor consumatorului.**

2.2. DEFICIENȚE AFERENTE PRACTICII DE EXAMINARE ȘI SOLUȚIONARE A PETIȚIILOR ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI ȘI REVENDICĂRII DREPTURILOR ACESTORA

2.2.1. APLICAREA UNOR PRACTICI DIFERENȚIATE ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI

Urmare a examinării dosarelor administrative din cadrul AAC, precum și a interviuării angajaților acesteia, se atestă că **entitatea a aplicat în ultimii ani practici diferențiate în domeniul de protecție a consumatorilor.**

Practici, care în lipsa unor reglementări interne pot fi abuzive, în special atunci când entitățile publice instituie și aplică unele reguli neuniforme și ambigui. Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că, la aplicare, utilizarea neuniformă a practicilor diverse pot fi admise practici vicioase și pot fi asociate cu riscul neglijenței/abuzului în serviciu.

Astfel, în pofida faptului că competența privind protecția consumatorilor în domeniul transportului aeroneutic **a fost atribuită AAC încă din anul 2017,**¹⁸ până în

¹⁸ În baza Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 185 din 21.09.2017 la poziția a 9-a coloana a treia, sa introdus textul "Siguranța ocupațională. Protecția consumatorilor în domeniul transportului aeroneutic."

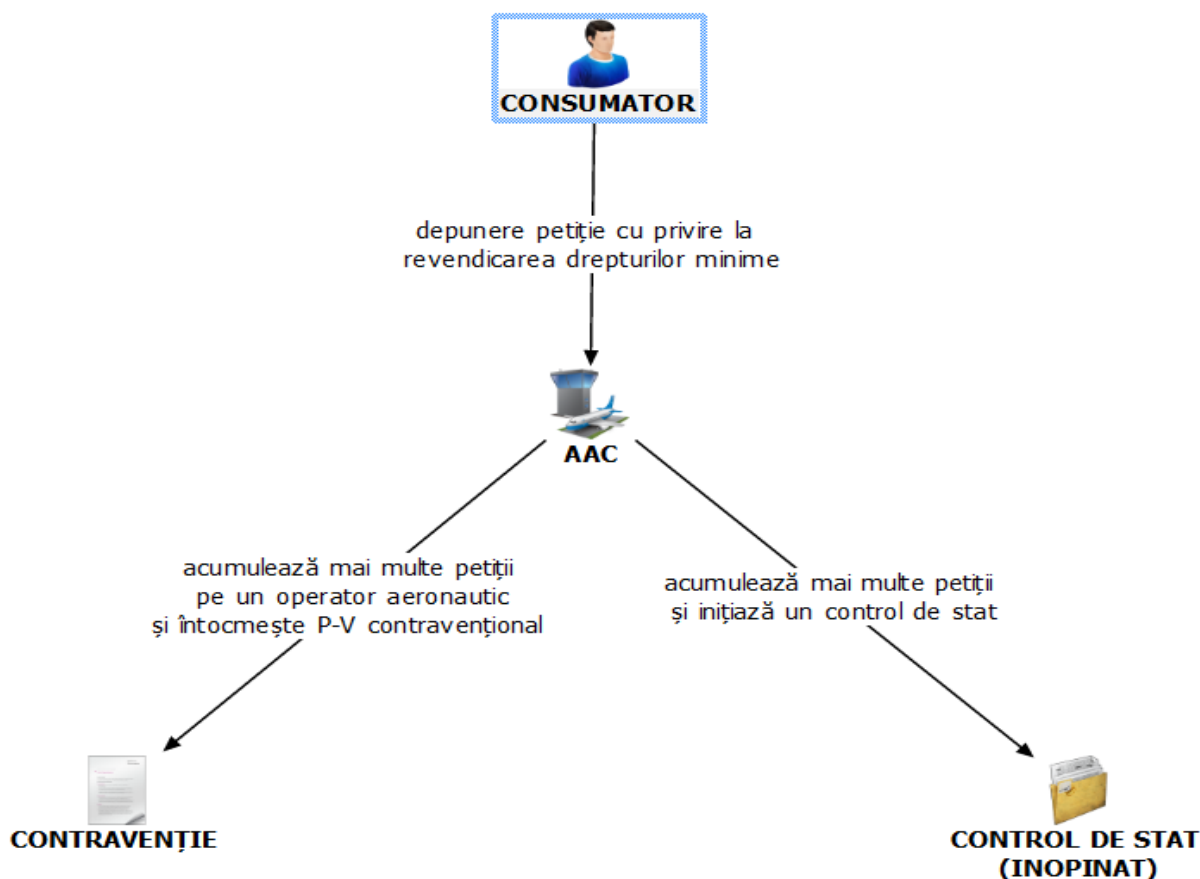
prezent entitatea **nu a reglementat pe intern procedura** de examinare și soluționare a petițiilor în domeniul respectiv.



Ținând cont de domeniul de competență al AAC privind protecția consumatorilor în domeniul transportului aeronic, **se relevă necesitatea adoptării unor reglementări/norme interne** cu privire la procedura de examinare și soluționare a petițiilor privind încălcarea drepturilor consumatorilor. Acest fapt, va uniformiza practicile de examinare și soluționare a petițiilor în domeniu dat și va contribui la asigurarea drepturilor și intereselor legitime ale consumatorilor.

La capitolul dat, se remarcă că începând cu anul 2017, entitatea **a pus în aplicare diverse tehnici și practici diferențiate** menite să asigure revendicarea drepturilor consumatorilor. Însă, în lipsa unor reglementări interne, aceste practici au **generat tergiversări nejustificate și neclarități aferente procedurii de examinare și soluționare a petițiilor privind încălcarea drepturilor consumatorilor.**

La caz se menționează că, urmare a recepționării de către AAC a petițiilor cu privire la încălcarea drepturilor consumatorilor, inspectorul fie **întocmește un proces verbal contravențional în privința companiei aeriene, urmare a cumulării mai multor petiții** privind încălcarea regulilor privind protecția consumatorilor, fie **inițiază un control inopinat la agentul economic urmând aceeași procedură de cumulare a mai multor petiții**, *vezi mai jos prezentarea schematică.*



Din cele prezentate supra rezultă că lipsa reglementărilor/normelor interne cu privire la procedura de examinare și soluționare a petițiilor privind încălcarea drepturilor consumatorilor generează practici discreționare și ambigui la soluționarea petițiilor din domeniul dat.

Or, atât timp cât nu este clar/reglementată stabilită practica de cumulare a petițiilor, nr. minim sau maxim de petiții necesare a fi cumulate, inclusiv periodicitatea cumulării, principiile/criteriile de inițiere a procedurii contravenționale sau a controlului de stat, soluționarea acestora **rămâne a fi una discreționară și ambiguă.**



CONCLUZIE:

Lipsa reglementărilor interne cu privire la procedura de examinare și soluționare a petițiilor privind încălcarea drepturilor consumatorilor creează unele confuzii privind mecanismele aplicate în activitatea entităților publice.

Procedura administrativă este una lacunară și ambiguă, fapt ce generează discreția periculoasă a agentului responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile, contrare interesului public.



RECOMANDARE:

Elaborarea unei instrucțiuni interne/proceduri operaționale standard cu privire la procedura administrativă;

Instituirea unor norme interne cu privire la procedura de examinare și soluționare a petițiilor privind încălcarea drepturilor consumatorilor, reglementarea clară a practicii de cumulare a petițiilor, inclusiv periodicității cumulării, a principiile/criteriile de inițiere a procedurii contravenționale sau a controlului de stat etc.

2.2.2. LIPSA/INSUFICIENȚA MECANISMELOR DE CONTROL ȘI SUPRAVEGHERE ÎN CADRUL PROCESULUI DE ASIGURARE A ACCESULUI LA INFORMAȚII DE INTERES PUBLIC

Întru eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității entităților publice, stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor, **se garantează accesul la informații de interes public cu privire la activitatea entității publice.** În acest scop, conducătorul entității publice și agenții publici asigură accesul liber la informațiile

oficiale, inclusiv informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal pentru ei.

Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (*ierarhic/intern*) reprezintă insuficiența reglementărilor referitoare la controlul și supravegherea activității angajaților din cadrul entității publice, în special a modului de desfășurare a procedurii administrative, aferente activităților de prezentarea a informațiilor de interes public în baza unor cereri/solicitări.

În cadrul evaluării procedurii administrative și analizei petițiilor/solicitărilor recepționate/înregistrate/examinate și soluționate de către AAC, au fost identificate unele solicitări privind prezentarea unor informații de interes public, ale căror răspunsuri nu au fost identificate ca fiind prezentate solicitanților. Drept urmare, persistă riscul că dreptul de acces la informație de interes public ar putea fi prejudiciat.

Suplimentar, evidențiem că la nivel instituțional nu au fost **identificate careva mecanisme clare de supraveghere și control a modului de desfășurare a procedurii administrative, inclusiv aferente activităților de prezentarea a informațiilor de interes public în baza unor cereri/solicitări, fapt care poate genera posibile neconformități la comunicarea informațiilor de interes public**, în condițiile Legii nr.148/2023 privind accesul la informațiile de interes public.



Cu titlu de exemplu, se prezintă cererea/solicitarea adresată AAC privind prezentarea informației cu privire la zborurile anulate, precum și numărul persoanelor care sau adresat entității întru revendicarea drepturilor consumatorilor, **răspunsul căreia nu a fost identificat, vezi mai jos cererea de comunicare a informațiilor de interes public.**

From: [redacted]@g>
Sent: Wednesday, May 3, 2023 12:03 PM
To: info@caa.gov.md
Subject: Urgent

Bună ziua, avem nevoie de informația privind numărul pasagerilor, care au avut de suferit în urma anulării zborurilor din ultima perioadă. Câte persoane s-au adresat la Protecția Consumatorilor?

[redacted]



1

Întru stabilirea modului de respectare a normelor prevăzute de *Legea nr. 148/2023*¹⁹, a fost solicitat răspunsul la solicitarea/cererea cu nr.A04/2023, care însă nu a fost prezentat de către entitatea evaluată, deși urma a fi arhivat fizic sau electronic²⁰ împreună cu cererea/solicitarea de informații, *vezi mai jos extras din răspunsul oferit.*

¹⁹ Legea nr. 148 din 09.06.2023 privind accesul la informațiile de interes public.

²⁰ Arhivarea definitivă a dosarelor electronice reprezintă operația prin care un dosar nu mai poate fi modificat și poate fi migrat pe suport de memorie. Baza de date a arhivei permite evidențierea circulației unui dosar și a operațiilor efectuate asupra acestuia de-a lungul timpului.

Prin urmare, **lipsa unor mecanisme de control și supraveghere eficiente poate genera:**

- ✓ **riscul nefurnizării informațiilor de interes public și încălcarea dreptului de acces la informație de interes public;**
- ✓ **riscul încălcării termenului de examinare și soluționare a cererii de comunicare a informațiilor de interes public;**
- ✓ **riscul neînregistrării cererii de comunicare a informațiilor de interes public;**
- ✓ **riscul necomunicării în termen a numărului și datei înregistrării cererilor expediate prin poșta electronică;**
- ✓ **riscul neeliberării dovezii înregistrării cererilor depuse în scris la sediul furnizorului de informații;**
- ✓ **riscul refuzării comunicării informațiilor de interes public pe motiv că informațiile solicitate se găsesc în diferite documente sau pe diferite suporturi de stocare ori pe motiv că informațiile solicitate nu sunt sistematizate etc.**

La caz, se menționează că potrivit *art. 27 din Legea nr. 148/2023*, încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public atrage răspunderea potrivit prezentei legi și, după caz, răspunderea disciplinară, contravențională sau penală, conform legislației.

În aceeași ordine de idei, se menționează că potrivit *art. 6 alin.(2) din Legea nr. 148/2023*, furnizorii de informații sunt obligați să asigure accesul la informațiile de interes public, în formele și condițiile prevăzute de lege.

Complementar la cele menționate supra, au fost identificate unele **deficiente/carențe la desfășurarea proceselor de lucru de către Secția administrativă și management al documentelor**. Or, modul de recepționare, stocare, expediere, evidentă și perfectare ale documentelor electronice și pe suport de hârtie, precum și exercitarea controlului asupra executării și utilizării acestora se realizează inclusiv de subdiviziunea vizată. Mai mult, efectuarea lucrărilor de secretariat și arhivare a documentelor ține exclusiv de responsabilitatea **Secției administrative și management al documentelor**.

Corespunzător, evidențiem că **activitatea Secției administrative și management al documentelor nu este reglementată printr-un act intern**, angajații Secției desfășurându-și activitatea doar în baza fișelor de post.

La fel, s-a constatat că AAC **nu are aprobată pe intern o instrucțiune** cu privire la efectuarea lucrărilor de secretariat care să stabilească ordinea unica de organizare a lucrărilor de secretariat, inclusiv să reglementeze modul de recepționare, stocare, expediere, evidentă și perfectare ale documentelor electronice și pe suport de hârtie, precum și exercitarea controlului asupra executării și utilizării acestora.



CONCLUZIE:

Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere, inclusiv a unor reglementări de ordine interioară ar putea genera posibile riscuri specifice corupției, care ar putea avea impact asupra credibilității și imaginii entității și afecta dreptul de acces la informație de interes public;

Nereglementarea activității de efectuare a lucrărilor de secretariat printr-un act normativ departamental, precum și lipsa unui regulament de activitate al Secției administrative și management al documentelor a generat unele carențe la desfășurarea proceselor de lucru de care se face responsabilă subdiviziunea.



RECOMANDARE:

Elaborarea și aprobarea regulamentelor de activitate pentru fiecare Secție și Direcție din cadrul AAC, cu stabilirea clară a atribuțiilor, sarcinilor, obligațiilor, responsabilităților și răspunderii în cazul nerespectării acestora;

Elaborarea și aprobarea Instrucțiunii cu privire la efectuarea lucrărilor de secretariat;

Descrierea narativă sau grafică a circuitului documentației în cadrul AAC;

Instruirea agenților publici contra semnătură cu privire la normele prevăzute de Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public;

Identificarea metodelor eficiente de supraveghere și control ierarhic în cadrul AAC, în vederea responsabilizării persoanelor cu funcție de execuție.

2.2.3. FORMATUL RĂSPUNSURILOR OFERITE NU AU CONȚINUTUL UNUI DOCUMENT CU CARACTER OFICIAL

Complementar neconformităților constatate supra, **se atestă carențe la formatul unor răspunsuri oferite de către AAC, care nu conțin elementele unei scrisori oficiale se nu poartă un caracter oficial, validat prin semnătură sau ștampilă.**

De regulă, elementele componente ale unei scrisori oficiale sunt: *antetul; numărul și data; destinatarul; obiectul scrisorii/referinței; formula de salut/de adresare; conținutul; formula de încheiere/de salut; semnătura; anexa.*

La pct. 5.3.1 din HG nr. 618/1993 pentru aprobarea Regulilor de întocmire a documentelor organizatorice și de dispoziție și Instrucțiunii-tip cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova, este prevăzut că **ordinea circulației documentelor de ieșire include alcătuirea proiectului documentului, elaborarea lui, coordonarea, vizarea (când e necesar), semnarea (aprobarea), înregistrarea (documentelor înregistrabile) și expedierea.**



Cu titlu de exemplu, se prezintă petiția nr. D07/2024, în baza căreia avocatul D.C. în interesele persoanelor reprezentate a depus o solicitare de eliberare a P-V de control nr. PV-AAC-2023-00008, și informarea petentului cu privire rezultatele executării actului prenotat.

Ca răspuns la petiția prenotată, inspectorul din cadrul AAC a oferit un răspuns prin intermediul poștei electronice, **fără antet, număr de ieșire, semnătură sau ștampilă.** Vezi mai jos extras din e-mail.

De la : caa.gov.md>
Subiect : <Niciun subiect>
Către : avocat

vin., 10 mai, 2024 12:45

📎 1 fișier atașat

Stimată Doamnă,

Autoritatea Aeronautică Civilă a examinat cererea nr. D07/2024 din 10.05.2024 privind expedierea unei copii a procesului-verbal de control nr. PV-AAC-2023-00008 din 15.09.2023, precum și informarea despre executarea actului administrativ nominalizat.

Transmitem în anexa prezentul mesaj electronic o copie a procesului-verbal de control nr. PV-AAC-2023-00008 din 15.09.2023.

Procesul-verbal de control nr. PV-AAC-2023-00012 din 10.11.2023 se află în proces de executare silită la autoritatea de executare (date de contact telefoane de contacte -

Recomandăm să contactați autoritatea de executare pentru a primi compensația.

Cu respect,

Inspector principal, protecția consumatorilor
Autoritatea Aeronautică Civilă

Mai mult, urmare a interviuării angajaților din cadrul AAC, aceștia au confirmat că în vederea simplificării și neadmiterea tergiversării proceselor, **practica oferirii unor răspunsuri prin intermediul poștei electronice, fără atribuire unui număr de ieșire este una tolerată și răspândită.**

NOTĂ:

Numărul de înregistrare și data necesară a fi atribuită pentru fiecare demers/scrisoare/solicitare se indica pe toate documentele. Aceste elemente importante determina identitatea scrisorii, momentul de la care curg obligațiile și stau la baza clasării numerice și cronologice.

Semnătura constituie un element important atât pentru scrisorile electronice, cât și pentru cele pe suport de hârtie, întrucât ea este cea care dă autenticitate.

Pentru legalizarea/certificarea copiei documentului semnat electronic, mai jos de elementul “*Semnătura*”, se aplică ștampila cu mențiunea “*Conform originalului documentului electronic*”.

Totodată, în acest sens remarcăm că la *pct. 5.3. a HG nr. 618/1993*²¹, este descrisă ordinea circulației documentelor de ieșire în procesul pregătirii lor, una dintre etape include **înregistrarea acestora**.

Drept urmare, se relevă că înregistrarea documentelor de ieșire nu reprezintă o simplă formalitate, dar o procedură distinctă de păstrarea a ordinii privind corespondența **între petenți și entitate, nerespectarea căreia poate genera riscuri de pierdere a informațiilor și lipsa continuității proceselor de lucru.**

La caz, se relevă că deși toate răspunsurile oferite de către AAC cu privire la desfășurarea unui control se încheie cu fraza „*rezultatul executării procesului-verbal de control nr. XXX va fi adus la cunoștință suplimentar*”, **nu a fost identificat nici un caz de informare a petentului în acest sens**, cu excepția cazului în care petentul se adresează repetat entității pentru a fi informat cu privire la finalitatea procesului. **Practica care poate afecta dreptul la informare a cetățenilor, drept garantat de Constituția RM.**

Astfel, la *art.34 din Constituția RM* „Dreptul la informație” este prevăzut că **dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.**

Mai mult, deși sistemul „*e-Management*” a fost create anume pentru a facilita și a păstra ordinea circulației documentelor, **se atestă practica de neutilizare a funcționalității depline a acestuia.** Or, responsabilitatea privind respectarea ordinii circuitului documentelor, precum și a termenilor de acordarea a răspunsurilor pentru

²¹ HG nr. 618/1993 pentru aprobarea Regulilor de întocmire a documentelor organizatorice și de dispoziție și Instrucțiunii-tip cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova.

solicitările/petițiile parvenite – țin de Secția administrativă și management al documentelor.



CONCLUZIE:

Înregistrate carențe la formatul unor răspunsuri, care nu conțin elementele unei scrisori oficiale și nu poartă un caracter oficial, validat prin semnătură sau ștampilă.

Contrar pct. 5.3. a HG nr. 618/1993²² care descrie detaliat etapele și ordinea de circulație a documentelor în cadrul entităților publice, AAC utilizează o practică vicioasă de omitere a unor etape în acest sens, în vederea simplificării proceselor de lucru.

Or, respectarea procedurilor prestabilite de HG au scopul păstrării ordinii privind corespondența între petenți și entitate, iar nerespectarea acestora poate genera riscuri de pierdere a informațiilor și lipsa continuității proceselor de lucru.



RECOMANDARE:

Elaborarea instrucțiunii privind utilizarea sistemului electronic de management a documentelor „e-Management”;

Instruirea angajaților privind utilizarea sistemului electronic de management a documentelor „e-Management”;

Uniformizarea practicilor interne privind circuitul documentelor în cadrul entității publice, cu respectarea tuturor etapelor/cerințelor stabilite de HG nr. 618/1993;

Elaborarea instrucțiunii cu referire la efectuarea lucrurilor de secretariat în cadrul AAC

2.2.4. ÎNCĂLCAREA TERMENILOR DE SOLUȚIONARE A CERERILOR

În conformitate cu art.60 alin.1) din CA termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

²² HG nr. 618/1993 pentru aprobarea Regulilor de întocmire a documentelor organizatorice și de dispoziție și Instrucțiunii-tip cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova.

De asemenea, potrivit art.64 alin.1) și alin.2) din CA autoritatea publică **este obligată** să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în **termenul stabilit de lege**. Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră **drept respingere a cererii**. Aceeași regulă se aplică și în cazul **nesoluționării unei cereri în termen legal**.

Potrivit art.73 alin.1) din CA autoritatea publică **este obligată** să primească și să **înregistreze imediat petiția** sau alte documente depuse în cadrul procedurii administrative.

În corespundere cu art.74 din CA dacă petiția ține de competența altei autorități publice, originalul petiției **se expediază autorității publice competente în termen de 5 zile** lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care petiționarul este informat.

Contrar prevederilor legale indicate supra, în cadrul AAC s-au constatat multiple cazuri ne **încălcarea a termenilor de oferire a răspunsurilor**.



Cu titlu de exemplu, au fost examinate petițiile și răspunsurile la acestea pentru o perioadă de 3 luni a anului 2024 (*anul cu cele mai puține petiții comparativ cu anii precedenți*), unde s-a constatat că circa 40 din 60 (circa 67 %) răspunsuri la petiții **au fost oferite tardiv, termenul legal în aceste cazuri fiind depășit cu 2-3 luni**. Vezi mai jos exemplu în acest sens.

Nr. 2366 din 18.09.2024

Doamnei [redacted]
inclusiv în interesul minorului
[redacted]
[redacted]@gmail.com

Stimată Doamnă,

Autoritatea Aeronautică Civilă (în continuare AAC) a examinat petiția nr.M20/2024 din **29.05.2024**, prin intermediul căreia se revendică dreptul minim la compensație de la compania aeriană "[redacted]" SRL în cazul întârzierii prelungite a zborului nr.H4 0483 din 29.03.2024, Chișinău - Milano (Bergamo).

Prin răspunsul oferit la **11.06.2024**, "[redacted]" a refuzat achitarea compensației de 250 EUR per/pasager consumatorilor, conform modului stabilit de pct.20 al Regulamentului privind

Din cele prezentate supra se relevă că deși termenul de prezentare a răspunsului **urma a fi acordat la 29.06.2024**, acesta a fost oferit la 18.09.2024, **astfel, depășind termenul legal cu circa 78 zile (2 luni și jumătate)**.

Mai mult, din răspunsul oferit către petent se relevă că compania aeriană a informat AAC cu privire la refuzul de achitare a compensației la **11.06.2024**. În acest caz, se prezumă că entitatea a **admis tergiversarea procesului de examinare, fapt ce a generat acordarea unui răspuns tardiv**.

În cazul prenotat, se denotă că AAC a avut nevoie de circa 4 luni pentru a oferi un răspuns cu privire la rezultatele examinării petiției.



CONCLUZIE:

Contrar normelor instituite în Codul administrativ s-a stabilit încălcarea termenilor de oferire a răspunsurilor; neexpedierea petițiilor potrivit competenței; înregistrarea petițiilor la 3-4 zile de la recepționare etc.

Multiplele răspunsuri tardive și șablonate ne confirmă lipsa unor măsuri eficiente de control care să asigure respectarea termenelor legali la examinarea și soluționarea petițiilor.



RECOMANDARE:

Asigurarea bunei organizări și desfășurarea conformă a procedurii administrative;

Neadmiterea încălcării termenilor de examinare și soluționare a cererilor/petițiilor parvenite în adresa AAC, prelungirea justificată a termenilor legali;

Instituirea unor măsuri de control și de responsabilizare a agenților publici privind soluționarea în termen a cererilor/petițiilor;

Expedierea petițiilor potrivit competenței în termenii prevăzuți de CA;

Primirea, înregistrarea și soluționarea petițiilor înaintate, precum și asigurarea legalității deciziilor, comunicarea acestora în termeni legali;

Aplicarea dispozițiilor privind transparența administrației și accesului la informațiile publice.

III. CONTROLUL DE STAT

Potrivit art. 7 alin. 1) din Codul aerian aprobat prin *Legea nr. 301/2017*, misiunea AAC constă în implementarea politicilor în domeniul aviației civile și în **supravegherea respectării de către persoanele fizice și juridice a cadrului normativ în acest domeniu**, pentru a asigura siguranța zborurilor și securitatea aeronautică.

Totodată, în corespundere cu art. 7 alin. 2) lit. c) din *Codul Aerian* – una dintre **funcțiile de bază** ale AAC este **asigurarea aplicării cadrului normativ prin activitatea de certificare, supraveghere continuă și control în domeniu**. Atribuțiile detaliate în acest sens fiind exemplificate la art.7 alin. 3) pct. 5 *Cod aerian*.

SE RETINE!

Potrivit cap. II pct. 8 din *HG nr. 133/2019 cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile* este reglementat că, AAC realizează funcțiile stabilite în **Regulamentul de organizare și funcționari în următoarele domenii:**

- 1) certificare, control și supraveghere în domeniul aviației civile;
- 2) operațiuni de zbor;
- 3) aeroporturi și deservire la sol;
- 4) aviația ușoară și ultraușoară;
- 5) navigația aeriană;
- 6) navigabilitatea aeronavelor;
- 7) medicina aeronautică;
- 8) siguranța zborurilor;
- 9) securitatea aeronautică;
- 10) protecția consumatorilor în domeniul transportului aerian și activităților conexe;
- 12) **controlul de stat asupra activității de întreprinzător;**
- 13) supravegherea conformării domeniului căutare-salvare.

În același timp, în Anexa la *Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat* (la nr. crt. 9), **sunt prevăzute domeniile de control de care se face responsabilă Autoritatea Aeronautică Civilă**, și anume:



- Siguranța zborurilor;
- Calitatea serviciilor prestate de aviația civilă;
- Protecția consumatorilor în domeniul transportului aeronautic;
- Securitatea aeronautică;
- Respectarea condițiilor de autorizare sau de certificare în domeniul aferent.

NOTĂ!

Prin noțiunea de **control**, expusă în art. 4 alin.(1) din Legea nr. 131/2012, se înțelege **orice formă de verificare, revizie, audit, evaluare și/sau analiză exercitată de către un organ de control**. Scopul controlului este de a constata respectarea legislației și de a verifica unele fapte relevante pentru domeniul de control.

În cele ce urmează, au fost descrise neconformitățile (factorii de risc) aferente controlului de stat desfășurate de către AAC.

3.1. FACTORI DE RISC AFERENȚI PROCEDURII DE DESFĂȘURARE A CONTROLULUI DE STAT

3.1.1. SFIDAREA CADRULUI LEGAL ÎN DOMENIUL EFECTUĂRII CONTROLULUI DE STAT

Fiind analizate informațiile publice pe platforma electronică privind **Registrul de stat a controalelor**²³, precum și datele prezentate de AAC privind controalele de stat desfășurate, se remarcă că entitatea supusă evaluării **nu desfășoară controale de stat** în conformitate cu *Legea nr.131/2012 privind controlul de stat*, cu excepția controlul de stat pe domeniul **protecției consumatorilor în domeniul transportului aeronic**.

Astfel, se relevă că atribuția de efectuare a controalele de stat pe domeniile atribuite în responsabilitatea sa (*cu excepția protecției consumatorilor un singur domeniul din cele 5 atribuite*) nu sunt exercitate.

Urmare celor constatate, se relevă că **entitatea sfidează obligațiile sale care derivă din cadrul legal** privind desfășurarea controalelor de stat asupra a **4 domenii**, și anume:

- **siguranța zborurilor;**
- **calitatea serviciilor prestate de aviația civilă;**
- **securitatea aeronautică;**
- **respectarea condițiilor de autorizare sau de certificare.**

Domenii de control, care au fost atribuite în competență AAC încă din anul 2013, cu excepția domeniului aferent *respectării condițiilor de autorizare/certificare*.

²³ Conform art.9 din Legea nr. 131/2012, **Registrul de stat al controalelor** – resursă informațională specializată care asigură evidența centralizată a informației sistematizate cu privire la controalele de stat, planificate și efectuate, precum și la rezultatele controalelor respective, și este ținut de autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor, în modul stabilit de Guvern. Registrul de stat al controalelor este unica platformă electronică de generare, modificare, procesare și stocare în format electronic a documentelor aferente controlului în domeniile pentru care se aplică prezenta lege.

SE RETINE!

Printre argumente invocate în aceste sens de către entitate a fost faptul că la desfășurarea controalelor de stat, AAC este exceptată în partea ce ține de *planificarea controlului, de întocmirea planului controalelor și periodicitatea controalelor planificate, de inițierea și notificarea controalelor, de conținutul și procedura de emitere/înregistrare a delegației de control*, aspecte prevăzute la art. 1 alin.5) din Legea nr.131/2012.

Totodată, entitatea a invocat faptul că desfășoară inspecții aeronautice, pe care le califică drept instrument de control, deși acestea nu se încadrează în sfera de aplicare a Legii nr. 131/2012.

În urma discuțiilor purtate cu reprezentanții Cancelariei de Stat (Direcția monitorizare și control), s-a confirmat că entitatea interpretează în mod ambiguu cadrul legal în acest sens și aplică deficitar mecanismele de control de stat.

Totodată, entitatea a invocat că desfășoară inspecții aeronautice pe care le califică drept instrument de control, **deși acestea nu cad sub incidența Legii nr.131/2012.**

Urmare a discuțiilor purtate cu reprezentanții Cancelariei de Stat (Direcția monitorizare și control), aceștia au confirmat că entitatea interpretează ambiguu cadrul legal în acest sens și aplică deficitar controlul de stat.

În acest sens, se menționează următoarele:

Inspecțiile aeronautice reprezintă activități de verificare și control a aeronavelor și componentelor lor, realizate pentru a asigura siguranța zborurilor. Aceste inspecții se bazează pe standarde și practici internaționale și au ca scop îmbunătățirea siguranței zborurilor prin identificarea și remedierea eventualelor probleme. Inspecțiile aeronautice urmăresc siguranța aeronautică, prevenirea riscurilor tehnice și operaționale și conformitatea cu standardele internaționale de navigabilitate.

Control de stat - totalitatea acțiunilor de verificare a respectării de către persoanele supuse controlului a prevederilor legislației, realizate de un organ abilitat cu funcții de control sau de un grup de instituții similare. Prin urmare, controlul de stat poate fi înțeles ca un ansamblu de activități cu caracter organizatoric și juridic, exercitate de entitățile publice abilitate prin lege, prin care se verifică respectarea cadrului normativ de către persoanele supuse controlului, în scopul prevenirii și sancționării abaterilor, al protejării interesului public și al asigurării unei aplicări unitare și eficiente a legislației naționale.

Prin urmare, prevederile art. 1 alin. 5) din Legea nr.131/2012, exceptează AAC **doar în partea ce ține de planificarea, inițierea, notificarea, conținutul și procedura de emitere a delegației de control, nu și de la procedura de control** care ar urma să se desfășoare în conformitate cu Legea nr. 131/2012.

Mai mult, prin HG nr. 838/2018²⁴ a fost aprobată **Metodologia privind controlul de stat asupra activității de întreținător în baza analizei riscurilor în domeniile de competență ale Autorității Aeronautice Civile**, fapt ce confirmă obligativitatea desfășurării controlului de stat de către AAC.

Astfel, **Metodologia** descrie procedura de stabilire a criteriilor de risc și gradul intensității riscurilor, criteriile de risc aplicate pentru domeniile de competență ale AAC și procedură de aplicare a acestora în raport cu persoanele supuse controlului, modalitatea de întocmire a Planului anual de control, crearea și menținerea sistemului de date necesar aplicării criteriilor de risc, precum și procedura de pregătire a vizitei de control.

Potrivit Anexei nr. 2 la Metodologia aprobată prin HG nr. 838/2018, **vizita de control, conform planului anual, se efectuează în comun cu inspectorul responsabil de protecția consumatorilor, cu aplicarea listei de verificare corespunzătoare.**

Subsecvent, prin Anexa nr. 3 la Metodologia aprobată prin HG nr. 838/2018, a fost elaborată forma și structura planului anual de control pe domeniile de competență, inclusiv în ceea ce privește **siguranța zborurilor și securitatea aeronautică**, vezi mai jos extras din Anexa nr. 3.

Extras din anexa nr. 3 la Metodologia aprobată prin HG nr. 838/2018

Forma și structura planului anual de control

I. Pe domeniul siguranța zborurilor

Nr. crt.	Persoana	Obiectul	Trimestrul	Domenii pe care se realizează:	
				Domeniul B (ex. Securitatea aeronautică)	
1.	SRL "X"	"A"	I	X	
2.	SRL "W"	"N"	I	-	
3.	SRL "D"	"B"	II	-	
4.	...				

II. Pe domeniul securitatea aeronautică

Nr. crt.	Persoana	Obiectul	Trimestrul	Domenii pe care se realizează:	
				Domeniul A (ex. Siguranța zborurilor)	
1.	SRL "X"	"A"	I	X	
2.	SA "Y"	"Z"	I	-	
3.	SRL "F"	"A"	I	-	
4.	...				

[Compart. III abrogat prin Hot. Guv. nr. 136 din 19.08.2021, în vigoare 24.08.2021]

Urmare a constatărilor efectuate, se relevă că, în pofida obligațiilor stabilite de cadrul normativ privind controlul de stat, entitatea nu a aplicat prevederile **Metodologiei aprobate prin HG nr. 838/2018**, ceea ce a condus la ineficiența procedurii de control și supraveghere.

SE RETINE!

Potrivit cap. II pct. 9 din HG nr. 133/2019²⁵ AAC are următoarele **funcții**:

²⁴ HG nr. 838 din 20.08.2018 cu privire la aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreținător în baza analizei riscurilor în domeniile de competență ale Autorității Aeronautice Civile.

²⁵ HG nr. 133 din 27.02.2019 cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile

1) realizarea politicii de stat în domeniul aviației civile;

2) asigurarea executării obligațiilor și realizării drepturilor Republicii Moldova care rezultă din prevederile tratatelor internaționale în domeniu și urmărirea executării acestora, în special a cerințelor, a standardelor și a recomandărilor Organizației Aviației Civile Internaționale;

3) asigurarea aplicării cadrului normativ prin activitatea de certificare, supraveghere continuă **și control în domeniu.**

În acest sens, la cap. II pct. 8 subct. 12) din *HG nr. 133/2019*, sunt enumerate domeniile de activitate în care sunt realizate funcțiile entității, printre care **„controlul de stat asupra activității de întreprinzător”**.

Drept urmare, rezultă că **Autoritatea Aeronautică Civilă trebuie să exercite funcția de control în domeniul său de competență inclusiv prin efectuarea controlului de stat**, în conformitate cu prevederile **Legii nr. 131/2012**.

Într-o altă ordine de idei, se menționează că Codul aerian aprobat prin *Legea nr. 301/2017* **nu definește expres noțiunea de „control”**, acesta reglementând doar **inspecțiile aeronautice/inopinate/la platformă**. Acest fapt, poate admite apariția unor practici neuniforme de interpretare, susceptibile de a genera potențiale abuzuri.

Astfel, pe de o parte *Legea nr. 131/2012* atribuie AAC dreptul de efectuarea a controlului de stat în domeniile expuse în anexă, iar pe de altă parte Codul aerian nu face trimitere expresă la legislația specială în conformitate cu care se desfășoară controlul, inclusiv nu definește în textul reglementărilor termenul de „control” și ce presupune acest instrument.

Acești factori de risc, pot crea incertitudini referitoare la mecanismele de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici, inclusiv admite practici vicioase de interpretare a normelor, și anume: tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților atât din sectorul public, cât și a celui privat.

În concluzie, omisiunile și ambiguitățile de reglementare aferente procedurii cu privire la controlul de stat în domeniului aeronautic, precum și insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (ierarhic, intern, public) a admis derogări neîntemeiate de la exercitarea obligațiilor cu privire la controlul de stat.

Factorii de risc menționați supra pot fi asociați direct sau indirect cu riscul neglijenței în serviciu, inclusiv riscul neexercitării premeditate a atribuției de control în domeniile atribuite.

Deși AAC a admis derogări neîntemeiate de la exercitarea obligațiilor cu privire la controlul de stat (*cu excepția controlului de stat pe domeniul protecției consumatorilor*), aceasta și-a instituit Consiliul de soluționare a disputelor în corespundere cu *cap. I pct. 5*

din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile aprobat prin HG nr.133/2019.

Astfel, la cap. I pct. 5 din Regulamentul aprobat prin HG nr.133/2019 este specificat că, în cadrul AAC se constituie **Consiliul de soluționare a disputelor, conform prevederilor art.30 alin.(5) din Legea nr.131/2012 privind controlul de stat, ale cărui componență și regulament de activitate se aprobă de către directorul Autorității.**

Prin urmare, prin Ordinul nr. 15/GEN din 18.03.2021 în cadrul AAC a fost instituit **Consiliul de soluționare a disputelor și aprobat Regulamentul privind organizarea și funcționarea Consiliului în cadrul AAC, vezi mai jos extras din Ordin.**

Extras din Ordinul nr. 15/GEN din 18.03.2021



În conformitate cu prevederile art.30 alin.5) din Legea nr.131/2012 privind controlul de stat, examinarea petițiilor și a cererilor prealabile de contestare, depuse de persoanele supuse controlului la sediul organului de control sau în format electronic, se efectuează exclusiv în cadrul consiliilor de soluționare a disputelor. Din componența consiliilor de soluționare a disputelor fac parte, în mod obligatoriu, minimum patru și maximum șase reprezentanți ai asociațiilor din mediul de afaceri (cu relevanță pentru domeniul de control sau aspectele contestate), angajați ai subdiviziunilor organului de control și reprezentantul autorității publice centrale din domeniu. În sensul prezentei legi, reprezentant al asociației din mediul de afaceri este asociația selectată conform

procedurii stabilite de Guvern. Consiliile de soluționare a disputelor își desfășoară activitatea conform regulamentului-cadru aprobat de Guvern.

Astfel, potrivit pct. 3 din *Regulamentul-Cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control aprobat prin HG nr. 380/2018*, consiliul se organizează și activează **în scopul examinării petițiilor și cererilor prelabile depuse de persoanele supuse controlului de stat conform prevederilor art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat.**

Deși, potrivit art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012, Consiliul pentru soluționarea disputelor urma să examineze petiții și cereri prelabile în sensul legii vizate, acesta a examinat inclusiv **cereri prelabile depuse de persoanele supuse inspecțiilor aeronautice, deși acestea nu cad sub incidența Legea nr. 131/2012.**

Astfel, au fost identificate unele PV și Decizii cu privire la examinarea unor cereri prelabile privind anularea raportului de inspecție aeronautică și a prescripțiilor înaintate, *vezi mai jos extras din Decizie.*

Extras din Decizie:



**CONSILIUL DE SOLUȚIONARE A DISPUTELOR
AUTORITATEA AERONAUTICĂ CIVILĂ**

DECIZIA

nr. 4 din 19.09.2024

Urmare a examinării cererii prelabile din 11.09.2024 (nr. de intrare AAC 3555), înaintată de "A[] S.R.L. privind anularea Raportului de inspecție aeronautică nr. 2117 din 16.08.2024 și a Prescripției inspectoriale aeronautice nr. 2239 din 03.09.2024,

cu referire la opiniile expuse în cadrul ședinței Consiliului de soluționare a disputelor din data de 19.09.2024,

Urmare a verificării informațiilor din „Registrul de stat al controalelor”, se constată lipsa înregistrărilor privind efectuarea controlului de stat la operatorul economic care a înaintat cererea prealabilă.

Cu toate acestea, Consiliul de soluționare a disputelor din cadrul AAC a examinat cererea prealabilă a agentului economic SRL A.S.

Aceste ambiguități au fost determinate în special de cumularea defectuoasă a controlului de stat cu inspecțiile aeronautice, care de fapt ar trebui exercitate separat.

Astfel, practica de cumulare defectuoasă a două instrumente de control a admis asumarea unor atribuții improprii de către Consiliul de soluționare a disputelor.

La caz, menționăm că cererile prelabile depuse de persoanele **supuse inspecțiilor aeronautice**, precum și cererile prelabile depuse de persoanele **supuse controlului de stat** ar urma să fie examinate prin proceduri distincte.



CONCLUZIE:

AAC nu desfășoară controale de stat în conformitate cu *Legea nr.131/2012 privind controlul de stat*, cu excepția controlul de stat pe domeniul protecției consumatorilor în domeniul transportului aeronauc;

AAC sfidează obligațiile care derivă din cadrul legal privind desfășurarea controalelor de stat asupra **a 4 domenii**, și anume: *siguranța zborurilor, calitatea serviciilor prestate de aviația civilă, securitatea aeronautică, respectarea condițiilor de autorizare sau de certificare*;

AAC nu aplică Metodologia privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor în domeniile de competență ale Autorității Aeronautice Civile aprobată prin HG nr. 838/2018;

Codul aerian nu definește în mod expres termenul de „control” și nu stabilește ce presupune acest instrument, circumstanță care poate conduce la apariția unor practici neuniforme de interpretare, susceptibile de a fi abuzive, în special atunci când entitatea publică le aplică discreționar sau ambiguu.

Consiliul de soluționare a disputelor din cadrul AAC exercită unele atribuții improprii, depășind limitele instituite de HG nr. 380/2018.



RECOMANDARE:

Excluderea practicii de cumulare/substituire defectuoasă a controlului de stat cu inspecțiile aeronautice, care ar trebui exercitate separat. Ori integrarea „inspecției aeronautice” în componenta controlului de stat în cazul operatorilor aerieni înregistrați în RM care se va desfășura în conformitate cu Legea 131/2012;

Elaborarea cadrului juridic instituțional privind procedura de desfășurare a controlului de stat pentru toate domeniile de activitate;

Asigurarea aplicării Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreținător în baza analizei riscurilor în domeniile de competență ale Autorității Aeronautice Civile aprobată prin HG nr. 838/2018;

Respectarea cadrului juridic și instituțional în domeniul controlului de stat, prin aplicarea conformă a Legii nr.131/2012 *privind controlul de stat*;

Examinarea oportunității de modificare a Codului aerian, prin introducerea și definirea termenului de „*control de stat*” (în conformitate cu Legea 131/2012). Astfel, în vederea neadmiterii practicilor de interpretare abuzivă, se relevă importanța armonizării normelor aferente „*controlului de stat*” și a „*inspecțiilor aeronautice*”;

Organizarea și desfășurarea controlului de stat în condițiile stabilite de Legea nr.131/2012 *privind controlul de stat*, respectarea conformă a principiilor fundamentale și a procedurii de efectuare a controlului în privința celor 4 domenii atribuite competenței AAC, și anume: *siguranța zborurilor; calitatea serviciilor prestate de aviația civilă; protecția consumatorilor în domeniul transportului aeronautic; respectarea condițiilor de autorizare sau de certificare în domeniul aferent*;

Desfășurarea activității de către Consiliul de soluționare a disputelor în strictă conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2012 și neadmiterea asumării unor atribuții improprii;

Elaborarea/instituirea mecanismului de soluționare/examinare a petițiilor și cererilor prelabile depuse de persoanele **supuse controlului de stat** conform prevederilor art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, **și inspecțiilor aeronautice**. (*instituirea mecanismelor separate pentru control de stat și inspecțiile aeronautice*).

3.1.2. SUBSTITUIREA/CUMULAREA DEFECTUOASĂ ȘI AMBIGUĂ A CONTROLULUI DE STAT CU INSPECȚIILE AERONAUTICE

CODUL AERIAN DEFINEȘTE:

- ✓ **inspecțiile aeronautice** – acțiunile de verificare a persoanelor fizice și juridice care activează în domeniul aviației civile, a aeronavelor sau a componentelor lor în vederea stabilirii corespunderii acestora cu cerințele și standardele naționale și internaționale în domeniu.
- ✓ **inspecțiile inopinate** – inspecțiile care nu sunt incluse în planul anual al inspecțiilor și care se efectuează pentru a verifica respectarea cerințelor stabilite de legislație;
- ✓ **inspecțiile la platformă** – inspecțiile care cuprind inspectarea aeronavei, a calificărilor echipajului de zbor și de cabină și a documentelor de zbor pentru verificarea conformității cu cerințele aplicabile;
- ✓ **supraveghere continuă** – totalitate a acțiunilor întreprinse de către autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile după acordarea certificatului, ce constau în analiza continuă și sistematică a informațiilor obținute în cadrul expertizelor, controalelor sau inspecțiilor aeronautice, pentru a verifica, pe perioada valabilității certificatului, dacă condițiile în baza cărora a fost acordat certificatul, continuă să fie îndeplinite de către agentul aeronautic, precum și pentru a lua măsurile de siguranță necesare.

Totodată, potrivit art.11 alin.(1) și (3) din Codul Aerian, autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile **institue și menține un program de supraveghere continuă care să cuprindă toate activitățile supuse certificării de către aceasta.** Programul de supraveghere continuă include în cadrul fiecărui ciclu de planificare a supravegherii: evaluarea capacității economico-financiare, expertize, **controale, audituri și inspecții, inclusiv inspecții la platformă și inspecții inopinate**, după caz.

Potrivit pct.1.2.2 din Procedura internă de desfășurare a inspecțiilor aeronautice²⁶, **inspecțiile se efectuează în cadrul certificării, supravegherii continue și supravegherii conformării.** Supravegherea conformării cu cerințele legislației aeronautice a autorităților administrative, indiferent de forma de organizare juridică se efectuează în limitele competențelor acordate în acest sens de legislație **(ex. nu se sancționează contravențional).**

²⁶ Procedura Internă PI – AAC – IA Inspecțiile aeronautice ediția 01 aprobată prin Ordinul Directorului AAC nr. 136/INT din 19 august 2025.

NOTĂ!

Programul UE de evaluare a siguranței aeronavelor străine (SAFA²⁷), **impune statelor participante să efectueze inspecții la platformă ale aeronavelor din țări terțe** pentru a verifica dacă aeronavele, echipajele și operațiunile respectă cerințele internaționale de siguranță.

Astfel Directiva SAFA²⁸, a instituit obligația legală a statelor membre ale UE și participanților la programul SAFA de a efectua **inspecții la platformă** ale aeronavelor țărilor terțe care aterizează pe aeroporturile lor.

Republica Moldova participă la acest program în baza acordului de lucru (*Work Arrangement*), efectuând **inspecțiile la platformă ale aeronavelor din țările terțe**, care aterizează și decolează din aeroporturile din Republica Moldova deschise traficului internațional.

În acest sens, art. 16 din Codul Aerian transpune prevederile Directivei prenotate, oferind posibilitatea AAC de efectuare a *inspecțiilor la platformă a aeronavelor străine și reținere la sol*.

La caz, subliniem asupra faptului că ***inspecțiile aeronautice la aeronavă unei țări terțe/operator economic străin***, nu pot fi realizate în condițiile *Legii nr. 131/2012*, ci în baza reglementărilor specifice din domeniul aviației civile și a acordurilor internaționale.

Operatorii aerieni străini care doar tranzitează sau efectuează curse regulate nu desfășoară activitate de întreprinzător înregistrată în RM, deci nu cad sub incidența *Legii 131/2012*.

În UE și statele asociate, inclusiv RM, acest tip de inspecție se numește SAFA (*Safety Assessment of Foreign Aircraft*), adică **evaluarea siguranței aeronavelor străine**.

Prin urmare, inspecțiile aeronautice în acest caz ar urma să se desfășoare în baza unor reglementări speciale, distincte celor referitoare la controlul de stat.

Totodată, analizând cadrul legal aferent controlului de stat și inspecțiilor aeronautice, se atestă că AAC a **substituit/cumulat defectuos cele două instrumente de control**, preluând unele etape ale controlului de stat și integrându-le în inspecțiile aeronautice. Astfel, generând un cumul de neclarități și ambiguități aferente acestor două instrumente de control.

De menționat că **cumularea defectuoasă a competențelor** ce trebuie exercitate separat este un factor de risc care generează, pe de o parte, posibilitatea ca agentul/entitatea publică să promoveze sau să prejudicieze abuziv, din motive de corupție,

²⁷ SAFA – Safety Assessment of Foreign Aircraft.

²⁸ Directiva 2004/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța aeronavelor țărilor terțe care folosesc aeroporturile comunitare.

interesele anumitor persoane ținute să aplice regulile stabilite de entitatea publică respectivă.



SE REȚINE!

*La caz, evidențiem că prin Ordinul nr.163/INT din 19.08.2024 a fost aprobată procedura internă de desfășurare a inspecțiilor aeronautice. Deși Ordinul vizat a fost instituit în vederea prevenirii încălcării legislației în domeniul controlului de stat, acesta se aplică în cazul inspecțiilor aeronautice. De menționat, că de fapt acest instrument de control are obiective diferite controlului de stat, de aceea, nu pot fi **cumulate într-un singur mecanism**, vezi mai jos extras din Ordinul nr.163/INT din 19.08.2024. În caz contrar, pot apărea unele incertitudini/confuzii aferente acestor domenii, care ar genera conflicte de competență, aplicarea abuzivă a regimului de control și viceversa, inclusiv contestări din partea operatorilor (în special a celor străini), care s-ar putea solda cu declararea unor inspecții ca ilegale.*

Extras din Ordin nr.163/INT din 19.08.2024



AUTORITATEA AERONAUTICĂ CIVILĂ

ORDIN nr. 163/INT

**din 19 august 2024
Chișinău**

**cu privire la aprobarea ediției 01
a Procedurii Interne PI – AAC – IA Inspecțiile aeronautice**

În scopul realizării funcțiilor stabilite în domeniul aviației civile, precum și prevenirii încălcării legislației în domeniul controlului de stat, în temeiul pct. 8 și pct.13 subpct.6) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile, Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr. 133/2019,

ORDON:

1.2.3. Domeniul de aplicare

Prevederile prezentei PI se aplică de către inspectori în cadrul certificării și supravegherii continue în general și în special activităților de inspecție asupra agenților aeronautici care nu practică activitatea de întreprinzător și se extind asupra agenților aeronautici care au obținut dreptul să practice activitatea de întreprinzător, în măsura în care nu contravin dispozițiilor legislației privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Ultimul caz este specific pentru inspecțiile/controalele în domeniul protecției consumatorilor, pentru că acestea nu sunt exceptate de la aplicarea prevederilor Legii nr. 131/2012 în partea ce ține de planificarea controlului, întocmirea planului controalelor și periodicitatea controalelor planificate, inițierea și notificarea controalelor, conținutul și procedura de emitere/înregistrare a delegației de control.

La înregistrarea, supravegherea și raportarea inspecțiilor/controalelor în domeniul protecției consumatorilor se utilizează Registrul de stat al controalelor reglementat prin Regulamentul privind ținerea Registrului de stat al controalelor, aprobat prin HG nr. 464/2018. Modul de înregistrare, supraveghere și raportare a inspecțiilor în alte domenii decât protecția consumatorilor se stabilește de către conducerea AAC.

Inspecțiile SAFA se desfășoară în modul stabilit de Acordul SAFA, de prevederile prescrise expres în acest sens de legislație și prezenta PI.

Mai mult, inspecțiile nu trebuie înregistrate în Registrul de stat al controalelor, pe când controlul de stat este supus cerințelor de transparență, notificare și documentare prevăzute de *Legea nr. 131/2012*.

Deci, scopul principal al inspecțiilor este de a verifica siguranța aeronautică (*tehnică, operațională, de conformitate cu cerințele zborului*), pe când controlul de stat are drept scop verificarea respectării legislației de către persoana supusă controlului.

La inspecțiile SAFA asupra aeronavelor străine, inclusiv la verificarea de siguranță operațională în trafic internațional, reglementate prin norme internaționale sau la intervenții în cazuri de urgență aeronautică, AAC nu ar trebui să aplice *Legea nr. 131/2012*.

Astfel, AAC ar trebui să exercite controlul de stat în sensul *Legii nr.131/2012* asupra agenților economici înregistrați în RM care activează în domeniul aviației civile. Prin urmare, AAC ar urma să verifice respectarea legislației naționale în domeniul aviației de către companii autohtone.

Activitatea cu caracter tehnic (*SAFA, ICAO etc.*) și inspecțiile asupra aeronavelor străine sunt guvernate de legislația aeronautică și nu de regimul general al controlului de stat.

Examinând *Procedura internă privind inspecțiile aeronautice*, evidențiem **similitudini între etapele, procesele și acțiunile specifice inspecțiilor aeronautice și cele ale controlului de stat**, fapt confirmat și de către reprezentanții AAC.

În acest context, remarcăm că atât *Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat* cât și *Procedura internă privind Inspecțiile aeronautice* operează cu **terminologie similară**,

având reglementate etape și subetape analogice ale procedurii de control și de inspectare.

Or, se prezumă că *Procedura internă privind inspecțiile* a transpus cadrul legal aferent controlului de stat, fiind substituit termenul de „control” cu cel de „inspecție”. Această practică a permis substituirea/cumularea controlului de stat cu inspecțiile aeronautice.

Despre cumularea defectuoasă a competențelor ce trebuie exercitate separat ne demonstrată următoarele similitudini care derivă din cadrul normativ:

Notă: În acest sens, au fost **contrapuse unele norme** reglementate de Legea nr.131/2012 privind controlul de stat și Instrucțiunea internă privind inspecțiile aeronautice aprobată prin Ordinul nr.163/INT din 19.08.2024.

Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat	Instrucțiunea privind Inspecțiile aeronautice aprobată prin Ordinul nr. 163/INT din 19.08.2024
delegație de control – act în baza căruia se inițiază controlul planificat și/sau inopinat;	delegație inspectorială aeronautică – operațiune administrativă în baza căreia se inițiază inspecția;
control planificat – control efectuat conform planului anual al controalelor, în baza analizei și evaluării conform criteriilor de risc;	inspecție planificată – inspecție efectuată conform Planului de inspecții al AAC, în baza programului de supraveghere continuă al AAC și analizei riscurilor;
control inopinat – control care nu este inclus în planul anual al controalelor și care se efectuează cu scopul verificării respectării cerințelor stabilite de legislație;	inspecție inopinată – inspecție care nu este inclusă în Planul de inspecții AAC și care se efectuează cu scopul verificării respectării cerințelor stabilite de legislație, în baza notei de motivare;
listă de verificare – document procedural, aprobat prin act normativ, în care se indică, în ordine prestabilită, faptele, bunurile, însușirile, sursele informaționale, procedurile și acțiunile care urmează a fi verificate.	lista de verificare – document procedural, aprobat prin act normativ, în care se indică cerințele din legislație, inclusiv condițiile certificării, din procedurile și manualele agentului aeronautic care urmează a fi verificate.

Urmare celor prezentate supra se relevă că **cumularea defectuoasă a atribuțiilor** ce trebuie exercitate separat reprezintă un factor de risc care generează, pe de o parte, posibilitatea ca agentul/entitatea publică să promoveze sau să prejudicieze abuziv, din motive de corupție, interesele anumitor persoane ținute să aplice regulile stabilite de entitatea publică respectivă. Pe de altă parte, acest factor determină apariția riscului de

corupție ca persoanele ținute să respecte regulile impuse de entitatea publică să corupă exponenții acestei entități pentru a evita controlul și/sau sancționarea.

Atunci când procedurile administrative sânt reglementate ambiguu sau deficitar, apare discreția periculoasă de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Mai mult, prin cumularea defectuoasă și ambiguă a celor două instrumente de control, **persistă riscul ca inspecțiile aeronautice să fie declarate nule în cazul unor posibile contestări.**

NOTĂ!

În HCC nr. 2/2018 din 30.01.2018, Curtea Constituțională a subliniat că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică. Or, în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...].”

Prin analogie, această argumentare poate fi asociată cu etapele și subetapele similare/asemănătoare ale procedurii de control și de inspectare, care generează incertitudine și insecuritate juridică, astfel, deschizând teren pentru decizii arbitrare.

Vezi mai jos un studiu de caz cu referire la incertitudinile privind legalitatea inspecțiilor aeronautice.



STUDIU DE CAZ:

La 24.04.2019 în baza *Delegației de inspecție*, AAC a desfășurat **controlul inopinat** la Î.S., „M” – entitate prestatoare de servicii de navigație aeriană, întru verificarea funcționalității Sistemului de management al Siguranței.

Urmare a verificării desfășurate de către AAC, entitatea a întocmit un *Raport de control*, cu oferirea unor indicații și recomandări privind înlăturarea încălcărilor constatate/remedierea acestora.

Nefiind de acord cu constatările din Raportul de control emis de AAC și procedura de inspectare, Î.S. „M” a contestat în instanța de judecată Raportul de control. În motivarea sa a invocat mai multe neconformități aferente procedurii de inspectare, *vezi extrasul din Hotărâre:*

Extras Hotărâre:

Sesto, A.C.C. în calitate de autoritate cu drept de control **își contrazice propria poziție.**

Or, în Scrisoarea de răspuns nr. 1523 din 29.05.2019, ultima inițial motivează că Legea nr. 131/2012, nu este aplicabilă, pentru ca ulterior să afirme că aceasta totuși a fost aplicată de către A.A.C., inclusiv pentru etapele care „ar fi excluse”.

O atare poziție din partea unei autorități publice, contrazice principiul legalității și a certitudinii juridice.

Or, în ipoteza în care s-ar exclude de la aplicare Legea nr. 131/2012, apare întrebarea retorică care este cadrul normativ aplicabil unor astfel de controale inițiate de către A.A.C.?

Mai mult ca atât, cât de legal este ca o autoritate publică, să decidă în mod arbitrar când anumite prevederi legale sunt aplicabile și când nu, în dependență de situație?

Reieșind din prevederile legale, Î.S. M [redacted] atestă că, la data depunerii cererii prealabile, A.A.C. în calitate de organ de control, **nu a inclus în Registrul de stat al controalelor, informația cu privire la controlul inopinat care a fost desfășurat în adresa Î.S. M [redacted], la 25.04.2019.**

La caz, evidențiem că lipsa **certitudinii juridice privind aplicabilitatea cadrului normativ aferent celor două instrumente de control**, a admis neincluderea informațiilor în Registrul de stat al controalelor. Ori, sub paravanul inspecțiilor aeronautice entitatea **a eludat etapa de înregistrare în Registrul de stat**, deși inspecțiile aeronautice includ unele elemente/etape care ar urma a fi realizate în cadrul controlului de stat.

NOTĂ! Urmare a discuțiilor purtate cu reprezentanții AAC, aceștia au confirmat că actualmente persistă unele incertitudini privind aplicarea cadrului legal aferent controlului de stat și inspecțiilor desfășurate.

Din textul motivării, precum și urmare a examinării scrisorilor oficiale dintre AAC și Î.S. „M” se relevă anumite **confuzii și incertitudini privind mecanismul de aplicare și limitele instrumentelor de control**. Or, procesele de lucru ale organelor de stat urmează a fi previzibile și pe deplin înțelese de toți actorii implicați.

SE RETINE!

Urmare a discuțiilor purtate cu reprezentanții *Direcției navigație aerian din cadrul AAC*²⁹, responsabili de supravegherea Î.S. „M” (*entitate prestatoare de servicii de navigație aeriană*), aceștia au comunicat că pe parcursul anului de regulă sunt planificate și **desfășurate circa 6-7 inspecții aeronautice pe domenii care urmează a fi auditate/verificate.**

Drept urmare, AAC desfășoară pe parcursul unui an **circa 6-7 inspecții aeronautice în cadrul unei singure entități**, practică care contravine principiilor fundamentale ale controlului de stat³⁰ și ne confirmă încă odată că cele două instrumente de control (*inspecțiile și controlul de stat*) trebuie exercitate separat.

²⁹ Direcția Navigație Aeriană coordonează procesul de supraveghere continuă a furnizorului de servicii ATM/ANS.

³⁰ Unul din principii ar fi: **Proportionalitatea controlului și oportunitatea la inițierea lui**, ceea ce presupune recurgerea la control, în baza evaluării riscurilor, doar în cazul când acesta este absolut necesar pentru realizarea funcțiilor autorității de control și doar în cazul când au fost epuizate alte modalități de verificare a respectării legislației de către persoanele supuse controlului

LISTELE DE VERIFICARE:

Potrivit art. 5¹ alin. (2) din Legea nr. 131/2012 – **controlul de stat se desfășoară doar în baza și în limitele listei de verificare** aplicabile pentru domeniul, tipul și obiectul de control în cauză. Lista de verificare poate fi aplicată doar în cazul în care este aprobată, conform rigorilor stabilite de Guvern și prezenta lege, prin actul normativ al ministerului de resort, la propunerea organului de control corespunzător și în urma consultărilor publice [...].

Astfel, prin Ordinul MEI nr.146/2019 au fost aprobate listele de verificare pentru domeniul protecției consumatorului, și anume: ***Lista de verificare privind prestarea servicii și Lista de verificare privind comerțul electronic, vezi imaginea 1.***

Imaginea 1



Republica Moldova
MINISTERUL ECONOMIEI ȘI INFRASTRUCTURII
ORDIN Nr. 146
din 20-06-2019
cu privire la aprobarea listelor de verificare pentru
domeniile de control ale Autorității Aeronautice Civile

Publicat : 12-07-2019 în Monitorul Oficial Nr. 223-229 art. 1201

În temeiul art. 5¹ alin. (2) din Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 181-184, art.595) și al punctului 40 din Regulile privind elaborarea, aprobarea și utilizarea listelor de verificare aplicate în cadrul controlului de stat asupra activității de întreprinzător, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 379 din 25.04.2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 133-141 art. 421),

ORDON:

1. Se aprobă listele de verificare care se aplică în cadrul controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor, aferent domeniilor de competență ale Autorității Aeronautice Civile.

Nr. crt.	Domeniul/denumirea listei	Numărul listei (unic)	Număr anexei la ordin
	1. Protecția consumatorilor în domeniul transportului aerian		
1	Lista de verificare „Cerințele generale privind prestarea serviciilor”	1	1
2	Lista de verificare „Comerțul electronic”	2	2

2. Autoritatea Aeronautică Civilă va asigura publicarea prezentului ordin și a listelor de verificare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina sa web oficială.
3. Prezentul ordin și listele de verificare intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.
4. Controlul asupra executării prezentului ordin se pune în sarcina domnului Serghei BUCATARU, secretar de stat.

Listele de verificare menționate supra se aplică în cadrul controlului de stat desfășurat în baza *Legii nr.131/2012* pe domeniul protecției consumatorului.

Suplimentar, se relevă că prin Ordinul MEI nr.559/2018 au fost aprobate **105 liste de verificare** pentru **10 domenii de control**³¹ ale AAC, *vezi imaginea 2.*

De menționat că listele de verificare aferente unor domenii precum: „*Operațiuni de zbor*”³² și „*Sistemul de management al siguranței*” sunt reglementate în limba engleză, altele însă, sunt în limba română/rusă, română/engleză.

³¹ Domenii de control pentru care au fost aprobate liste de verificare: *operațiuni de zbor; aerodromuri/aeroporturi; medicină aeronautică; navigație aeriană; navigabilitate, autorizare personal aeronautic; sistemul de management al siguranței; securitatea aeronautică; aviație ușoară și ultral ușoară; autorizarea zborurilor.*

³² Listele de verificare aferente domeniului „*Operațiuni de zbor*” care sunt în limba engleză:

1.1. *Lista de verificare privind organizația și infrastructura operatorului aerian*
1.2. *Lista de verificare privind monitorizarea instruirii personalului navigant*

În acest caz menționăm că potrivit art.54 din *Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative*, **textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română**, iar potrivit alin.(2) al aceluiași articol, **autorul proiectului actului normativ prezintă textul proiectului** autorității publice cu competență de adoptare, aprobare sau emitere **în limba română, cu traducerea acestuia, după caz, în limba rusă**. Proiectele actelor normative ale unității administrative teritoriale cu statut juridic special se elaborează în limba română și în una din limbile oficiale de pe teritoriul acesteia. **Traducerea proiectului actului normativ într-o limbă de circulație internațională este asigurată, în caz de necesitate, de către autoritatea publică cu competență de adoptare, aprobare sau emitere.**

Prin urmare, se impune ca textul listelor de verificare care sunt în limba engleză să fie emise obligatoriu și în limba română.

Suplimentar, analizând Ordinul MEI nr.559/2018, evidențiem că listele de verificare au fost aprobate în temeiul art. 5¹ alin. (2) din *Legea nr. 131/2012*. Astfel, se prezumă că acestea ar urma a fi aplicate doar în cadrul controlului de stat.

Cu toate acestea, listele de verificare aprobate prin Ordinul MEI nr.559/2018 sunt aplicate în cadrul inspecțiilor, care nu cad sub incidența *Legii nr.131/2012*.

Imaginea 2



Republica Moldova
MINISTERUL ECONOMIEI ȘI INFRASTRUCTURII
ORDIN Nr. 559
din 29-11-2018
cu privire la aprobarea listelor
de verificare pentru domeniile de
control ale Autorității Aeronautice Civile

Publicat : 18-01-2019 în Buletinul Oficial Nr. 13-21 art. 106

În temeiul art. 5¹ alin. (2) din *Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 181-184, art.595) și al punctului 40 din Regulile privind elaborarea, aprobarea și utilizarea listelor de verificare aplicate în cadrul controlului de stat asupra activității de întreprinzător, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 379 din 25.04.2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 133-141, art. 421).*

ORDON:

1. Se aprobă listele de verificare care se aplică în cadrul controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor, aferent domeniilor de competență ale Autorității Aeronautice Civile.

Nr. crt.	Domeniul/denumirea listei	Numărul listei (unic)	Număr anexei la ordin
1. Operațiuni de zbor			
1	Lista de verificare privind organizația și infrastructura operatorului aerian	1.1	1
2	Lista de verificare privind supravegherea instruirii personalului navigant	1.2	2
3	Lista de verificare a dosarelor personalului navigant	1.3	3
4	Lista de verificare a documentației zbor	1.4	4
5	Lista de verificare pentru navigația la sol	1.5	5
6	Lista de verificare pentru inspecția la platformă	1.6	6
7	Lista de verificare pentru verificarea echipamentului K&L	1.7	7
8	Lista de verificare pentru pregătirea echipajului pentru zbor	1.8	8
9	Lista de verificare pentru verificarea aeronavei pentru zbor	1.9	9
10	Lista de verificare privind inspecția în zbor (cabina de pilotaj)	1.10	10
11	Lista de verificare privind inspecția în zbor (cabina de pasageri)	1.11	11
12	Lista de verificare pentru aprobarea simulatorului pentru	1.12	12

CONCLUZIE:



Lipsa certitudinii juridice privind aplicabilitatea cadrului normativ aferent celor două instrumente de control (*inspecțiile aeronautice și controlul de stat*);

1.5. Lista de verificare privind pregătirea dispecerilor de zbor

1.14. Lista de verificare pentru inspecția la platformă

1.20. Lista de verificare privind inspecția în zbor (cabina de pilotaj)

Omiterea unor obligații aferente procedurii de desfășurare a controlului de stat, sub paravanul atribuțiilor de inspectare aeronautică;

Cumularea defectuoasă a atribuțiilor ce trebuie exercitate separat aferente inspecțiilor aeronautice și controlului de stat;

Confuzii și incertitudini privind mecanismul de aplicare și limitele instrumentelor de control (*inspecții aeronautice/control de stat*);

Listele de verificare aprobate prin Ordinul MEI nr.559/2018 în temeiul art.5¹ alin. (2) din Legea nr. 131/2012, sunt aplicate echivoc și arbitrar în cadrul inspecțiilor, deși acestea nu cad sub incidența Legii nr.131/2012.



RECOMANDARE:

Neadmiterea cumulării/substituirii defectuoase și ambigui a controlului de stat și inspecțiilor aeronautice;

Modificarea și ajustarea Ordinului MEI nr.559/2018 (*prin care au fost aprobate listele de verificare ale AAC pentru domeniile de control ale Autorității Aeronautice Civile și care se aplică în cadrul inspecțiilor aeronautice*) prin prisma obiecțiilor expuse în raport;

Modificarea Instrucțiunii privind inspecțiile aeronautice în vederea excluderii factorilor de risc identificați în procesul de evaluare aferenți procedurii de inspectare aeronautică;

Elaborarea și aprobarea procedurii interne/instrucțiunii privind desfășurarea controlului de stat în domeniile de competență prevăzute de Legea nr. 131/2012;

Respectarea tuturor etapelor prevăzute de *Legea nr. 131/2012*, ținând cont de excepțiile prevăzută la art. 1) alin.5 din legea vizată.

3.1.3. PRIORITIZAREA UNOR DOMENII DE ACTIVITATE ÎN DETRIMENTUL ALTORA

Cumularea defectuoasă a competențelor ce trebuie exercitate separat, și anume substituirea/comasarea domeniilor de activitate precum *controlul de stat* și *inspecțiile aeronautice*, poate prejudicia interesele legitime ale unor indivizi sau grupuri, fără ca sacrificiul dat să contribuie la realizarea unui obiectiv de interes general, comun.

Pericolul acestor factori de risc rezidă în faptul că **entitatea prioritizează unele domenii de activitate** în detrimentul altora, și anume a celor care aduc beneficii financiare.

Astfel, se prezumă că unul din motivele care au admis prioritizarea inspecțiilor aeronautice în detrimentul controlului de stat, a fost interesul pecuniar al entității. La caz se menționează că inspecțiile aeronautice reprezintă un instrument de obținere a unor veniturilor suplimentare de către entitate.



SE REȚINE!

În contextul dat se menționează că potrivit art. 8 alin. 7) din Codul aerian, plățile de supraveghere a menținerii condițiilor de certificare a serviciilor de navigație aeriană, plățile de supraveghere a menținerii condițiilor de certificare a aerodromurilor în funcție de codul atribuit, plățile de supraveghere a menținerii condițiilor de certificare a operatorilor aerieni care activează în afara teritoriului Republicii Moldova constituie venituri colectate de către autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile (AAC) și se utilizează la finanțarea activității acesteia.

Astfel, serviciile de „supraveghere a menținerii condițiilor de certificare” stabilite de Codul aerian (art. 8 alin. 7) sunt desfășurate în cadrul inspecțiilor aeronautice.

Referindu-ne la serviciile de supraveghere a menținerii certificării, remarcăm că acestea sunt parte componentă a procedurii de supraveghere continuă, care se referă la analiza sistematică a informațiilor obținute în cadrul expertizelor, controalelor sau inspecțiilor aeronautice, pentru a verifica, **pe perioada valabilității certificatului, dacă condițiile în baza cărora a fost acordat certificatul, continuă să fie îndeplinite de către agentul aeronautic**, precum și pentru a lua măsurile de siguranță necesare.

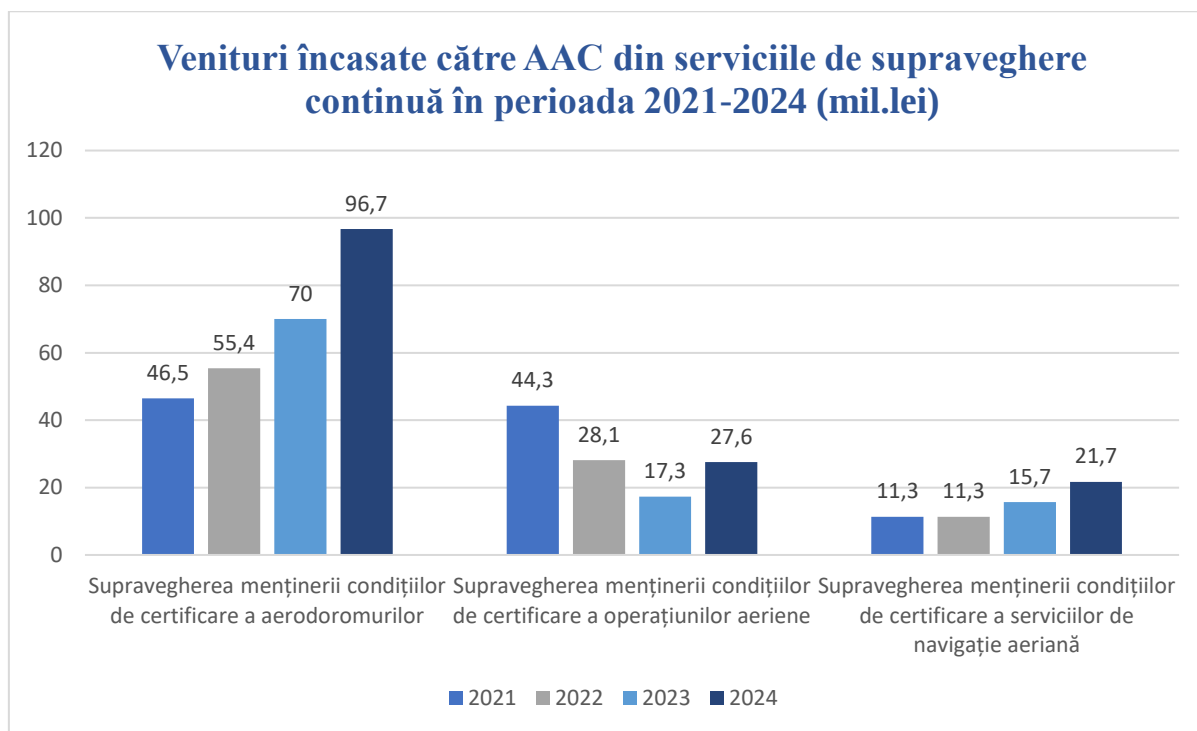
Astfel, aceste informații sunt obținute și analizate în cadrul inspecțiilor aeronautice realizate de către entitate, fapt pentru care se percepe anumite plăți de supraveghere a menținerii condițiilor de certificare a operatorilor aerieni care activează în afara teritoriului Republicii Moldova.

În acest sens, urmare a faptului că **termenul de valabilitate a certificatelor eliberate de către AAC este nelimitat**, legiuitorul a prevăzut un mecanism de supraveghere continuă a agenților economici privind respectarea condițiilor în baza cărora a fost eliberat certificatul.

Drept urmare, **în cadrul inspecțiilor aeronautice AAC verifică agenții economici/aeronautici privind conformarea continuă la condițiile de bază pentru care au**

fost eliberate actele permise, măsuri care se realizează **contra cost**. (Cuantumul plăților fiind stabilite de Guvern³³).

Vezi mai jos date statistice privind veniturile obținute de către AAC în contextul activităților de supraveghere continuă:



NOTĂ! Din datele prezentate supra, **evidențiem o creștere semnificativă a veniturilor încasate** urmare a „supravegherii menținerii condițiilor de certificare a aerodromurilor” (aerodrom cu numărul de cod 4), care pe parcursul perioadei 2021-2024 **s-a majorat de la 46,5 milioane lei la 96,7 milioane lei.**

SE RETINE!

Prevederile legale privind perceperea **plăților de supraveghere ca surse principale de venituri colectate și utilizate la finanțarea activității AAC** au fost moștenite/preluate din **Legea aviației civile nr. 1237-XIII/1997 – abrogată prin Legea nr.301/2017** prin care a fost adoptat Codul aerian (în vigoare din 2019).

Totodată, se menționează că anterior (până în anul 2019), AAC își desfășura activitatea în baza principiilor de autogestiune³⁴, iar printre principalele surse de venituri colectate erau cele obținute urmare a desfășurării serviciilor de „supraveghere continuă”.

Prin urmare, se prezumă că entitatea „cutumiar” a preluat aceste practici pe care actualmente le aplică într-un mod excesiv, astfel, prioritizând inspecțiile aeronautice, în detrimentul controlului de stat.

³³ HG nr. 1 din 04-01-2013 cu privire la aprobarea cuantumului plăților de supraveghere a menținerii condițiilor de certificare a Autorității Aeronautice Civile.

³⁴ Autoritate/instituție publică la autogestiune – entitate de drept public care, potrivit actului normativ prin care a fost fondată, desfășoară activitate necomercială (nonprofit) și activează în baza principiilor de autogestiune.

**CONCLUZIE:**

Prioritizarea unor domenii de activitate în detrimenturi altora, în special a celor care aduc beneficii financiare;

Neglijarea/eludarea cadrului legal aferent controlului de stat.

**RECOMANDARE:**

Neadmiterea practicii de prioritizare a unor atribuții/obligatii în detrimentul altor atribuții;

Implementarea conformă a cadrului legal aferent controlului de stat

3.1.4. INCERTITUDINI AFERENTE PROCEDURII DE RAPORTARE A ACTIVITĂȚII DE CONTROL AUTORITĂȚII DE SUPRAVEGHERE A CONTROALELOR

În conformitate cu art.31² alin.1) din Legea nr.131/2013, organele de control stabilesc anual obiective și indicatori de performanță corespunzători în vederea atingerii unei eficiențe maxime și a micșorării constante a presiunii asupra mediului de afaceri.

În corespundere cu art.31² alin.2) din Legea nr. 131/2013, organele de control sînt **obligate să întocmească și să publice pe pagina electronică și în Registrul de stat al controalelor rapoarte** anuale despre activitatea de control efectuată pe durata anului și rezultatul acestei activități, modul de executare a planurilor de control și nivelul de atingere a obiectivelor trasate și a indicatorilor de performanță prestabiliți.

La art.31² alin.3) din Legea nr. 131/2013, este prevăzut că **metodologia de stabilire a obiectivelor și indicatorilor de performanță** pentru atingerea eficienței maxime în activitatea organelor de control și pentru micșorarea constantă a presiunii asupra mediului de afaceri **se aprobă de Guvern**. Realizarea obiectivelor și indicatorilor de performanță stabiliți în conformitate cu prezentul articol se ia în calcul la evaluarea performanțelor profesionale ale inspectorilor din cadrul organelor de control și la evaluarea colectivă a organelor de control.³⁵

Examinînd Raportul privind obiectivele și indicatorii de performanță ale AAC în domeniul controlul de stat pentru anul 2024³⁶ prezentat Cancelariei de Stat și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, se remarcă unele **incertitudini aferente datelor**

³⁵ Metodologia a fost aprobată prin HG nr. 355/2020 cu privire la aprobarea Metodologiei de stabilire a obiectivelor și indicatorilor de performanță a organelor de control de stat.

³⁶ Raportul aprobat prin Ordinul Directorului AAC nr. 32/INT din 06.02.2025;

raportare la desfășurarea controalelor de stat, or unele informații prezentate sunt contradictorii și nu corespund situației de fapt.



Cu titlu de exemplu se prezintă următoarele aspecte:

Potrivit cap. IV pct. 5 din Raportul prenotat, AAC raportează precum că **a desfășurat controale de stat în cadrul a 9 domenii de activitate**, mai multe decât cele prevăzute în *Anexa Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat*, vezi mai jos extras din raport.

Extras din Raportul privind obiectivele și indicatorii de performanță ale AAC în domeniul controlul de stas pentru anul 2024:

5) Domeniile de activitate în care au fost efectuate controalele, cauzele nerespectării sau, după caz, a realizării necorespunzătoare a cerințelor prevăzute de legi și alte acte normative pentru agenții economici, măsurile preventive și sancțiunile aplicate, cerințele legale care au fost încălcate de cele mai multe ori.

Domeniile de activitate în care au fost efectuate controalele:

- operarea aeroporturilor;
- Activitate handling (deservire la sol);
- Securitate aeronautică;
- Furnizarea serviciilor de navigație aeriană și domeniul de căutare-salvare;
- Operațiuni de transporturi aeriene;
- Organizații de pregătire ale personalului aeronautic;
- Domeniul navigabilității aeronavelor;
- Întreprinderi de deservire tehnică;
- Protecția consumatorului.

Analizând domeniile specificate în Raportul AAC, se relevă că unele dintre acestea se regăsesc în categoria domeniilor specificate în *Anexa Legii nr. 131/2012*, iar altele nu, din considerentul că acestea fac parte și sunt specifice inspecțiilor aeronautice. Acest fapt **ne confirmă deficiența constată și descrisă supra privind comasarea defectuoasă și ambiguă a celor două instrumente/mecanisme de control.**

Mai mult, potrivit tabelul nr. 4 „*Informație privind activitatea de control de stat*” din *Raportul prenotat*, **entitatea raportează autorității de supraveghere a controalelor nr. controale de stat realizate, dar care de fapt sunt inspecții aeronautice, vezi mai jos extras din raport.**

Practica dată prin care inspecțiile aeronautice sunt calificate și raportate ca controale de stat este una neconformă și abuzivă din considerentul că entitatea desfășoară activități de control în baza *Legii nr.131/2012* doar în domeniul protecției consumatorului. Astfel, datele prezentate în raport cumulează atât controalele pe domeniul protecției consumatorului, cât și inspecțiile aeronautice care se realizează înafara Legii nr. 131/2012. Respectiv, datele prezentate în raport sunt eronate și nu corespund cu situației de fapt.

Extras din Raportul privind obiectivele și indicatorii de performanță ale AAC în domeniul controlul de stas pentru anul 2024, Anexa nr. 4.

**Tabelul 4. Informație
privind activitatea de control de stat**

Nr. d/o	Denumirea	2022	2023	2024
1	2	3	4	5
1	Numărul controalelor planificate, total	406	287	222
2	Numărul controalelor efectuate, total	402	293	319
	din care:			
2.1	planificate	335	222	207
2.2	inopinate, total, din care:	67	71	112
2.2.1	în cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv	17	9	34
3	Numărul controalelor comune efectuate cu alte organe	0	0	
4	Numărul controalele în care s-au depistat neconformități	126	121	73
5	Numărul măsurilor restrictive și a prescripțiilor emise în urma controlului	183	49	85
6	Suma sancțiunilor aplicate, mii lei	213,0	114,0	156,7

Notă! Remarcăm că urmare a discuțiilor purtate cu reprezentanții AAC, aceștia au confirmat că entitatea raportează inspecțiile aeronautice drept controale de stat.

NOTĂ!

Potrivit HG nr. 355/2020, evaluarea performanțelor organului de control se realizează anual și reprezintă procesul prin care, în baza sistemului indicatorilor de performanță, se evaluează gradul de îndeplinire a obiectivelor și activităților/acțiunilor prevăzute în planul anual de acțiuni la nivel de organ de control și în planul anual de acțiuni la nivel de subdiviziune structurală a organului de control.

Indicatorii de performanță a organelor de control și gradul de realizare a valorilor-țintă stabilite pentru aceștia se utilizează și, respectiv, se iau în considerare la evaluarea anuală a activității conducătorului organului de control.

La fel, evaluarea activității organelor de control în baza indicatorilor de performanță are drept scop evaluarea performanțelor profesionale ale inspectorilor.

Drept urmare, prin calificarea inspecțiilor aeronautice drept controale de stat, AAC își asumă realizarea/atingerea indicatorii de performanță propuși, deși la calcularea/măsurarea indicatorilor de performanță ar urma să se utilizeze doar date aferente controlului de stat.

În acest sens, menționăm că potrivit *Statului de personal al AAC și fișelor de post ale agenților publici*, la momentul evaluării, **doar 2 persoane din cadrul entității au în sarcina de bază a funcției desfășurarea controlului de stat.**

Mai mult, cele două persoane din cadrul entității au competența de a desfășura controlul de stat **doar în domeniul de protecție a consumatorilor**, or pentru restul domeniilor prevăzute de lege, entitatea **nu a atribuit în competența angajaților desfășurarea controlului de stat în baza Legii nr. 131/2012.**

SE RETINE!



Raportându-ne la informația prezentată de AAC privind controalele de stat realizate în anul 2024, în domeniul protecției consumatorilor, evidențiem că în mediu **doar 3% (circa 10) din numărul total al controalelor** au fost desfășurate în corespundere cu fișele de post ale angajaților. Celelalte **97% (circa 290)** din totalul controalelor de stat raportate reprezintă de fapt inspecții aeronautice, care au fost desfășurate de persoane ale căror fișe de post **nu prevăd sarcini aferente controlului de stat.**

În contextul celor relatate supra, rezultă că entitatea raportează circa 300 de controale de stat în privința a 9 domenii de competență, deși Statul de personal al AAC, inclusiv fișele de post specifice unor categorii de funcții **nu prevăd sarcini aferente controlului de stat** (cu excepția celor din domeniul protecției consumatorului).

NOTĂ!

Menționăm că potrivit art. 11 lit. c) din Legea nr. 131/2012, **autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor** (Cancelaria de Stat) **supraveghează introducerea datelor privind controalele, planificarea și efectuarea acestora în Registrul de stat al controalelor.**

La caz, se menționează că deși reprezentanții Direcției supravegherea controalelor de stat din cadrul Cancelariei de Stat, sunt la curent cu practica de raportare ambiguă a inspecțiilor aeronautice drept controale de stat, la elaborarea **rapoartelor anuale privind controlul de stat**, aceștia utilizează datele raportate de către AAC, fără a le contrapune cu cele din Registrul de stat a controalelor și interveni corespunzător în acest sens. Ca rezultat, **practica de raportare ambiguă a inspecțiilor aeronautice drept controale de stat este una tolerată de către ambele părți.**

Mai mult, potrivit art.12 lit. a) și c) din Legea nr.131/2012, **autoritatea de supraveghere a controalelor are dreptul să solicite și să primească** de la organele abilitate cu funcții de control, de la autoritățile administrației publice centrale și locale și de la alte instituții publice **informația necesară pentru verificarea corectitudinii datelor introduse în Registrul de stat al controalelor**, inclusiv **să înainteze, conform legii, organelor competente sesizări în scopul înlăturării cauzelor și condițiilor care au favorizat comiterea de acțiuni neconforme legii de către organele abilitate cu funcții de control și/sau persoanele din cadrul acestora.**

Potrivit art.13 din Legea nr.131/2012, una din obligățiile autorității de supraveghere a controalelor este să supravegheze corectitudinea introducerii în Registrul de stat al controalelor a datelor privind controalele, planificarea și efectuarea acestora de către fiecare organ abilitat cu funcții de control.

Astfel, se recomandă ca autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor, să intervină prompt pe aspectele vizate pentru a exclude practica defectuoasă de raportare a inspecțiilor aeronautice drept controale de stat. Practică care ar putea admite evaluarea activității conducătorului organului de control ca fiind una foarte bună, deși activitatea de control în temeiul Legii nr.131/2012, este desfășurată de facto doar pe domeniul protecției consumatorului.

Subsecvent, raportându-ne la Tabelul nr. 4 „Informație privind activitatea de control de stat”, evidențiem că AAC prezintă date de cu privire la „măsurile restrictive și prescriptive” emise în cadrul controlului. Vezi mai jos extras din raport.

Extras din Raportul privind obiectivele și indicatorii de performanță ale AAC în domeniul controlul de stas pentru anul 2024, Anexa nr. 4.

5	Numărul măsurilor restrictive și a prescripțiilor emise în urma controlului	183	49	85
---	---	-----	----	----

NOTĂ!

Potrivit art. 29 alin. 1 din Legea nr. 131/2012, în cazul în care în cadrul controlului efectuat de organul de control se constată încălcări ale legislației ce nu constituie infracțiuni, organul în cauză include în procesul-verbal de control o prescripție privind înlăturarea acestor încălcări.

De asemenea, în conformitate cu art. 29¹ alin. 1 din Legea nr. 131/2012, măsurile restrictive prevăzute de prezenta lege reprezintă acțiuni și/sau inacțiuni dispuse de către organul de control cu scopul eliminării sau diminuării unui pericol iminent și imediat pentru drepturile și libertățile fundamentale **care fac obiectivul prezentei legi**, pentru mediu sau pentru, viața, sănătatea și proprietatea oamenilor, constatat în cadrul controlului.

Urmare a faptului că AAC desfășoară activități de control în baza Legii nr.131/2012 doar pe domeniul protecției consumatorului, se prezumă că datele prezentate în acest sens nu vizează doar activitatea de control, ci și activitățile specifice inspecțiilor aeronautice.

În concluzie, AAC urma să raporteze „măsurile corective și prescriptive” aplicate doar în cadrul controlului de stat.



CONCLUZIE:

AAC admite unele neconformități la raportarea activității de control, inclusiv a măsurilor corective și prescriptive;

AAC își asumă realizarea/atingerea indicatorii de performanță aferenți activității de control, deși la calcularea/măsurarea indicatorilor de performanță ar urma să fie utilizate doar datele aferente controlului de stat, exceptând inspecțiile aeronautice;

La elaborarea raportului anual privind controlul de stat, autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor utilizează informațiile prezentate de către AAC, fără a le contrapune cu datele din Registrul de stat a controalelor;

Statutul de personal al AAC și fișele de post ale angajaților entității nu reglementează expres sarcinile de bază aferente controlului de stat, cu excepția controlului privind protecția consumatorului.



RECOMANDARE:

Neadmiterea raportării către autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor a inspecțiilor aeronautice drept controale de stat, precum și a măsurilor corective și prescriptive aplicate în cadrul inspecțiilor;

Raportarea conformă și veridica a informațiilor aferente activității de control desfășurate în corespundere cu Legea nr.131/2012, inclusiv a măsurilor corective și prescriptive specifice controlului de stat, către autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor;

Instituirea unui mecanism de control intern funcțional privind respectarea veridicității datelor raportate către autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor;

Completarea Statului de personal al AAC și a fișelor de post ale agenților publici, cu sarcinile de bază aferente controlului de stat desfășurat în baza *Legii nr. 131/2012 (cu excepția controlului privind protecția consumatorului care este reglementat)*;

Desfășurarea instruirilor privind procedura de desfășurare a controlului de stat în cadrul domeniilor de competență atribuite prin Legea nr. 131/2012, solicitarea suportului metodologic și consultativ reprezentanților Cancelariei de Stat.

CĂTRE CANCELARIA DE STAT:

Verificarea prin contrapunere a datelor prezentate de către AAC cu privire la controlul de stat cu cele din Registrul de stat a controalelor;

Neadmiterea includerii în raportul anual privind controlul de stat a datelor care se referă la inspecțiile aeronautice, raportate ca controale de stat.

3.1.5. NEEFECTUAREA CONTROLULUI DE STAT ÎN CADRUL PROCEDURII DE ELIBERARE A ACTULUI PERMISIV

În conformitate cu Nomenclatorul actelor permise prevăzute la Anexa nr.1³⁷ al *Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător*, Autoritatea Aeronautică Civilă are în competența sa eliberarea următoarelor **actelor permise din categoria autorizațiilor** (*autorizație pentru zboruri neregulate; autorizație de operator aerian – AOA – aviația generală și/sau lucru aerian; certificat de operator aerian; certificat de operator de aerodrom/helicopter; certificat de furnizor de servicii de navigație aeriană; certificat al întreprinderii de întreținere tehnică; certificat al întreprinderii de deservire la sol; autorizație pentru zboruri regulate*) și **acte permise din categoria certificatelor** (*autorizație de instalare și de exploatare a emițătoarelor radio; certificat de navigabilitate; autorizație pentru zbor special*).

În acest sens, potrivit art. 11¹ alin.1) din *Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător*, **controlul de stat necesar pentru emiterea actului permisiv și/sau pentru verificarea respectării cerințelor și condițiilor de licențiere, autorizare sau certificare se planifică, se efectuează și se înregistrează în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat.**

Astfel, contrar normelor prevăzute supra, AAC nu desfășoară **controlul de stat** pentru emiterea actului permisiv și/sau pentru verificarea respectării cerințelor și condițiilor de licențiere, autorizare sau certificare, în condițiile *Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat*. Deși reprezentanții AAC au confirmat că **în cadrul procedurii de eliberare a actelor permise sunt desfășurate inspecții aeronautice**, acestea nu pot fi calificate drept controale de stat în sensul *Legii nr.131/2012*.

Prin urmare, practica de calificare a inspecțiilor aeronautice drept controale de stat și desfășurarea acestora în cadrul procedurii de eliberare a actelor permise contravine cu prevederile art. 11¹ alin.1) din *Legea nr. 160/2011*.

³⁷ Anexa 1 al *Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător* – Nomenclatorul actelor permise eliberate de către autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător.

Mai mult, evidențiem că potrivit *Raportului privind obiectivele și indicatorii de performanță ale AAC*, **entitatea raportează eronat** datele cu privire la desfășurarea controlului de stat în cadrul procedurii de eliberare a actelor permissive. *Vezi mai jos extras din Raportul privind obiectivele și indicatorii de performanță ale AAC.*

Extras din Raportul privind obiectivele și indicatorii de performanță ale AAC în domeniul controlul de stas pentru anul 2024, Anexa nr. 4.

**Tabelul 4. Informație
privind activitatea de control de stat**

Nr. d/o	Denumirea	2022	2023	2024
1	2	3	4	5
1	Numărul controalelor planificate, total	406	287	222
2	Numărul controalelor efectuate, total	402	293	319
	din care:			
2.1	planificate	335	222	207
2.2	inopinate, total, din care:	67	71	112
2.2.1	în cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv	17	9	34
3	Numărul controalelor comune efectuate cu alte organe	0	0	
4	Numărul controalele în care s-au depistat neconformități	126	121	73
5	Numărul măsurilor restrictive și a prescripțiilor emise în urma controlului	183	49	85
6	Suma sancțiunilor aplicate, mii lei	213,0	114,0	156,7

Drept urmare, se reliefează practica de substituie defectuoasă a controlului de stat cu inspecțiile aeronautice, fapt care poate admite potențiale conflicte de competență sau conflicte ale normelor de drept în activitatea entității. Acest factor de risc ar putea genera riscul abuzului de serviciu sau riscul depășirii atribuțiilor de serviciu.

Suplimentar la cele menționate, evidențiem și unele neclarități aferente unor rubrici ale paginii web oficiale a AAC, ale căror titluri se dublează, astfel creând unele confuzii vizavi de datele publicate. Astfel, au fost identificate **două rubrici cu titluri identice aferente controlului de stat**, dintre care o rubrică face referire la controlul de stat aferent protecției consumatorilor, iar a doua rubrică sub aceeași denumire include informații cu privire la **inspecțiile aeronautice**. *Vezi mai jos extrase de pe pagina web a AAC.*



Extras de pe pagina web a AAC la compartimentul „Controlul de stat”, aferent protecției consumatorilor.



Autoritatea Aeronautică Civilă
a Republicii Moldova

Căutare



+373 22 823 500
L-V 7:30 - 16:30
info@caa.gov.md

RO

DESPRE NOI ▾ PROTECȚIA CONSUMATORILOR ▾ PROGRAMUL NAȚIONAL DE SIGURANȚĂ A ZBORURILOR

HARTA SITE-ULUI

TRANSPARENȚĂ DECIZIONALĂ ▾ CADRUL NORMATIV LINIA INSTITUȚIONALĂ PENTRU INFORMARE: 022 823 500

- Controlul de stat ▸
 - Tipuri de control
 - Drepturile inspectorului
 - Obligațiile inspectorului
 - Obligațiile persoanei supuse controlului
 - Controale de stat
 - Liste de control
 - Drepturile persoanei supuse controlului
- Bugetul AAC ▸
- Planul de formare profesională
- Control de stat
- Petiții și adresări
- Salarii
- Planul de activitate
- Rapoarte de activitate



Extras de pe pagina web a AAC la compartimentul „Controlul de stat”, aferent inspecțiilor aeronautice.

CONTROL DE STAT

Acasa / Transparență decizională / Control de stat



- Știri și evenimente
- Despre Noi +
- Protecția consumatorilor +
- Operațiuni aeriene +
- Licențiere personal Aeronautic +
- Medicina aeronautică +
- Siguranța zborurilor +

PLANUL de supraveghere continuă a Direcției Aeroporturi pentru anul 2025

87KB

Link



Planul Direcției Navigabilitate de supraveghere a întreprinderilor și aeronavelor pentru anul 2025

357KB

Link



Plan inspectii DOA 2025 AU&AUU

441KB

Link



Planul de supraveghere continuă a Direcției Aeroporturi pentru anul 2025, Ed. 01 din 31.03.2025

79KB

Link



Urmare celor constatate, evidențiem necesitatea ajustării paginii web a entității prin separarea/divizarea celor două instrumente de control (*controlul de stat și inspecțiile aeronautice*) și redenumirea corespunzătoare a acestora, într-un mod care să evite neadmiterea unor confuzii și ambiguități inclusiv la asigurarea transparenței în procesul decizional și asigurarea accesului la informații de interes public.



CONCLUZIE:

Calificarea neconformă a inspecțiilor aeronautice drept controale de stat și desfășurarea acestora în cadrul procedurii de eliberare a actelor permissive;

Neefectuarea controlului de stat în cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv în condițiile *art. 11¹ alin.1) din Legea nr. 160/2011*;

Identificarea a două rubrici separate pe pagina web a AAC cu titluri identice care se referă la controlul de stat aferent protecției consumatorilor și la inspecțiile aeronautice;

Entitatea raportează eronat datele cu privire la desfășurarea controlului de stat în cadrul procedurii de eliberare a actelor permissive.



RECOMANDARE:

Desfășurarea controlului de stat în procesul de eliberare a actelor permissive, în conformitate cu prevederile *art. 11¹ alin.1) din Legea nr. 160/2011*;

Ajustării paginii web a entității prin separarea/divizarea celor două instrumente de control (*controlul de stat și inspecțiile aeronautice*) și redenumirea corespunzătoare a rubricilor pe pagina web a AAC;

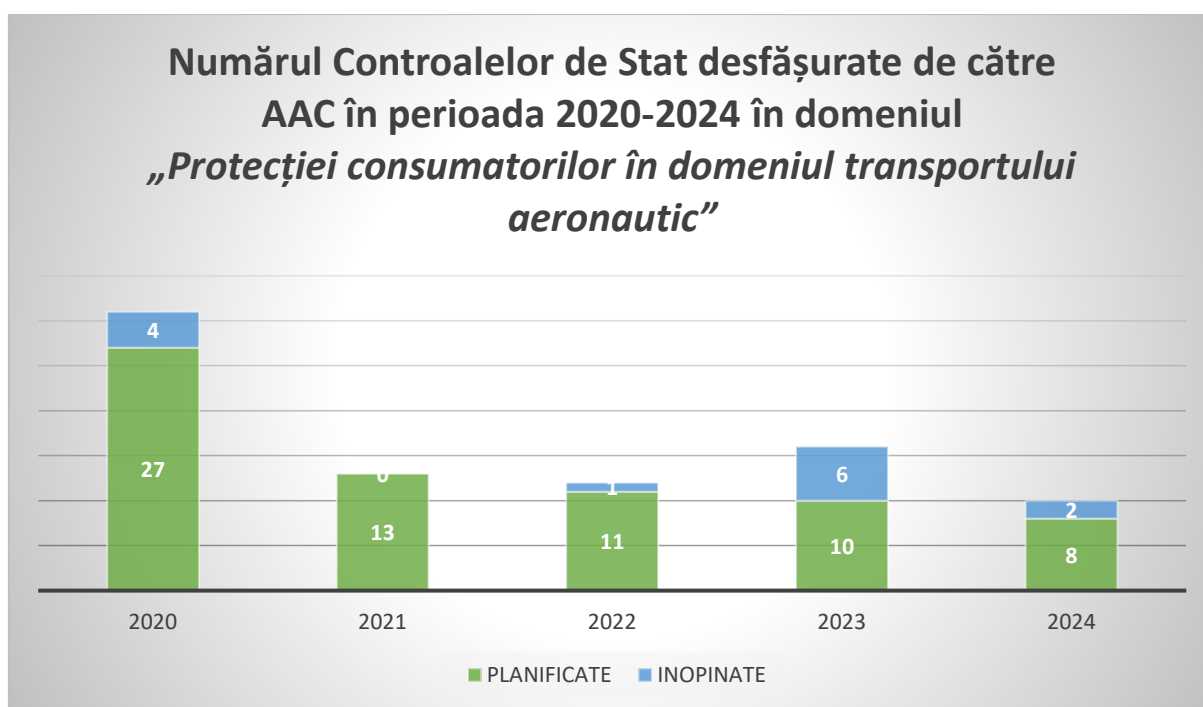
Raportarea corespunzătoare a datelor cu privire la nr. controalelor de stat desfășurate în cadrul procedurii de eliberare a actelor permissive către Cancelaria de stat.

3.2. CONTROLUL DE STAT ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI

Potrivit art. 36 alin. 2) lit. c) din Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor, controlul respectării prevederilor legislației cu privire la protecția consumatorilor în partea ce ține de *siguranța și calitatea produselor și serviciilor, introduse sau puse la dispoziție pe piață și destinate consumatorilor, inclusiv în partea ce se referă la practicile corecte în domeniu transportului aerian, este efectuat de către Autoritatea Aeronautică Civilă* – organ abilitat cu funcții de control în transport aeronic.

Astfel, din anul 2017, competența privind protecției consumatorilor în domeniul transportului aerian, a fost atribuită AAC.

Reiterăm, că din cele 5 domenii atribuite în competența AAC (potrivit Anexei la Legea nr. 131/2012) – entitatea desfășoară controlul de stat **doar în domeniul protecției consumatorilor**. *Vezi mai jos statistica controalelor de stat desfășurate de către AAC în domeniul „Protecției consumatorilor în domeniul transportului aeronic”.*



Potrivit datelor statistice prezentate supra, remarcăm că deși numărul petițiilor parvenite în adresa AAC, aferente domeniului protecției consumatorilor este în creștere, **controalelor desfășurate în acest sens sunt în descreștere în ultimii ani.**

Notă! Deși competența în domeniul protecției consumatorilor a fost atribuită AAC din anul 2017 (în vigoare din 2018), primele controale de stat în acest sens au fost planificate și desfășurate **în anul 2020, tergiversările respective nefiind justificate.**

Urmare a examinării procedurii de desfășurare a controlului de stat de către AAC în domeniul protecției consumatorilor, au fost **constatate multiple deficiențe**, care au fost descrise detaliat în cele ce urmează.

NECONFORMITĂȚI AFERENTE CONTROLULUI DE STAT ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI:

3.2.1. INCERTITUDINI ȘI AMBIGUITĂȚI PRIVIND PRINCIPIILE DE ÎNȚIERE A CONTROLULUI DE STAT ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI

Potrivit art. 19 alin. (2¹) din Legea nr.131/2012 – ***plîngerile și petițiile***, inclusiv ***sesizările sau solicitările organelor de drept sau ale altor organe de stat, pot constitui temei pentru un control inopinat*** doar în condițiile respectării prevederilor alin.(1) și (2) și doar dacă circumstanțele sau informațiile pe care acestea le conțin, fiind analizate în baza evaluării riscurilor, indică în mod rezonabil asupra unei posibile încălcări care în mod iminent provoacă prejudicii și dacă aceste circumstanțe și informații sînt probate în vreun fel. Plîngerile, petițiile sau alte sesizări care nu motivează inițierea imediată a unui control inopinat, în baza analizei riscurilor, pot fi luate în considerare la următoarea planificare anuală a controalelor.

Urmare a examinării modului de inițiere și desfășurare a controlului de stat în domeniul protecției consumatorilor în cadrul AAC, au fost constatate multiple **neclarități procesuale și incertitudini privind mecanismele aplicate întru asigurarea executării prescripțiilor inspectoriale** emise de AAC în cadrul controlului de stat.

Întru exemplificarea neconformităților constatate, au fost selectate aleatoriu și analizate petițiile **aferele revendicării dreptului la compensație** adresate de către petenți față de o singură companie aeriană.

Astfel, în anul 2024 din totalul de **127 de petiții** parvenite de la petenți la AAC în adresa unei singure companii (C.A „F.O.”) – **70 de petiții** s-au referit la revendicarea dreptului minim la compensație (anulare/întârziere zbor, cazurile respective fiind confirmate de către AAC ca fiind încălcat dreptul minim la compensație).

În cadrul celor 70 de petiții prenotate, AAC a informat petentul privind inițierea în baza petiției consumatorului a unui **control de stat inopinat**, urmare a cărui fapt companiei aeriene **urmează ai fi întocmit un P-V contravențional** în baza contravenției prevăzute la art. 344 alin. 3 lit. d) din CC³⁸ – *practici comerciale incorecte*.

³⁸ art. 344 alin. 3 lit. d) CC– utilizarea de către comerciant a practicilor comerciale incorecte (înșelătoare și/sau agresive) care denaturează sau sînt susceptibile să denatureze în mod esențial comportamentul economic al consumatorului mediu la care ajung sau căruia li se adresează ori al membrului mediu al unui grup, în cazul cînd practicile comerciale sînt adresate unui anumit grup de consumatori.



Fiind examinate răspunsurile oferite petenților, se remarcă că AAC **în baza celor 70 de petiții a inițiat 4 controale de stat „inopinate”** (acestea având de fapt o periodicitate o dată la trei luni) în cadrul cărora a întocmit **4 P-V contravenționale**, câte unul per fiecare control de stat.

Urmare a examinării și grupării celor 70 de petiții (după criteriile: zbor, destinație, persoană), **au fost identificate 38 de cazuri care se atestă a fi cazuri distincte**. Or, potrivit răspunsurilor oferite de către AAC celor 70 de petenți, se prezumă că entitatea urma să examineze **prin prisma practicilor comerciale incorecte, 38 de cazuri diferite**, cu toate acestea, entitatea a desfășurat în acest sens doar 4 controale inopinate.

Vezi mai jos informația detaliată privind controalele desfășurate vizavi de zborurile la care face referire petentul pe parcursul anului 2024³⁹.

Procesul verbal cu privire la controlul de stat desfășurat	Destinația/curșa	Număr scrisoare de ieșire
PV AAC 2024-00003 din 29.03.2024	5F 326 Chișinău-Istanbul	855
	5F 712 Chișinău-Dublin	873/902
	5F 712 Chișinău Dublin	902/873
	5F 903 Chișinău -Nice	878/789
	5F 903 Chișinău -Nice	789/878
	5F 154 Chișinău -Dubai	884/1817
	5F 581 Chișinău Tbilisi	895
	5F 582 Chișinău Tbilisi	895
	5F 638 Chișinău Frankfurt	898
	Chișinău Istanbul	899
	5F 514 Chișinău Valencia	902/1812/1815/1816
	5F 235 Chișinău Verona	903
	5F 685 Chișinău Düsseldorf	911/1822
	5F 836 Chișinău Brussels	925
	5F 3317 Chișinău Antalya	939
	5F 901 Chișinău-Nice	947
PV AAC 2024- 00006 din 27.06.2024	5F 637 Chișinău-Frankfurt	1808/2962
	5F 231 Chișinău Bologna	1809/2963
	5F 618 Chișinău Londra	1810
	5F 327 Chișinău-Istanbul	1811
	5F 514 Chișinău Valencia	1812/902/1815/1816
	5F 514 Chișinău Valencia	1812/902/1815/1816
	5F 514 Chișinău Valencia	1812/902/1815/1816
	5F 154 Chișinău Dubai	1817/884
	5F 685 Chișinău Düsseldorf	1822/911
	5F 152 Dubai-Chișinău	1829
	5F 617 Chișinău-Londra	1839/2956
	5F 254 Veneția-Chișinău	1840
	5F 686 Düsseldorf-Chișinău	1841/2452
	5F 512 Barcelona-Chișinău	1842/2398
	5F 835 Chișinău-Brussels	1834
	5F 152 Chișinău Dubai	1844
	5F 5315 Chișinău Antalya	1881
	5F 512 Barcelona – Chișinău	2398/1842
	5F 5317 Chișinău – Antalya	1876/1879
	5F 5321 Tivat – Chișinău	1878
PV AAC 2024-00007 din 20.09.2024	5F 5411 Chișinău – Heraklion	1880
	5F 737 Chișinău – Amsterdam	2428/3024
	5F 325 Chișinău – Istanbul	2450
	5F 738 Amsterdam – Chișinău	3019/3020/3021
	5F 5312 Antalya – Chișinău	2447/2446
	5F 5316 Antalya – Chișinău	2448
	5F 812 Lisabona – Chișinău	2429
	5F 298 Roma – Chișinău	2451/3023
	5F 447 Chișinău – Tel Aviv	2433
	5F 448 Tel Aviv – Chișinău	2403
	5F 326 Istanbul – Chișinău	2430/3022
	5F 5412 Heraklion – Chișinău	2449/3018

³⁹ Informația a fost sistematizată în baza răspunsurilor oferite de către inspectorii din cadrul AAC.

FIA 5312 Antalya – Chișinău	2446/2447
5F 686 Düsseldorf-Chișinău	2452/1841
5F 904 Nice – Chișinău	2399
5F 215 Chișinău – Parma	2397
5F 811 Chișinău – Lisabona	2431
5F 296 Milano – Chișinău	2454
5F 1617 Chișinău – Londra	2402

De menționat că la nivel de entitate nu au fost identificate careva norme care să reglementeze clar periodicitatea și criteriile de cumulare a petițiilor care pot sta la baza inițierii unui control. Astfel, nefiind clar de ce în unele cazuri entitatea **cumulează mai multe petiții la anumite intervale de timp, iar în alte cazuri mai puține pentru inițierea controlului de stat.**

Cu titlu de exemplu se prezintă următoarea speță:



Controlul de stat desfășurat în baza PV de control nr. PV-AAC-2024-00006 din 27.06.2024 a fost realizat în baza a 21 de petiții cu referire la 11 cazuri diferite, urmare a cărui fapt a fost întocmit un singur P-V contravențional.

NOTĂ!

*Potrivit informației tabelare prezentate supra **evidențiem că controalele „inopinate” sunt desfășurate o dată la trei luni** (PV-AAC-2024-00003 din 29.03.2024; PV-AAC-2024-00006 din 27.06.2024; PV-AAC-2024 – 00007 din 20.09.2024; nr. PV-AAC-2024 – 00008 din 22.11.2024).*

La caz, se menționează că obiectivul principal al unui control inopinat este de a verifica respectarea cerințelor stabilite de legislație, adesea ca urmare a unei sesizări sau a existenței unor indicii de încălcare a legii, și are ca scop constatarea rapidă a unor fapte de încălcare a legii.

*Prin urmare, practica de desfășurare a controalelor inopinate o dată la trei luni, ar putea să contravină cu caracterul **inopinat/imprevizibil** al controalelor în acest caz și de constatare rapidă a unor fapte de încălcare a legii.*

În concluzie, cumularea defectuoasă și discreționară a petițiilor în lipsa unor criterii clare care ar constitui temei de inițiere a controlului de stat, inclusiv nereglementarea procesului de lucru în acest sens (lipsa unor reglementări interne privind procedura de examinare/soluționare a petițiilor în domeniul drepturilor consumatorilor), admit **decizii discreționare privind periodicitatea desfășurării controalelor.**

NOTĂ!

*Cumularea defectuoasă și discreționară a petițiilor în lipsa unor criterii clare, inclusiv nereglementarea procesului de lucru în acest sens, **limitează consumatorul la dreptul de individualizare a cazului.***

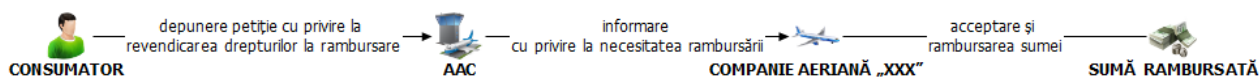
Mai mult, se atestă că în procesul de *revendicare a drepturilor minime la compensație a pasagerilor*, unele companii se conformează cerințelor prevăzute de HG nr.836/2012, altele însă nu.

Prin urmare, practica de sfidare a dispozițiilor legale în acest sens, poate fi susținută inclusiv de deciziile discreționare ale agenților publici din cadrul AAC privind periodicitatea desfășurării controalelor inopinate, care de regulă se soldează cu întocmirea doar a unui singur proces verbal contravențional în baza art. 344 alin.3 lit.d) din CC.

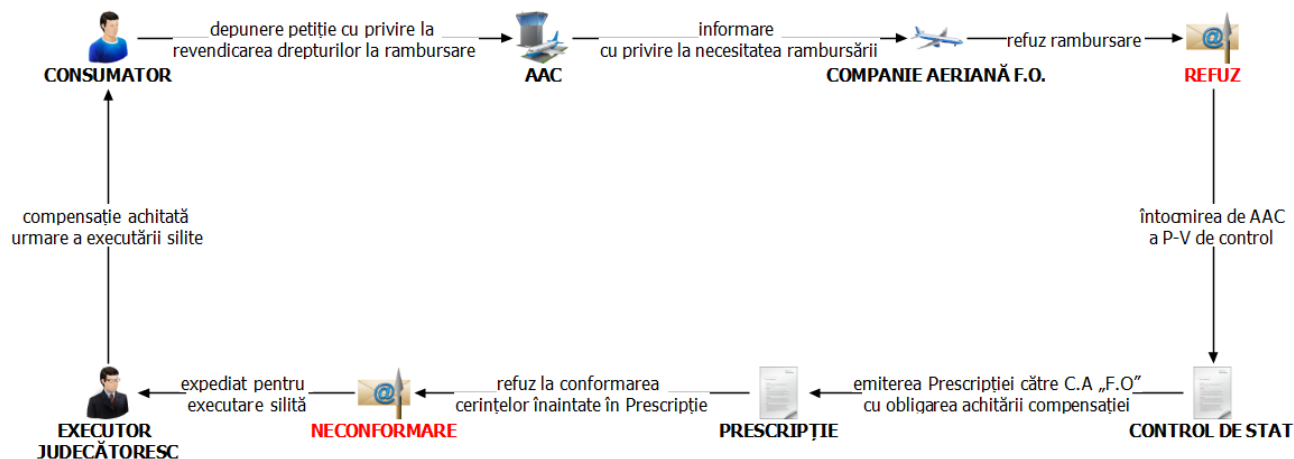
Mai jos, sunt prezentate etapele parcurse de către consumator pentru revendicarea drepturilor sale minime (în baza HG nr. 836/2012) în cazul a două companii aeriene diferite.

În exemplul nr. 1 compania se conformează obligațiilor, iar în exemplul nr. 2, compania se opune conformării.

Exemplul nr. 1, C.A. „XXX”



Exemplul nr. 2, C.A. „F.O.”



Din prezentarea grafică la exemplul nr. 2 se relevă **refuzuri neîntemeiate de revendicare a drepturilor consumatorilor și tergiversări premeditate a proceselor de către compania C.A „F.O.”** care are o poziția dominantă pe piață. La caz, evidențiem că în lipsa unor pârghii/măsuri cu caracter punitiv eficiente de constrângere a companiei C.A „F.O.”, riscul încălcării drepturilor consumatorului poate fi unul tolerat.

Vezi mai jos un studiu de caz în acest sens.



STUDIU DE CAZ!

La 01.09.2023, prin petiția nr. H08/2023, cet. H.V. s-a adresat AAC în vederea revendicării dreptului la compensație pentru zboruri anulate ce urmau a fi operate de către C.A. „F.O” SRL, or, ultima a refuzat achitarea compensațiilor pentru zborurile anulate petentului, în mărime de 800 de euro.

La caz se relevă că petentul nu a fost informat de către C.A. „F.O.” cu privire la anularea zborurilor, or, acesta a suportat cheltuieli personale de cazare și transport într-un stat străin.

La 17.11.2023, prin scrisoarea nr. 3490 ca răspuns la petiția prenotată AAC a comunicat petentului cu privire la desfășurarea în acest sens a unui control de stat inopinat, urmare a cărui fapt a fost întocmit P-V de control cu obligarea C.A. „F.O.” achitării compensației de 800 de euro potrivit pct. 20 din Regulament⁴⁰, fixând termenul de conformare data de **27.12.2023**.

Suplimentar, AAC a informat petentul cu privire la sancționarea C.A. „F.O.” în baza contravenției prevăzute la art. 344 alin. 3 lit. d) din CC⁴¹ – practici comerciale incorecte. *Vezi mai jos extras din răspuns la petiție.*

Stimate domnule [REDACTED]

Autoritatea Aeronautică Civilă a Republicii Moldova (în continuare AAC) a examinat petiția, înregistrată cu nr. H08/2023 din 01.09.2023, prin intermediul căreia se revendică dreptul minim la compensație în cazul zborului anulat nr. 5F 738 din 10.06.2023 și zborului anulat nr. 5F 738 din 11.06.2023, ce urmau a fi efectuate de compania aeriană [REDACTED] S.R.L. și comunică.

Cazul enunțat a constituit obiectul unui control de stat inopinat, inițiat în temeiul Legii nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

La solicitarea consumatorului din 03.07.2023, CA [REDACTED] S.R.L. a manifestat refuz tacit de achitare a compensației în cuantum total de 800 euro pentru zborul anulat nr. 5F 738 din 10.06.2023 și zborul anulat nr. 5F 738 din 11.06.2023.

Prin intermediul procesului – verbal de control nr. PV-AAC-2023-00012 din 10.11.2023, **Autoritatea Aeronautică Civilă a obligat CA** [REDACTED] S.R.L. să achite în beneficiul consumatorului [REDACTED] compensația în cuantum total de 800 euro, conform prevederilor pct. 20 al Regulamentului, fiind stabilit termenul – **27.12.2023**.

⁴⁰ Regulamentului privind compensarea și asistența pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor aprobat prin HG nr. 836/2012.

⁴¹ art. 344 alin. 3 lit. d) CC– utilizarea de către comerciant a practicilor comerciale incorecte (înșelătoare și/sau agresive) care denaturează sau sînt susceptibile să denatureze în mod esențial comportamentul economic al consumatorului mediu la care ajung sau căruia li se adresează ori al membrului mediu al unui grup, în cazul cînd practicile comerciale sînt adresate unui anumit grup de consumatori.

Concluzii: Din analiza documentului, rezultă că Autoritatea Aeronautică Civilă a desfășurat un control de stat inopinat în baza *Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat*, ca urmare a unei petiții privind revendicarea dreptului la compensație pentru zborul anulat. Astfel, în urma controlului, AAC a emis un proces-verbal de control (PV-AAC-2023-00012 din 10.11.2023) prin care a obligat compania aeriană C.A. „F.O” S.R.L. să achite o compensație în cuantum total de 800 euro către petentul H.V., conform prevederilor *Regulamentului aprobat prin HG nr. 836/2012*.

Cu toate acestea, compania aeriană a refuzat să execute măsurile prescrise de AAC, iar prin scrisoarea nr. H01/2024 din **05.02.2024**, cet. H.V. s-a adresat **repetat** către AAC **în vederea comunicării neîndeplinirii obligațiilor impuse de către C.A. „F.O”**.

Prin urmare, se constată că compania aeriană C.A. „F.O” S.R.L. a omis executarea prevederilor prescripției inspectoriale emisă urmare a unui control de stat legal, astfel, refuzând să achite compensațiile prevăzute pentru pasageri urmare a anulării zborului.

Suplimentar, se constată că deși AAC avea pârghii legale pentru a sancționa omiterea executării prevederilor prescripției inspectoriale, prevăzute la art. 220² Cod contravențional, aceasta nu a intervenit în acest sens. Omisiunea sa poate fi calificată drept **pasivitate administrativă** care poate fi asociată cu riscul neglijenței în serviciu, risc care poate limita dreptul la compensație, ori dreptul la rambursare sau redirectionare, în cazul în care:

- *operatorul economic (C.A. „F.O.”) refuză să execute măsuri obligatorii;*
- *autoritatea de control (AAC) nu activează mecanismele legale de constrângere, deși este competentă și obligată să o facă.*

Mai mult, se constată că AAC per general nu aplică în practica prevederile art. 220² CC, astfel **tolerând comportamentul rău intenționat și premeditat al agenților economici.**

Această situație ar putea determina inițierea următoarelor acțiuni:

- *acțiune civilă împotriva companiei aeriene pentru executarea compensației;*
- *sesizarea instituțiilor ierarhic superioare sau a organelor de control privind inacțiunea AAC, în vederea investigării pasivității instituționale, neglijenței în serviciu.*



CONCLUZIE:

Incertitudini și ambiguități la stabilirea periodicității desfășurării controalelor de stat în domeniul protecției consumatorului în baza unor petiții;

Cumularea defectuoasă și discreționară a petițiilor în lipsa unor criterii clare care ar constitui temei de inițiere a controlului de stat;

Lipsa unor reglementări interne privind procedura de examinare/soluționare a petițiilor în domeniul drepturilor consumatorilor;

Încălcarea obligațiilor instituite prin *HG nr.836/2012*, preponderent de către o singură companie aeriană care are o poziția dominantă pe piață;

Neaplicarea de către AAC a prevederile art. 220² CC, admite și tolerează comportament rău intenționat al unor agenți economici, care are impact asupra dreptului la compensație, rambursare sau redirecționare.



RECOMANDARE:

Reglementarea normelor interne privind procedura de examinare/soluționare a petițiilor în domeniul drepturilor consumatorilor și periodicității desfășurării controlului de stat în acest sens;

Stabilirea unor criterii clare de inițiere a controlului de stat aferent domeniului protecției consumatorilor în baza unor petiții;

Neadmiterea tolerării încălcării obligațiilor legale de către companiile aeriene, instituite prin *HG nr.836/2012*;

Aplicarea de către AAC a prevederilor art. 220² CC, neadmiterea și netolerarea încălcării executării prevederilor prescripției de către companiile aeriene.

3.2.2. NEGLIJAREA OBLIGAȚIEI DE SUPRAVEGHERE INTERNĂ A LEGALITĂȚII CONTROALELOR INOPINATE

Art. 31¹ alin. (1) și (2) din Legea nr. 131/2012 prevede următoarele:

- **alin.1)**, conducătorul organului de control sau al organului ierarhic superior va dispune periodic, **dar nu mai rar de o dată în semestru, verificarea legalității, oportunității și motivării acțiunilor de control inopinat** efectuate de inspectorii din cadrul organului de control în cauză;
- **alin. 2)**, în cazul depistării acțiunilor de control inopinat nejustificate adecvat și inițiate și/sau desfășurate cu încălcarea prezentei legi, inclusiv în cazurile prevăzute la art. 31, **conducătorul organului de control sau al organului ierarhic superior va dispune sancționarea persoanelor responsabile din cadrul organului de control în cauză în funcție de gravitatea încălcărilor, de asemenea va întreprinde acțiunile necesare pentru recuperarea prejudiciului**

cauzat persoanelor supuse controlului sau organului de control în urma acțiunilor de control nejustificate și/sau desfășurate cu încălcarea legislației.

Prin urmare, contrar normelor instituite la art. 31¹ alin. (1) și (2) din Legea nr.131/2012, AAC nu a verificat legalitatea, oportunitatea și motivarea acțiunilor de control inopinat efectuate de inspectorii din cadrul organului de control în cauză, inclusiv nu a aplicat careva sancțiuni în acest sens, inclusiv în cazurile prevăzute la art. 31 din Legea nr. 131/2012.

Mai mult, potrivit art. 31¹ alin. 4) din Legea nr. 131/2012, organul de control **este obligat să informeze** autoritatea de supraveghere a controalelor și organul ierarhic superior despre **rezultatele supravegherii interne efectuate**, inclusiv despre încălcările depistate în urma supravegherii și sancțiunile aplicate în acest sens, **în termen de cel mult o lună de la încheierea verificării** efectuate conform alin. (1).

În această ordine de idei, evidențiem că obligația de verificare a legalității controalelor inopinate, precum și a raportării rezultatelor verificărilor către MIDR a fost neglijată.

Aceste omisiuni constituie o încălcare a obligațiilor legale, care pot:

- **compromite mecanismul legal de control** și prevenire a abuzurilor, întrucât supravegherea internă este un instrument-cheie pentru asigurarea legalității și proporționalității controalelor;
- **admite materializarea unor riscuri aferente practicilor arbitrare** și ilegale la inițierea și desfășurarea controalelor inopinate,
- **tolera unele riscuri** de corupție;
- **permite exercitarea discreționară a atribuției de control**, ori utilizarea controlului ca instrument de presiune;
- **favoriza interese private sau de grup**, inclusiv în detrimentul interesului public;
- **submina principiile transparenței**, responsabilității și proporționalității în materie de control;
- **genera rapoarte de activitate** denaturate sau incomplete etc.



CONCLUZIE:

Neglijarea obligației de efectuare a controlului intern privind verificarea legalității, oportunității și motivării acțiunilor de control inopinat efectuate;

Neglijarea obligației de verificare a legalității controalelor inopinate și de raportare a rezultatelor verificărilor



RECOMANDARE:

Efectuarea verificărilor interne de către conducătorul AAC privind verificarea legalității, oportunității și motivării acțiunilor de control inopinat efectuate;

Instituirea uni mecanism intern privind desfășurarea periodică, dar nu mai rar de o dată în semestru, a verificării legalității, oportunității și motivării acțiunilor de control inopinat efectuate de inspectorii din cadrul organului de control în cauză în conformitate cu prevederile art. 31¹ alin.1) din Legea nr. 131/2012;

Raportarea rezultatelor verificărilor interne desfășurate către MIDR, în conformitate cu prevederile art. 31¹ alin. 4) din Legea nr. 131/2012.

3.2.3. LIMITAREA NEÎNTEMEIATĂ A DREPTURILOR CONSUMATORILOR

Potrivit cap. V „Dreptul la compensație”, **pct.18** din HG nr.836/2012⁴², când se face trimitere la prezentul capitol, pasagerii primesc o compensație în valoare de:

- a) 250 euro pentru toate zborurile de 1500 kilometri sau mai puțin;
- b) 400 euro pentru toate zborurile cuprinse între 1500 și 3500 kilometri;
- c) 600 euro pentru toate zborurile care nu intră sub incidența literelor a) sau b).

Pentru stabilirea distanței se ia în considerare ultima destinație unde pasagerul urmează să sosească după ora prevăzută datorită refuzului la îmbarcare sau anulării zborului. **Plata compensației pentru întârzierea zborului se va efectua în lei moldovenesti** la cursul Băncii Naționale a Moldovei la data achitării acesteia.

În conformitate cu **pct. 19** din HG nr. 836/2012, *atunci când pasagerilor li se oferă redirecționarea spre destinația finală cu un zbor alternativ, a cărui oră de sosire nu depășește ora de sosire prevăzută a zborului rezervat inițial operatorul aerian poate reduce cu 50 % compensația prevăzută la prezentul punct.*

Astfel, potrivit **pct. 20** din HG nr. 836/2012, compensația menționată la punctul 19 se plătește în numerar, prin transfer bancar electronic, ordin de plată bancar sau cec bancar sau, cu acordul scris al pasagerului, în bonuri de călătorie și/sau alte servicii.

Analiza comparativă a punctelor 18, 19 și 20 din Hotărârea Guvernului nr. 836/2012 evidențiază că, deși compensațiile financiare acordate pasagerilor în cazul refuzului la îmbarcare, anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor sunt reglementate în

⁴² HG nr. 836/2012 pentru aprobarea Regulamentului privind compensarea și asistența pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor;

mod explicit la pct.18, actul normativ nu prevede expres modalitatea de plată a acestor compensații.

Spre deosebire de pct.18, pct.19 reglementează o excepție în cazul oferirii redirecționării către destinația finală, iar pct.20 stabilește clar modalitatea de plată a compensației pentru situațiile prevăzute exclusiv la pct.19, indicând opțiuni precum numerar, transfer bancar sau bonuri valorice, cu acordul pasagerului.

Prin urmare, rezultă că:

Reglementările privind plata compensației de la pct.20 nu sunt formal extinse asupra pct.18, iar *HG nr. 836/2012* nu conține dispoziții exprese privind modalitatea de plată a compensațiilor acordate în temeiul pct.18, ceea ce poate conduce la practici administrative neuniforme și afectarea drepturilor pasagerilor.

Într-o altă ordine de idei, se prezumă că deși *HG nr.836/2012* nu face referire expresă la modalitatea de plată în cazurile prevăzute la pct.18, **se prezumă că acesta urmează a fi efectuată prin analogie în conformitate cu pct. 20**, adică în *numerar, prin transfer bancar electronic, ordin de plată bancar sau cec bancar sau, cu acordul scris al pasagerului, în bonuri de călătorie și/sau alte servicii*.

Cu toate acestea, în lipsa unor prevederi clare, modalitatea de plată a compensației pentru situațiile prevăzute exclusiv la pct.18 pot avea un caracter discreționar și ambiguu. Din aceste considerente, pentru asigurarea transparenței și protecției consumatorilor, se recomandă completarea cadrului normativ cu dispoziții exprese privind modalitatea de plată a compensației prevăzute la pct.18.

La caz, evidențiam că urmare a vidului normativ aferent modalității de plată a compensațiilor prevăzute la pct.18 din *HG.nr.836/2012*, unele companii aeriene au instituit propriile reglementări care oferă companiei aeriene dreptul achitării compensațiilor **pe contul personal** al clientului, deținut la compania aeriană (*exemplu: „MyF.O”*) .

În practică, anumite companii aeriene — inclusiv C.A.„F.O” — nu transferă compensația bănească direct pasagerului (*prin cont bancar, numerar etc.*), ci o creditează într-un cont electronic intern (wallet sau „*cont de client* – „MyF.O”) creat pe platforma companiei.

Acest cont poate fi utilizat exclusiv pentru achiziția de servicii oferite în acest caz de SRL „F.O,” (ex: bilete, bagaje etc.). Pasagerul nu are opțiunea să retragă suma în numerar sau să o transfere în propriul cont bancar.

Această modalitate de compensare poate constitui o încălcare a drepturilor pasagerilor, în special în următoarele condiții:

→ Lipsa consimțământului expres al pasagerului:

Analizând pct.20 din *HG nr. 836/2012*, evidențiem că **plata în bonuri sau alte servicii se poate face doar cu acordul scris al pasagerului**. Astfel, în absența acestui

acord, singura formă legală rămâne plata în numerar, transfer bancar, ordin bancar sau cec.

→ **Aplicarea acestei practici în cazul compensației prevăzute la pct.18 din HG nr. 836/2012:**

Așa cum s-a constatat, HG nr. 836/2012 nu prevede expres modalitatea de plată pentru pct.18. Cu toate acestea, lacuna de drept nu poate permite companiei să impună unilateral o metodă de plată restrictivă.

→ **Restrângerea nejustificată a folosirii compensației:**

Compensația este un drept financiar liber, iar limitarea utilizării ei doar în cadrul companiei (*prin wallet intern*) poate fi considerată o limitare neîntemeiată a dreptului consumatorului, fapt care poate contravine cu *Legea nr.105/2003 privind protecția consumatorilor*.

Practica de compensare a pasagerilor prin creditarea unui cont intern (wallet) utilizabil exclusiv pentru achiziționarea de bilete proprii nu este în corespundere cu cerințele legale aplicabile plății compensațiilor prevăzute de *HG nr. 836/2012* și **poate constitui o formă de limitare abuzivă a drepturilor consumatorilor, în lipsa unui acord expres și scris al acestora.**

NOTĂ!

*Potrivit art.2 alin. 1) din Legea nr. 105/2003, domeniul de aplicare a legii stabilește cerințele generale de protecție a consumatorilor, de asigurare a cadrului necesar accesului neîngrădit la produse și servicii, informării complete asupra caracteristicilor principale ale acestora, **apărării și asigurării drepturilor și intereselor legitime ale consumatorilor** în cazul unor practici comerciale incorecte, participării acestora la fundamentarea și luarea de decizii ce îi interesează în calitate de consumatori.*

În concluzie, vidul normativ aferent modalității de plată a compensațiilor prevăzute la pct.18 din HG.nr.836/2012, a generat practici discreționare și neconforme de creditare în contul electronic a clientului, creat pe platforma companiei.



NOTĂ!

*Potrivit art. 2025 alin. 1) Cod Civil care prevede modul de reparare a prejudiciului, stipulându-se în acest sens că repararea prejudiciului **se face în natură**, prin restabilirea situației anterioare, iar dacă aceasta nu este cu puțință ori dacă persoana vătămată nu este interesată de repararea în natură, prin plata echivalentului bănesc (despăgubire), **stabilit prin acordul părților sau, în lipsa unui asemenea acord, prin hotărâre judecătorească.***

*La caz, remarcăm că repararea prejudiciului se v-a efectua în natură, adică în bani, iar pentru ca banii în întreaga măsură să aparțină pasagerului/consumatorului, ultimului trebuie să i se ofere **posibilitatea de posesie, folosință și dispoziție**.*

*Drept urmare, modalitatea de compensare pe contul on-line a companiei aeriene **nu oferă consumatorului revendicarea dreptului de folosință**, or de facto mijloacele bănești rămân pe contul companiei aeriene contrar voinței pasagerului.*

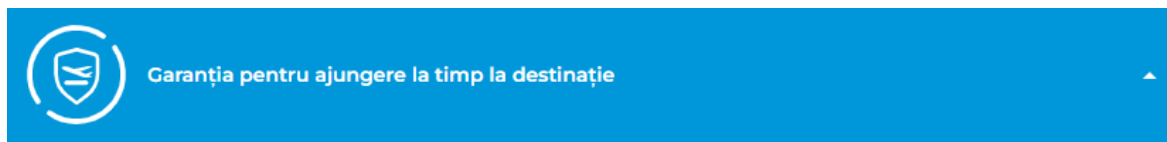
În susținerea poziției conform căreia compensarea pasagerilor trebuie să se realizeze prin plată directă în numerar sau echivalent bancar, și nu prin mijloace impuse unilateral de compania aeriană (*ex. conturi virtuale interne*), *se reține aplicabilitatea art. 2025 alin. (1) din Codul Civil al Republicii Moldova*, care stabilește că repararea prejudiciului se face în natură, iar dacă aceasta nu este posibilă, ori persoana vătămată nu este interesată de o astfel de reparare, despăgubirea se acordă prin echivalent bănesc, stabilit cu acordul părților sau, în lipsa acestuia, prin hotărâre judecătorească.

Deși norma civilă este una complementară față de cadrul normativ *special (HG nr. 836/2012)*, aceasta poate constitui temei pentru a refuza formele de compensare restrictive (*bonuri, conturi interne etc.*), dacă acestea nu au fost acceptate în mod expres. Astfel, compensația bănească directă reprezintă forma implicită și legală de reparare a prejudiciului, iar orice abatere de la aceasta, fără consimțământul pasagerului, poate fi considerată ca abuzivă.

Evidențiem că AAC în calitatea sa de organ de supraveghere și control în domeniul protecției consumatorilor **urma să intervină prin instituirea unor mecanisme și măsuri de prevenire a practicilor abuzive de instituire a propriilor reguli aferente modalității de plată a compensațiilor prevăzute la pct.18 din HG.nr.836/2012, care se atestă a fi în detrimentul consumatorului.**

Astfel, se constată că AAC **nu a întreprins suficiente măsuri pentru a preveni practicile abuzive** de instituire a propriilor reglementări cu privire la modalitățile de plată a compensațiilor de către companiile aeriene.

Pe cale de consecință, lipsa unor măsuri eficiente din partea AAC a generat practici/reglementări neuniforme la stabilirea cuantumului în materie de compensare a pasagerilor în eventualitatea anulării sau întârzierii zborurilor, care contravin expres cu prevederile *HG nr. 836/2012*, *vezi Extrasul pagina web a unei companii aeriene*.

Extras pagina web:

Zbor întârziat sau cursă anulată?
Primești o recompensă de până la 100 euro.

Zbor întârziat: achitarea în mărime de 15 EUR începând cu a șasea oră de reținere trecută integral și pentru fiecare oră de reținere ulterioară trecută integral.

Zbor anulat: achitarea cheltuielilor suplimentare suportate pentru cazare în hotel pe durata reținerii cursei în limita sumei de 70 EUR, precum și a cheltuielilor pentru alimentație pe durata reținerii cursei în limita sumei de 23 EUR, cheltuielile fiind confirmate documentar.

**STUDIU DE CAZ!**

Prin scrisoarea nr. C34/07.10.2024 petentul C.V. s-a adresat către AAC în vederea *revendicării dreptului minim la compensație* în legătură cu întârzierea zborului operat de C.A „F.O.”.

Petentul a comunicat că la soluționarea cazului, C.A „F.O.” a ținut cont de **normele interne instituite în materie de compensare**, nu de cele prevăzute în HG nr. 836/2012. Astfel, **fiindu-i oferită drept recompusă suma de 75 de euro** (*contrar celei de 250 euro stabilită în HG nr. 836/2012*) care urmau a fi transferate pe contul „MyF.O”, *vezi mai jos extras din răspunsul oferit de către companiei aeriană.*

Extras din răspunsul C.A „F.O” oferit petentului C.V.

În vederea celor expuse și ținând cont de faptul că biletul de călătorie, cod rezervare [REDACTED] a fost utilizat, compania I [REDACTED] oferă o compensație în mărime de 75 euro pentru fiecare pasager. Compensația de 75 eur va fi transferată pe contul My [REDACTED] al pasagerului [REDACTED]

Prin scrisoarea nr. 3016 din 03.12.2024 (*cu depășirea termenului de circa o lună*) AAC a oferit un răspuns general petentului precum că cazul enunțat constituie obiectul unui control de stat inopinat (*PV-AAC-2024-00008 din 22.11.2024*).

Drept urmare, în cadrul controlului de stat, s-a stabilit că compania C.A „F.O.” a încălcat prevederile regulamentului aprobat prin HG nr. 836/2012, *vezi mai jos extras din P-V de control de stat.*

Cu toate acestea, **careva prescripții pentru înlăturarea/remedierea neconformităților constatate nu au fost identificate ca fiind aplicate.**

Extras din P-V de control de stat.

CA "F[]" prin scrisorile expediate pasagerilor a recunoscut plata compensațiilor solicitate de consumatori în legătură cu anularea din motive operaționale a zborurilor indicate. Însă, transportatorul a refuzat achitarea compensației financiare consumatorilor ce variază de la 250 EUR la 400 EUR per/pasager, conform modului stabilit de Regulament, oferindu-le doar selectiv anumite despăgubiri, ce variază de la 75 euro la 150 euro. Clauzele transportatorului.

Mai mult, se relevă discrepanțe dintre datele indicate în P-V de control de stat și Listele de verificare, or potrivit P-V de control de stat nr.00007 din 20.09.2024, inspectorul AAC a indicat multiple neconformații, însă care nu se regăsesc menționate în Listele de verificare. Situația dată poate admite potențiale abuzuri la efectuarea controalelor de stat, tolerarea unor abateri, ori tratamente preferențiale.

Urmare celor relatate supra, se impune:

- **Modificarea/completarea HG nr. 836/2012 în ceea ce privește:**
 - ✓ *reglementarea expresă a modalității de plată a compensațiilor prevăzute la pct.18;*
 - ✓ *reglementarea interdicției de impunere unilaterală a compensării prin conturi interne sau bonuri valorice, în lipsa acordului expres al pasagerului;*
 - ✓ *reglementarea interdicției de reglementare a normelor interne în materie de compensare de către companiile aeriene care să contravină cu normele HG nr. 836/2012.*
- **Ajustarea listelor de verificare în corespundere cu modificările legislației naționale și adaptarea acestora în corespundere cu tipologia riscurilor constatate în practică;**
- **Sanționarea practicilor comerciale care condiționează dreptul la compensație, de acceptare a unor forme de plată restrânse.**



CONCLUZIE:

Vidul normativ aferent modalității de plată a compensațiilor specific pct.18 din HG.nr.836/2012, limitează neîntemeiat drepturile consumatorilor, inclusiv a admis instituirea de către companiile aeriene a propriilor reglementări care contravin cu normele Regulamentului privind compensarea și asistența pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor;

AAC în calitate sa de organ de supraveghere și control în domeniul protecției consumatorilor **nu a întreprins suficiente măsuri pentru a preveni practicile abuzive** de instituire a propriilor reglementări cu privire la modalitățile de plată a compensațiilor de către companiile aeriene;



Discrepanțe dintre constatările în P-V de control de stat și Listele de verificare.



RECOMANDARE:

Modificarea/completarea HG nr. 836/2012 în ceea ce privește:

- *reglementarea expresă a modalității de plată a compensațiilor prevăzute la pct.18;*
- *reglementarea interdicției de impunere unilaterală a compensării prin conturi interne sau bonuri valorice, în lipsa acordului expres al pasagerului;*
- *reglementarea interdicției de reglementare a normelor interne în materie de compensare de către companiile aeriene care să contravină cu normele HG nr. 836/2012.*

Sanționarea practicilor comerciale care condiționează dreptul la compensație, de acceptare a unor forme de plată restrânse.

Ajustarea listelor de verificare în corespundere cu modificările legislației naționale și adaptarea acestora în corespundere cu tipologia riscurilor constatate în practică.

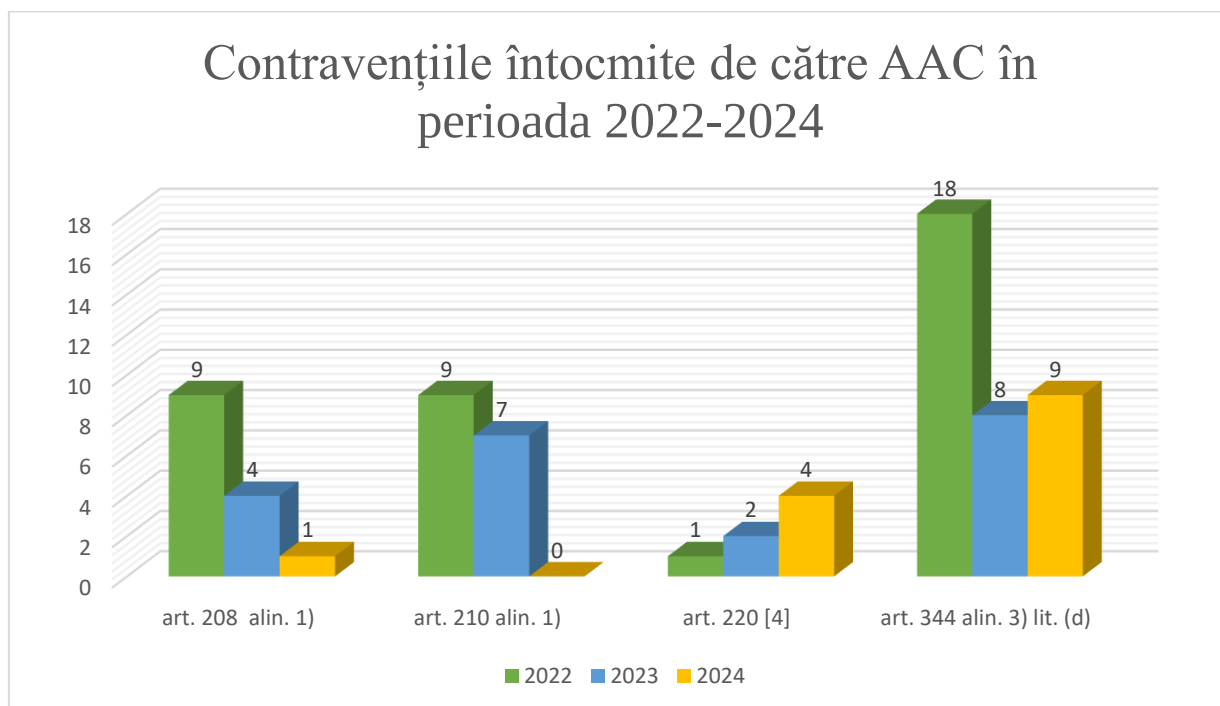
IV. PRACTICA CONTRAVENȚIONALĂ

Potrivit art.10 din Codului Contravențional, **contravenția** constituie fapta – acțiunea sau inacțiunea ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, săvârșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, și este pasibilă de sancțiune contravențională.

În corespundere cu art.440 alin.(1) din Cod Contravențional, **constatarea faptei contravenționale** înseamnă activitatea, desfășurată de agentul constatat, de colectare și de administrare a probelor privind existența contravenției, deciziei privind examinarea contravenției în temeiul constatării agentului constatat sau procesului-verbal cu privire la contravenție, de aplicare a sancțiunii contravenționale sau de trimitere, a dosarului, după caz, funcționarului abilitat să examineze cauza contravențională, din cadrul autorității din care face parte agentul constatat, în instanța de judecată sau în alt organ spre soluționare.

Potrivit art. 407 alin. 4) Cod contravențional, **Autoritatea Aeronautică Civilă are în competența sa constatarea și examinarea contravențiilor** prevăzute la art.84, 208, 210–220⁶, art.273 pct.1), 2), 4), 6), 10)–13), art.278–281, art.283 alin.(1) și art.344 CC.

În continuare se afișează informația statistică cu privire la aplicarea practicii contravenționale de către AAC în perioada anilor 2022-2024.



Potrivit datelor statistice prezentate supra, se atestă că din totalul contravențiilor prevăzute la art. 407 alin.4) CC, **AAC a documentat în practică doar 4 din cele 27 de contravenții atribuite în competența sa, ori cele 23 de contravenții nu au fost documentate niciodată.**

4.1. DEFICIENȚE AFERENTE PRACTICII CONTRAVENȚIONALE

4.1.1. DOCUMENTAREA INEFICIENTĂ A UNOR CONTRAVENȚII

În conformitate cu art. 2 din Cod contravențional, **scopul legii contravenționale constă în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, ordinii publice, a altor valori ocrotite de lege, în soluționarea cauzelor contravenționale, precum și în prevenirea săvârșirii de noi contravenții.**

În acest sens, fiind examinat modul de documentare/examinare/soluționare a cauzelor contravenționale de către AAC, precum și finalitatea cauzelor respective, **se relevă o ineficiență a activității aferente practicii contravenționale.**



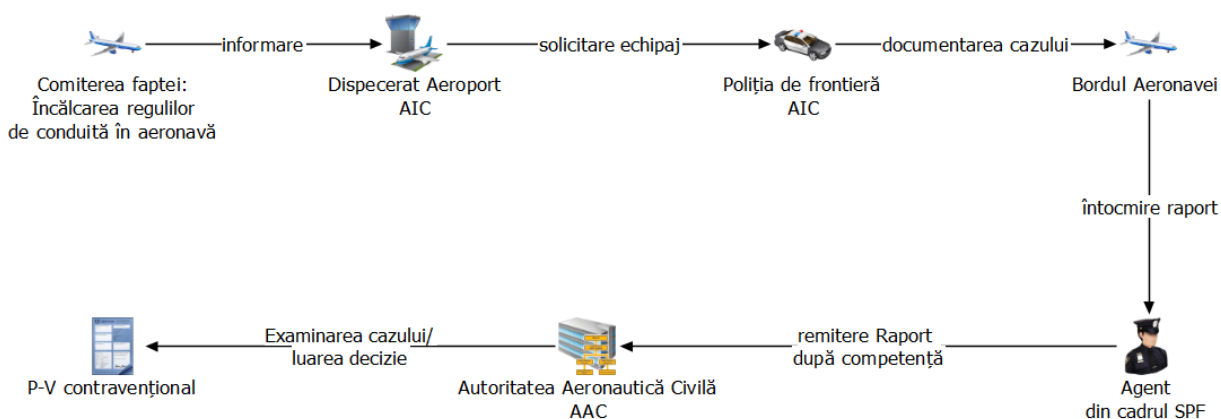
EXEMPLU:

Cu titlul de exemplu:

Referindu-ne la art. 210 alin. 1) CC – *încălcarea regulilor de conduită în aeronavă*, **se relevă că 50% din cazuri documentate în acest sens au fost încetate.**

În acest sens, fiind examinate dosarele contravenționale prin prisma art. 441 CC, se relevă că procesele contravenționale **au fost încetate în temeiul art. 441 alin. 1) lit.f) CC – nu a fost identificat făptuitorul și/sau termenul prescripției tragerii la răspundere contravențională a expirat.**

În continuare a fost descrisă procedura de documentare a contravenției prevăzute la art. 210 alin. 1) CC, vezi mai jos prezentarea grafică a etapelor parcurse.



NOTĂ! Competența de examinare și sancționare a contravenientului în baza art. 210 CC îi revine ***Direcției securitate aeronautică*** din cadrul AAC.

Potrivit prezentării grafice pprenotate, se relevă că AAC examinează din oficiu cazurile contravenționale prevăzute la art.210 CC, în baza **rapoartelor întocmite de angajații SPF a AIC**⁴³, iar ca rezultat entitatea emite o decizie sau întocmește un P-V contravențional.

Model de Raport întocmit de angajații SPF a AIC:

R a p o r t

Vă raportează că la data de [] eu agent principal [] îndeplineam obligațiile de serviciu la controlul și supravegherea frontierei de stat a R. Moldova, în patrula „CD” și „CMT” pe direcția intrare. În jurul orelor 05:30 de la ruta „Dublin-Chișinău „9U832” am primit informația de la Dispeceratul AIC, precum că la bordul aeronavei se află un pasager cu un comportament agresiv care a încălcat unele reguli de conduită la bordul aeronavei. Deplasându-mă la fața locului am constatat că pasagerul fiind identificat ca cet. [] a.n. 13.11.1973 pașaport nr. 05[] eliberat la data de 20.02.2019, mirosea puternic a alcool și folosea cuvinte necenzurate, manifestând un comportament neadecvat. Fiind în starea de ebrietate nu a putut să depună în scris explicație.

Prin urmare, fragmentul inserat supra ilustrează raportul privind nerespectarea regulilor de conduită la bordul aeronavei întocmit de către SFP a AIC. Analizând informațiile din raport, se constată că acesta nu conține toate informațiile relevante și necesare pentru o examinare eficientă a faptei de către AAC (*ex: lipsesc datele de contact, adresa de domiciliu etc.*). Din aceste considerente, AAC ajunge în imposibilitatea de a identifica contravenientul, ceea ce duce de regulă la încetarea proceselor contravenționale.

La caz menționăm că de regulă rapoartele vizate, includ doar datele din pașaportul cetățeanului, adresa de domiciliu, inclusiv datele de contact fiind omise. Drept urmare, **AAC este în imposibilitatea de a identifica** contravenientul, mai mult, ultimii neavând acces la baza de date unică Acces WEB care iar putea permite stabilirea domiciliului, inclusiv a datelor de contact.

Dat fiind faptul că reprezentanții AAC nu se deplasează la fața locului în cazul comiterii faptelor contravenționale, subliniem asupra importanței privind întocmirea corespunzătoare a rapoartelor de către angajații SFP a AIC, fapt **care ar permite documentarea conformă** a faptei contravenționale.

Analiza procedurii de documentare a cauzelor contravenționale prevăzute la art. 210 alin. (1) Cod contravențional, desfășurată de către Autoritatea Aeronautică Civilă (AAC) în baza rapoartelor întocmite de angajații Serviciului Poliției de Frontieră –

⁴³ Sectorul Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău

Aeroportul Internațional Chișinău (SPF a AIC), relevă unele **deficiențe structurale și funcționale care afectează eficiența procesului contravențional.**

În special:

- Rapoartele SPF a AIC sunt adesea incomplete și lipsite de anumite informații esențiale, cum ar fi adresa de domiciliu, datele de contact sau alte elemente identificatorii ale contravenientului;
- AAC nu dispune de acces direct la baza de date unică *Acces WEB*, ceea ce duce la imposibilitatea identificării făptuitorului și în consecință, la încetarea procesului contravențional;
- SPF a AIC refuză furnizarea unor informații esențiale (*adresa de domiciliu, date de contact etc.*) din baza de date *Acces WEB* către AAC, invocând normele *Legii nr. 195/2024 privind protecția datelor cu caracter personal*, ceea ce relevă lipsa unui cadru interinstituțional clar de colaborare;
- Se constată o disproporționalitate între gravitatea faptelor comise și resursele umane implicate în documentare și examinare, în condițiile în care lipsa informațiilor relevante reduce activitatea AAC la formalități inutile și tergiversări neîntemeiate etc.

Aceste deficiențe generează riscuri majore precum neaplicarea sancțiunilor contravenționale, impunitate pentru persoanele vizate, și tergiversări nejustificată a procesului de tragere la răspundere etc.

Într-un final, numărul proceselor contravenționale încetate în temeiul art. 441 alin.1) lit.f) CC denotă **practici de documentare inefficientă ale unor contravenții**, astfel, tolerând săvârșirea unor noi contravenții.



CONCLUZIE:

Numărul proceselor contravenționale încetate în temeiul art. 441 alin.1) lit.f) CC denotă practici de documentare inefficientă ale unor contravenții, astfel, tolerând săvârșirea unor noi contravenții;

Disproporționalitate între fapta comisă și resursele umane implicate în documentarea/examinarea unor contravenții;

Rapoartele SPF a AIC sunt incomplete și nu includ informațiile cu privire la adresa de domiciliu, datele de contact sau alte elemente identificatorii ale contravenientului;

Lipsa accesului direct la baza de date unică Acces WEB duce la imposibilitatea identificării făptuitorului și în consecință, la încetarea procesului contravențional;

Lipsa unor instrumente eficiente de cooperarea între AAC și SPF AIC, admite tergiversări nejustificate, inclusiv expirarea termenilor de prescripție a cauzelor contravenționale.



RECOMANDARE:

Elaborarea și aprobarea unei proceduri interne (*Instrucțiune*) privind procedura de documentare/examinare a contravențiilor atribuite în competența AAC;

Calificarea corectă a contravenției prevăzute la art. 210 CC, cu specificarea în Instrucțiune a elementelor componentei contravenționale. În acest sens, a se ține cont de dispozițiile clasice/specifice pe care comandantul de aeronavă le poate oferi persoanelor (*cuplare centură, interzicere fumat etc.*);

Asigurarea accesului controlat al AAC la datele minime necesare identificării contravenienților, cu respectarea prevederilor legale în vigoare privind protecția datelor personale;

Organizarea unei ședințe comune cu reprezentanții Poliției de frontieră (*Sectorul Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău*) în vederea eficientizării colaborării dintre AAC și SPF a AIC, fapt care ar exclude potențiale tergiversări sau refuzuri de acordare a suportului reciproc în cazul documentării cazurilor contravenționale;

Elaborarea unor formulare standardizate pentru raportarea contravențiilor, care să includă obligatoriu toate elementele necesare declanșării procedurii de sancționare;

Examinarea oportunității de încheiere a unui acord de colaborare dintre AAC și SPF a AIC, în vederea neadmiterii tergiversărilor la examinarea cazurilor contravenționale, precum și responsabilizarea angajaților Poliției de frontieră întru documentarea calitativă a faptelor constatate.

4.1.2. OMITEREA/SFIDAREA UNOR OBLIGAȚII PREVĂZUTE DE LEGE CARE AR RESPONSABILIZA AGENȚII ECONOMICI

Ținând cont de deficiențele identificate în cadrul procedurii administrative, inclusiv de cele specifice controlului de stat desfășurat de către AAC, precum și de competențele atribuite în baza art. 407 alin. 4) CC, se relevă că AAC **omite/sfidează anumite obligații privind responsabilizarea agenților economici.**

La caz reiterăm că, AAC nu utilizează toate pârghiile legale acordate prin lege care ar responsabiliza agenții economici la respectarea cadrului legal național.

Prin urmare, deși în cadrul examinării practicii administrative și a controlului de stat au fost identificate deficiențe privind neconformarea/nerespectarea cadrului legal de către agenți economici, AAC nu a întreprins careva măsuri în vederea responsabilizării acestora.



Cu titlu de exemplu se prezintă următoarea speță:

În cadrul desfășurării controlului de stat pe domeniul protecției consumatorului desfășurat la una din companiile aeriene, AAC a constatat că compania aeriană a ezitat să achite compensații pasagerilor afectați de zborurile întârziate sau anulate în multiple cazuri, fapt care a dus la încălcarea drepturilor consumatorului. Cu toate acestea, **entitatea nu a întocmit nici un P-V contravențional în acest sens potrivit competențelor pe care le deține.**

Vezi mai jos extrase din P-V de control și listei de verificare cu constatările privind încălcările depistate.

Extras din P-V contravențional:

călătorie și/sau alte servicii. CA "A" a ezitat să achite compensații pasagerilor afectați de zborurile întârziate sau anulate, conform prevederilor legale prezentate. Încălcările enunțate

Extras din Lista de verificare:

6	Sunt înregistrate petițiile consumatorilor în registrul de reclamații și sunt examinate în termenii stabiliți?	Art.9 lit.g), j) și 10 lit.h) L e g e a nr.105/2003; pct.1 HG nr.1141/2006	☐	☐	Compania aeriană nu 8 examinează petițiile în termenii stabiliți, în unele cazuri pasagerii nu recepționează răspunsuri nici în 90 de zile, în alte cazuri pasagerii primesc răspunsuri care de n a t u r e a z ă comportamentul lor. Astfel, [] s.r.l. duce în eroare pasagerii despre c u a n t u m u l compensației minime.
---	--	--	--------------------------	--------------------------	---

NOTĂ!

Potrivit art. 278 alin. 2) Cod Contravențional – **refuzul vânzătorului, prestatorului de a satisface reclamația consumatorului privind remedierea gratuită a deficiențelor**

*apărute la produs, serviciu, înlocuirea gratuită a acestuia sau **restituirea contravalorii** produsului, **serviciului necorespunzător în condițiile stabilite de legislație**, se sancționează cu amendă de la 30 la 60 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 90 la 120 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.*

Totodată, în conformitate cu art. 344 alin. 3) lit. a) CC – **neînregistrarea de către vânzător, prestator a reclamației consumatorului, nesoluționarea reclamației în termenele stabilite de lege**, se sancționează cu amendă de la 6 la 15 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 30 la 60 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.

De asemenea, potrivit art. 220² CC – **omiterea executării în termenul stabilit ori executarea necorespunzătoare a prevederilor prescripției inspectoriale de către persoanele fizice și juridice care activează în domeniul aviației civile**, se sancționează cu amendă de la 60 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 90 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 240 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei juridice cu sau fără privarea, în toate cazurile, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.

Prin urmare, deși AAC constată nerespectarea cadrului legal în domeniul protecției consumatorilor de către companiile aeriene, **aceasta nu atrage la răspundere contravențională companiile aeriene în baza art. 278 alin. 2), art. 344 alin. 3) lit. a) sau a art. 220² CC.**

La caz, menționăm că **scopul legii contravenționale** constă în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, ordinii publice, a altor valori ocrotite de lege, în soluționarea cauzelor contravenționale, precum și în prevenirea săvârșirii de noi contravenții.

Mai mult că, contravenția prevăzută la art. 220² CC este una dintre puținele contravenții atribuite în competența AAC ce prevede inclusiv sancțiunea **sub formă de privare a dreptului de a desfășura o anumită activitate**. Astfel, se prezumă că aplicabilitatea acestui articol ar putea contracara comportamentul abuziv și iresponsabil al companiilor aeriene în coraport cu consumatorii.

Cu toate aceste, unele companii aeriene nu execută prescripțiile inspectoriale, iar AAC deși deține pârghii reale în acest sens nu atrage la răspundere contravențională companiile vizate, deși în cazul dat răspunderea contravențională ar putea preveni săvârșirea de noi contravenții.

Drept urmare, dreptul la informare și la compensații a pasagerilor cărora li s-a refuzat îmbarcarea, în cazul anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor ar putea fi prejudiciat.

**CONCLUZIE:**

Nerespectarea cadrului legal în domeniul protecției consumatorilor de către companiile aeriene;

Neexecutarea prescripțiilor inspectoriale de către companiile aeriene;

Omiterea/sfidarea de către AAC a unor obligații prevăzute de lege care ar responsabiliza/sanționa agenții economici;

Tolerarea de către AAC a comportamentului abuziv a agenților economici;

Prejudicierea dreptul la informare și la compensații a pasagerilor cărora li s-a refuzat îmbarcarea, anulat sau întârziat prelungit zborul.

**RECOMANDARE:**

Asigurarea urmăririi efective și în termen a prescripțiilor inspectoriale;

Executarea obligațiilor legale aferente domeniului de competență, prin contracararea faptelor contravenționale prevăzute de CC;

Neadmiterea tolerării comportamentului abuziv a agenților economici și sancționarea acestora în cazul comiterii unor contravenții.

4.1.3. LIPSA RESPONSABILITĂȚILOR CLARE PENTRU ANUMITE ÎNCĂLCARI, PRECUM ȘI A UNOR SANȚIUNI PENTRU LIMITAREA NEÎNTEMEIATĂ A DREPTURILOR CONSUMATORILOR

Lipsa responsabilității clare pentru încălcări este omisiunea sau ambiguitatea reglementării responsabilității pe care trebuie să o poarte entitatea publică sau privată pentru încălcarea prevederilor cadrului normativ. Această carență face ca normele referitoare la responsabilitățile entităților publice sau private să aibă un caracter declarativ, ducând la imposibilitatea aplicării în practică a acestora, prin urmare, la responsabilizarea insuficientă a anumitor subiecți pentru respectarea prevederilor legale.

Lipsa sancțiunilor reprezintă omisiunea stabilirii sancțiunilor pentru încălcarea prevederilor legale. În lipsa unor sancțiuni clare pentru încălcarea prevederilor actelor normative de către subiecții de drept, apare riscul că aceștia vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare a legii, ceea ce va perpetua săvârșirea abuzurilor în cauză.

Referindu-ne la obligația operatorilor aerieni **de a informa pasagerii despre drepturile lor**, remarcăm că potrivit pct. 38 din Regulament⁴⁴ – Operatorul aerian care refuză îmbarcarea sau anulează un zbor **prezintă fiecărui pasager în cauză o comunicare scrisă în care sînt precizate normele de compensare și asistență în conformitate cu dispozițiile prezentului Regulament. De asemenea, el prezintă fiecărui pasager afectat de o întârziere de cel puțin două ore o comunicare scrisă echivalentă. Pasagerului i se mai prezintă, sub formă scrisă, coordonatele autorității publice desemnate cu atribuții în domeniu, menționate la punctul 42 din prezentul Regulament.**

Potrivit pct. 42 din Regulamentul prenotat, *Autoritatea Aeronautică Civilă efectuează controlul respectării prevederilor legislației în domeniul protecției consumatorilor în transport aerian.*

În sensul dat, remarcăm că deși au fost identificate multiple cazuri de **informare necorespunzătoare/lipsă de informare** asupra drepturilor consumatorilor în cazurile zborurilor anulate, cadrul legal **nu prevede responsabilități clare pentru anumite încălcări și sancțiuni pentru limitarea neîntemeiată/încălcarea drepturilor consumatorului/pasagerului.**

La caz se relevă că circa 60% din pasageri a căror zboruri au fost anulate **nu au fost informați corespunzător privind drepturile sale**, fapt ce a permis companiilor aeriene să impună/instituie propriile condiții privind compensațiile de întârziere.

Mai mult, asemenea situații au fost constatate și de către inspectorii AAC în cadrul controalelor de stat, *vezi extrasul din P-V de control.*

Extras din P-V control de stat nr. 00008 din 22.11.2024.

*Însă, transportatorul a refuzat achitarea compensației financiare consumatorilor ce variază de la 250 EUR la 400 EUR per/pasager, conform modului stabilit de Regulament, oferindu-le doar selectiv anumite despăgubiri, ce variază de la 75 euro la 150 euro. Clauzele transportatorului, expuse în scrisorile oferite consumatorilor **poartă un caracter vădit denaturat** fiind considerate **expuneri false** a drepturilor minime ale pasagerilor redactate în capitolul III-V al Regulamentului*

Prin urmare, **lipsa responsabilități clare și a sancțiunilor** pentru neinformarea corespunzătoare a pasagerilor aferent *drepturilor sale minime la compensație pentru zborurile întârziate/anulate*, au generat săvârșirea abuzurilor în procesul de aplicare a legii de către companiile aeriene.

Astfel, cadrul legal național nu prevede responsabilități clare și sancțiuni pentru nerespectarea obligației de informare/comunicare corectă și în termen a pasagerilor. Această lacună de drept permite companiilor aeriene să continue practicile abuzive în

⁴⁴ Regulamentul privind compensarea și asistența pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor aprobat prin HG nr. 836/2012;

acest sens fără a putea fi trase la răspundere, mizând pe faptul că majoritatea pasagerilor nu vor acționa pentru a-și proteja dreptul.

În consecință poate fi prejudiciată încrederea cetățenilor în servicii de transport aerian, precum și crește riscul de abuzuri repetate.



CONCLUZIE:

Lipsa unor responsabilități clare și a sancțiunilor pentru neinformarea corespunzătoare a pasagerilor aferent drepturilor sale minime la compensație pentru zborurile întârziate/anulate admite neaplicarea efectivă a cadrului legal și favorizează comportamente abuzive sistematice;

Nearmonizarea normelor aferente obligațiilor care derivă din regulamentul aprobat prin HG nr. 836/2012 și normele Codului contravențional, permite companiilor să evite răspunderea contravențională.

Instituirea propriilor reglementări și valori compensatorii de către companiile aeriene, care contravin cu prevederilor HG. nr.836/2012, limitează neîntemeiat drepturile consumatorului/pasagerului;

Lipsa unui mecanism de responsabilizare a companiilor aeriene privind respectarea obligațiilor de informare corespunzătoare a pasagerilor, crește riscul de abuzuri repetate.



RECOMANDARE:

Instituirea unui mecanism de responsabilizare a companiilor aeriene în vederea respectării cadrului legal (*pct. 38 din HG nr. 836/2012*), și anume, respectarea procedurii de **comunicare scrisă a pasagerului** în cazul în care operatorul aerian refuză îmbarcarea sau anulează zborul;

Examinarea oportunității de modificare a CC, prin introducerea unor prevederi sancționatorii aferente respectării procedurii de informare corespunzătoare și la timp a pasagerilor (*în conformitate cu pct. 38 din HG nr. 836/2012*).

4.1.4. NEINTEGRAREA CONTRAVENȚIILOR CONSTATATE ÎN SISTEMUL INFORMAȚIONAL AUTOMATIZAT

Conceptul Sistemului informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții aprobat prin HG nr. 517/2022, la Anexa 1 prevede următoarele:

„În contextul analizei cadrului legislativ, precum și a consistenței, plenitudinii și integrității evidenței informației cu caracter contravențional pe teritoriul Republicii Moldova, s-a constatat că unele structuri de stat ale țării dețin sisteme informaționale proprii, în urma activității cărora sunt create anumite resurse informaționale segmentate. O asemenea dezintegrare a resurselor informaționale în domeniul respectiv nu permite utilizarea eficientă a informației stocate în scopul combaterii fenomenului contravențional.⁴⁵

Pentru soluționarea situației existente a fost necesar crearea resursei informaționale unice a tuturor organelor și instituțiilor de stat care sunt în drept să examineze cauzele contravenționale în conformitate cu prevederile Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008. Centralizarea informației cu caracter contravențional în Sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții (în continuare – Sistem) a fost creat întru asigurarea funcționării eficiente a tuturor organelor și instituțiilor de stat, învestite cu atribuții de constatare și/sau de soluționare a cauzelor contravenționale, ameliorarea considerabilă a interacțiunii acestora, utilizarea mai amplă a informației colectate în scopul prevenirii și contracarării fenomenului contravențional.”

Astfel, potrivit pct. 1 din HG nr. 517/2022, **Sistemul⁴⁶** reprezintă un ansamblu de resurse și tehnologii informaționale, mijloace tehnice de program și metodologii, aflate în interconexiune și destinate evidenței contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții; păstrării, prelucrării și utilizării informațiilor cu caracter contravențional în cadrul Sistemului, precum și automatizării proceselor și fluxurilor de lucru specifice domeniului combaterii fenomenului contravențional.

De asemenea, în conformitate cu art.2 din Legea nr. 185/2020⁴⁷, **sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții**, reprezintă totalitatea resurselor și

⁴⁵ HG nr. 517/2022 pentru aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții și a Regulamentului cu privire la evidența unică a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții.

⁴⁶ Sistemului informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții;

⁴⁷ Legea nr. 185/2020 „Cu privire la Sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții”.

tehnologiilor informaționale, a mijloacelor tehnice de program, a metodologiilor aflate în interconexiune și destinate păstrării, prelucrării și utilizării informațiilor cu caracter contravențional în cadrul Sistemului, precum și evidenței unice a contravențiilor.

În ordinea celor expuse, în temeiul *Legii nr.185/2020 și a HG nr. 517/2022, Autoritatea Aeronautică Civilă*, de rând cu alte organe/instituții/entități de stat are obligația de a implementa și utiliza **Sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor**, cu introducerea informațiilor cu caracter contravențional conform regulilor stabilite în actele normative stipulate supra.

NOTĂ!

De menționat că potrivit art.15 din Legea nr. 185/2020, procesele-verbale cu privire la contravenții, întocmite conform prevederilor Codului contravențional, sunt înregistrate în Sistem în termen de 24 de ore de la momentul încheierii acestora.

În corespundere cu art.16 din Legea nr.185/2020, evidența cauzelor contravenționale presupune înregistrarea în Sistem a actelor de evidență întocmite la începerea procesului contravențional, a celor întocmite în procesul examinării cauzei, precum și înregistrarea hotărârilor și deciziilor emise în cauzele contravenționale.

Mai mult, potrivit art.7 din Legea nr. 185/2020, sistemul are următoarele funcții:

1) colectarea, înregistrarea, prelucrarea, păstrarea și actualizarea informației cu caracter contravențional, precum și arhivarea acțiunilor realizate în cadrul Sistemului;

2) asigurarea la nivel de stat a evidenței unice:

a) a contravențiilor și a persoanelor care au săvârșit contravenții, precum și a hotărârilor și deciziilor emise în cauzele contravenționale;

b) a cauzelor contravenționale;

c) a informațiilor cu caracter contravențional;

3) asigurarea cu informație operativă și statistică a organelor de stat și a autorităților publice;

4) asigurarea schimbului de informații cu caracter contravențional dintre agenții constatatatori și alte autorități publice, în limita competenței, precum și organe similare din alte țări cu care au fost încheiate acorduri respective;

5) supravegherea respectării disciplinei de înregistrare și evidență a contravențiilor și a persoanelor care au săvârșit contravenții, a altei informații cu caracter contravențional, precum și furnizarea informației pentru elaborarea și realizarea măsurilor de reacționare oportună la tendințele și manifestările negative;

6) asigurarea suportului organizatoric pentru activitatea agenților constataitori care exercită nemijlocit funcțiile de evidență a informației cu caracter contravențional;

7) asigurarea funcționării complexului tehnic de program și a rețelelor informaționale utilizate în cadrul Sistemului.

Astfel, contrar prevederilor prezentate supra, entitatea nu utilizează **Sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor, or P-V contravenționale nu sunt înregistrate în baza de date unică.** Corespunzător, se prezumă că procesul de sistematizare, ordonare, diseminare a informației cu caracter contravențional aferent Sistemului informațional este organizat **defectuos**.



CONCLUZIE:

Neintegrarea în Sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții, fapt ce a condus la nevalorificarea potențialului sistemului și a funcțiilor de bază ale acestuia.



RECOMANDARE:

Solicitarea prin demers deținătorului (MAI) Registrului de evidență a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții a accesului la informația din Registru, cu specificarea numărului necesar de locuri automatizate de muncă și a datelor personale ale utilizatorilor.

Utilizarea Sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții, introducerea obligatorie a P-V contravenționale în conformitate cu normele stabilite în Legea nr.185/2020;

Neadmiterea tergiversării introducerii datelor/P-V contravenționale în sistem;

Desemnarea prin act departamental a persoanei responsabile pentru introducerea informațiilor în *Sistemul informațiilor cu caracter contravențional*.

4.1.5. CONSEMNAREA NECONFORMĂ ÎN PROCESUL VERBAL CONTRAVENȚIONAL A CIRCUMSTANȚELOR CAUZEI, CALIFICAREA AMBIGUĂ A FAPTEI CONTRAVENȚIONALE

Potrivit art. 443 alin. (1) lit. d) din CC, procesul-verbal cu privire la contravenție va cuprinde obligatoriu *fapta contravențională*, locul și timpul săvârșirii ei, **circumstanțele cauzei care au importantă pentru stabilirea faptelor** și consecințelor lor juridice, evaluarea eventualelor pagube cauzate de contravenție.

Potrivit codului contravențional întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție urmează a fi efectuată într-o anumită formă „*ad validitatem*”⁴⁸, cu respectarea tuturor prescripțiilor legale de fond și de formă, pentru încheierea sa valabilă, **în scopul producerii efectelor juridice**, pentru care a fost întocmit.

În acest context, la întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție agentul constatat **este obligat să respecte exigențele legale** cu privire la conținutul acestuia prevăzute la art. 443 din CC.

SE REȚINE!

În conformitate cu art. 443 alin. (1) din CC, **procesul-verbal de contravenție va cuprinde:**

- a) *data (ziua, luna, anul), ora și locul încheierii;*
- b) *calitatea, numele și prenumele agentului constatat, denumirea autorității pe care o reprezintă;*
- c) *numele, prenumele, domiciliul, ocupația persoanei în a cărei privință a fost pornit procesul contravențional, datele din buletinul ei de identitate sau, după caz, din alt act care stabilește identitatea persoanei, iar în cazul persoanei juridice, denumirea, sediul, codul ei fiscal, datele persoanei fizice care o reprezintă;*
- d) *fapta contravențională, locul și timpul săvârșirii ei, circumstanțele cauzei care au importantă pentru stabilirea faptelor și consecințelor lor juridice, evaluarea eventualelor pagube cauzate de contravenție;*
- e) *încadrarea juridică a faptei, norma materială contravențională și indiciile calitative ale elementelor constitutive ale contravenției;*
- f) *aducerea la cunoștință persoanei în a cărei privință a fost pornit procesul contravențional și a victimei a drepturilor și obligațiilor lor prevăzute la art. 384 și 387;*
- g) *obiecțiile și probele pe care persoana în a cărei privință a fost pornit procesul contravențional le aduce în apărarea sa, precum și obiecțiile și probele victimei;*
- h) *informații despre instituția bancară și despre modul de plată a amenzii.*

⁴⁸ *ad validitatem* (din latină) - forma cerută de lege pentru ca actul juridic civil să fie încheiat valabil.

Cu toate acestea, urmare a examinării proceselor-verbale de contravenție s-a constatat că la rubrica „*descrierea faptei*” agentul-constatator indică expres prevederile din codului contravențional, fără a descrie/indica circumstanțele faptice, or anume consemnarea acestora are importanță la calificarea faptei, iar la rubrica „*încadrarea juridică, art. din CC*” – indică norma generală, fără a specifica aliniatul. *Vezi mai jos extras din P-V contravențional.*

Prezentant:	
Tipul comiterii faptei:	11.09.2023
Locul comiterii faptei:	boroul aeronavei
Descrierea faptei:	In timpul zborului persoana susmen- tionata nu s-a conformat dispozitiilor date de membrii echipajului de zbor, precum si de comandantul aeronavei
Incadrare prevederile	
Articolul normativ incalcat	
In ce a comis contravenția prevăzută de art.	210
Cod contravențional al RM	
semnătura persoanei în privința căreia a fost întocmit procesul-verbal	

Din descrierea faptei contravenționale în procesul verbal contravențional prezentat supra nu poate fi identificat zborul, **circumstanțele concrete care au condus la neîndeplinirea dispozițiilor comandantului, precum și calificarea precisă a faptei**, or contravenția prevăzută la art. 210 CC dispune de 2 aliniate distincte.

Astfel, se atestă o **sfidare a prevederilor** art. 443 alin. (1) lit. d) din CC, în ceea ce privește descrierea faptei contravenționale constatate, inclusiv circumstanțele cauzei și consecințele juridice produse.

În acest caz, persistă **riscul nulității absolute** a P-V contravenționale, or **art. 445 alin. 1) din CC**, prescrie că omiterea indicării circumstanțelor faptice în procesul-verbal duce la nulitatea absolută acestuia.



CONCLUZIE:

Consemnarea ambiguă și neconformă în procesul verbal contravențional a circumstanțelor cauzei, calificarea ambiguă a faptei contravenționale;

Omiterea dispozițiilor de fond și de conținut (elementelor obligatorii), prevăzute de art. 443 alin. (1) din CC;

Riscul nulității absolute a P-V contravenționale ar putea fi unul materializat în trecut cu potențial înalt de materializare în viitor.



RECOMANDARE:

Respectarea prevederilor art. 443 alin. (1) lit. d) din CC, în ceea ce privește descrierea faptei contravenționale constatate, circumstanțele cauzei și consecințele juridice produse.

Calificarea corectă a faptei contravenționale, specificarea expresă a normei juridice (*articol/aliniat*) încălcate.

4.1.6. CALIFICAREA ERONATĂ A FAPTELOR CONTRAVENȚIONALE

Calificarea contravențiilor constituie o condiție absolut necesară pentru aplicarea normelor juridico-contravenționale și reprezintă acea parte a procesului de aplicare a normelor juridice care constă în **alegerea normei** juridico-contravenționale ce privește fapta antisocială concretă **și în fixarea acestei alegeri în actul de aplicare** (*proces-verbal de comitere/constatare a contravenției*).

Astfel, urmare a stabilirii circumstanțelor faptei contravenționale, agentul constatat este însărcinat să aleagă și să interpreteze corect norma sub incidența căreia nimește fapta contravențională ilicită.

NOTĂ!

Calificarea corectă a faptei antisociale comise are o mare importanță atât juridică, cât și socială. În procesul aplicării normelor juridico-contravenționale organul care aplică legea trebuie să determine cu toată precizia coincidența dispozițiilor normei contravenționale cu semnele faptei antisociale comise și să stabilească compatibilitatea lor. Calificarea corectă a contravenției este o garanție a realizării jurisdicției contravenționale în conformitate cu legea.

Calificarea juridică a unei fapte contravenționale reprezintă procesul de încadrare a unei acțiuni sau inacțiuni într-un text normativ concret, corespunzător elementelor constitutive ale unei contravenții. O calificare eronată survine atunci când organul constatat aplică un articol greșit din Codul contravențional sau alt act normativ; nu identifică corect subiectul activ (persoana fizică vs. juridică); omite sau interpretează greșit elementele esențiale: obiectul, latura obiectivă, latura subiectivă sau urmarea social periculoasă; confundă contravenția cu o altă faptă similară, dar reglementată distinct.

Prin urmare, fiind analizată practica contravențională în cadrul AAC, au fost constatate premise de **calificare eronată** ale unor fapte care cad sub incidența unei alte contravenții.

***Cu titlu de exemplu se prezintă următoarele aspecte:***

În cadrul examinării practicii contravenționale aplicate de AAC, au fost identificate situații în care procesul-verbal de constatare a contravenției a fost întocmit cu o calificare juridică eronată a faptei.

Mai exact, agentul constatatator a încadrat fapta contravențională într-un articol din Codul contravențional (CC) care nu corespunde elementelor constitutive ale faptei constatate în fapt. Această neconcordanță denotă lipsa unei analize juridice corespunzătoare a situației de fapt și a încadrării legale.

Un exemplu elocvent este utilizarea art. 210 CC – „*Încălcarea regulilor de conduită în aeronavă*”, deși fapta descrisă în speță nu întrunește elementele esențiale ale acestei contravenții, iar conținutul material indică aplicabilitatea altor norme contravenționale, mai adecvate în raport cu conduita constatată.

Această practică generează următoarele riscuri: aplicarea nejustificată a sancțiunilor, cu încălcarea drepturilor contravenientului; crearea unui precedent administrativ neuniform în aplicarea normelor legale; nulitatea procesului-verbal în eventualitatea contestării acestuia în instanță, pe motivul lipsei elementelor constitutive ale faptei prevăzute la articolul aplicat; subminarea credibilității procesului de control și sancționare.

În susținerea constatărilor prenotate, vezi mai jos extrasul din Raportul agentului constatatator din cadrul SPF și P-V contravențional întocmit de inspectorul AAC:

Extras din Raportul agentului constatatator din cadrul SPF:

Prin prezentul, Vă aduc la cunoștința D-stră, că la data de 21.10.2023 am fost planificat în serviciu în calitate de ofițer principal al SOPIE. Aproximativ la ora 09:03 am fost informat de către agent superior [redacted] precum că comandantul aeronavei de la cursa Istanbul-Chișinău TK0269, operată de compania „TURKISH AIRLINES” solicită intervenția poliției de frontieră.

Deplasându-mă la fața locului m-i s-a comunicat că la bordul aeronavei se află două persoane cu comportament neadecvat și agresiv, manifestat prin consumul de băuturi alcoolice, **discuții cu folosirea cuvintelor necenzurate, înjurături, și bătaie între ei.**

Extras din P-V contravențional întocmit de inspectorul AAC:



omiterii faptei: 21.X.2023
niterii faptei: 21.X.2023, mun. Cluj-Napoca
a faptei: ^{localitatea, strada, porțiunea determinată în spațiu} ^{circumstanțele cauzei care au importanță pentru stabilirea faptelor/actelor și consecințelor lor juridice}
est. la data de 21.X.2023 aflându-se la bordul
avionului care efectua zborul TK 0268 Istanbul - Cluj-Napoca, avea un comportament
fierbent și agresiv, discutând cu folosirea cuvintelor necenzurate, injurându-i
bătaie.
prevederile dispozițiile date de comandantul aeronavei
actul normativ încălcat
comis contravenția prevăzută de art. 210 Cod contravențional al RM

Din Raportul agentului constatatator din cadrul SPF rezultă că persoanele care se aflau pe bordul aeronavei aveau un **comportament manifestate prin folosirea cuvintelor ofensatoare/necenzurate, bătaie, astfel, fiind tulburată ordinea publică.**

NOTĂ!

Art. 69 alin. 1) CC – Injuria, adică exprimarea verbală, scrisă sau nonverbală, inclusiv prin desen sau imagine, care ofensează intenționat persoana și care contravine normelor de conduită general acceptate într-o societate democratică.

Art. 354 alin. 1) CC – Huliganismul nu prea grav, adică acostarea jignitoare în locuri publice a persoanei fizice, alte acțiuni similare ce tulbură ordinea publică și liniștea persoanei fizice,

Drept urmare, analizând elementele componente ale contravenției comise se prezumă că fapta urma să se încadreze în prevederile art. 69 alin. 1) CC – **Injuria** sau art. 354 alin. 1) CC – **Huliganismul nu prea grav**, cu toate acestea a fost calificată în baza art. 210 CC.

În cazul dat, AAC urma să remită materialul respectiv, potrivit competenței, în vederea examinării și sancționării corespunzătoare a contraveniențelor.

Complementar, evidențiem că art. 407 alin. 5) lit. b) CC prevede că sînt în drept să examineze și să aplice sancțiuni **comandanții aeronavelor civile** în perioada de îndeplinire a misiunii de zbor, inclusiv pentru contravenția prevăzută de art. 210 CC „Încălcarea regulilor de conduită în aeronavă”.

La caz, subliniem că normele art. 407 alin. 5) lit. b) CC sunt **irealizabile**, deoarece, comandantul de aeronavă este în imposibilitate de a îndeplini asemenea atribuții.

Prin urmare prevederea conform căreia comandanții aeronavelor civile ar fi competenți să constate și să sancționeze contravențiile prevăzute la art. 210 CC este inaplicabilă în practică (normă irealizabilă), dat fiind că aceștia nu dețin nici capacitatea legală, nici mijloacele tehnico-procedurale necesare pentru a exercita astfel de atribuții.

Normele irealizabile sînt acele prevederi care, în virtutea circumstanțelor concrete și specifice ale domeniului reglementat, nu pot fi puse în aplicare, deoarece nu corespund relațiilor și realităților sociale.

Normele irealizabile au efectul unor „promisiuni false”. Pericolul coruptibil al acestui factor de risc constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale.



CONCLUZIE:

Calificarea eronată a faptei contravenționale contravine principiului legalității sancționării contravenționale și principiului dreptății, ceea ce poate conduce la nulitatea absolută a procesului-verbal în temeiul art. 445 alin. (1) CC;

AAC evită remiterea cazurilor către organele competente, preferând o încadrare juridică facilă (ex. art. 210 CC), ceea ce constituie o formă de transfer abuziv al responsabilității și o abatere de la exigențele procedurale corecte;

Normele art. 407 alin. 5) lit. b) CC sunt irealizabile, deoarece, comandantul de aeronavă este în imposibilitate de a îndeplini asemenea atribuții. Mai mult, norme vizate generează incertitudine juridică și practică neunitară, constituind un factor de risc coruptibil în procesul de aplicare a legii și de documentare a contravențiilor în domeniul transportului aerian.



RECOMANDARE:

Neadmiterea calificărilor eronate a faptelor contravenționale, întru excluderea riscului declarării nulității absolute a P-V contravenționale;

Instruirea agenților constatați din cadrul AAC cu privire la aplicarea conformă a articolelor din Codul contravențional, în strictă concordanță cu elementele constitutive ale faptei.

Remiterea după competență a faptelor constatate care nu intră în sfera de competență a AAC;

Examinarea oportunității de excludere a competenței de constatare a contravenției prevăzute la art. 210 CC de către comandanții de aeronave, or această normă actualmente este irealizabilă/neaplicabilă. (art. 407 alin. 5) lit. b) CC – a exclude).

V. PROCEDURA DE VERIFICARE A CORECTITUDINII FORMĂRII TARIFELOR DE CĂTRE AAC

Potrivit art.7 alin.(3) pct.6 lit.d) din Codul aerian, în vederea realizării misiunii și a funcțiilor de bază, autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile (AAC) are atribuția de **verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană**⁴⁹.

Astfel, în conformitate cu pct. 9 din HG nr. 476/2016⁵⁰, Autoritatea Aeronautică Civilă asigură implementarea cadrului legislativ și normativ în domeniul tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană și supraveghează respectarea de către persoanele fizice și juridice a prevederilor prezentei Metodologii.

În acest sens, potrivit pct. 10 din HG nr. 476/2016, AAC exercită următoarele funcții:

FUNCȚIILE AUTORITĂȚII AERONAUTICE CIVILE AFERENTE TARIFELOR/TAXELOR PENTRU SERVICIILE AEROPORTUARE ȘI DE NAVIGAȚIE AERIANĂ:

- ✈ **verifică corectitudinea formării și recomandă pentru aprobare** Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale mărimile tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană;
- ✈ **examinează baza de cost și nivelul de rentabilitate**, precum și monitorizează dinamica indicatorilor economici și financiari de bază ai activității agenților aeronautici care prestează servicii aeroportuare și de navigație aeriană;
- ✈ **colectează de la agenții aeronautici date statistice și alte date** necesare pentru analiză în scopul prezentei Metodologii, evaluează și prezintă aceste date Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și organismelor internaționale în domeniu;
- ✈ **stabilește cerințele de formă și de conținut față de datele statistice** și alte date necesare pentru realizarea funcțiilor sale conform prezentei Metodologii și altor acte normative;
- ✈ **exercită controlul asupra ritmicității și calității prestării serviciilor** aeroportuare și de navigație aeriană, conform normelor economice și tehnologice stabilite;
- ✈ **emite prescripții inspectoriale obligatorii privind aspectele financiare și economice** ce derivă din aplicarea tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană;

⁴⁹ Prestator de servicii aeroportuare - Î.S. Aeroportul Internațional „Eugen Doga” – Chișinău;
Prestator de servicii de navigație aeriană – Î.S. „MoldATSA”.

⁵⁰ HG nr. 476 din 20-04-2016 cu privire la aprobarea Metodologiei privind baza de calcul și aprobare a tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană.

✈ oferă Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale asistența necesară pentru realizarea atribuțiilor ce îi revin conform prezentei Metodologii.

SE RETINE!

La pct. 5 din HG nr. 476/2016, este prevăzut că „**scopurile urmărite la emiterea metodologiei privind baza de calcul și aprobare a tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, includ, dar nu se limitează la următoarele**”:

1) minimizarea riscului aplicării de către entitățile de administrare a aeroporturilor și furnizorii serviciilor de navigație aeriană a practicilor anticoncurențiale sau a eventualelor abuzuri din partea agenților aeronautici care se pot folosi de poziția dominantă pe piața serviciilor aeroportuare și de navigație aeriană;

2) neadmiterea discriminării și asigurarea transparenței la aplicarea tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană;

3) asigurarea investițiilor pentru creșterea (sporirea) capacităților de trafic reieșind din necesitățile actuale și viitoare, suficiente pentru a corespunde cerințelor internaționale privind siguranța zborurilor și securitatea aeronautică;

4) asigurarea protejării utilizatorilor serviciilor aeroportuare și de navigație aeriană și a beneficiarilor (consumatorilor finali).

În corespunde cu pct. 8 din HG nr. 476/2016, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale **are următoarele atribuții principale:**

1) aprobă, la propunerea Autorității Aeronautice Civile, în conformitate cu prezenta Metodologie, mărimile tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, cu excepția cazurilor prevăzute de alte acte legislative;

2) colaborează cu Consiliul Concurenței și alte autorități, conform delimitării de funcții și atribuții date prin lege;

3) exercită funcțiile de protecție a consumatorilor în domeniul aviației civile.

Astfel, în conformitate cu Titlul IV din HG nr. 476/2016⁵¹, **MIDR are atribuția de aprobare, la propunerea Autorității Aeronautice Civile,** mărimile tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană.

În acest sens, tarifele pentru serviciile vizate sunt înaintate spre verificare/avizare către AAC de către entitățile prestatoare de servicii aeroportuare și de navigație aeriană – Î.S. Aeroportul Internațional „Eugen Doga” – Chișinău și Î.S. „MoldATSA”.

⁵¹ HOTĂRÂRE Nr. 476 din 20-04-2016 cu privire la aprobarea Metodologiei privind baza de calcul și aprobare a tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană.

5.1. DEFICIENȚE AFARENTE PROCEDURII DE VERIFICARE A FORMĂRII TARIFELOR

5.1.1. Nereglementarea procedurii interne privind verificarea formării tarifelor și practica examinării unipersonale a tarifelor propuse

Responsabilitatea pentru verificarea corectitudinii formării tarifelor, precum și a controlului ritmicității, calității pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană în cadrul AAC, îi revine Directiei supraveghere economică și management financiar.

Urmare a evaluării procedurii de verificare a corectitudinii formării tarifelor, s-a constatat că activitatea vizată, care constituie una dintre atribuțiile AAC, **nu este reglementată la nivel instituțional**. Astfel, entitatea nu dispune de acte interne cu caracter normativ (regulamente, proceduri, instrucțiuni) care să stabilească și să standardizeze/uniformizeze procesul respectiv, precum și să transpună și să detalieze dispozițiile cadrului legal aplicabil.

Având în vedere caracterul vulnerabil al procedurii de *formare și aprobare a tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană*, se constată că absența reglementărilor interne aferente acestui proces poate genera riscuri tipice și specifice corupției, inclusiv aprobarea unor tarife nejustificate/ridicate, practici care ar putea avea impact direct asupra consumatorului final.

Atunci când procedurile administrative sînt reglementate insuficient sau ambiguu, apare discreția periculoasă a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Mai mult, se atestă că în procesul de verificare a corectitudinii formării tarifelor **în mare parte este implicată o singură persoană**, ceea ce poate admite potențiale influențe necorespunzătoare, ori asumarea unor decizii subiective.

Cu titlul de exemplu:



Procedura de aprobare a tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană (*de rută și de terminal*) implică parcurgerea mai multor etape, în cadrul cărora Autoritatea Aeronautică Civilă (AAC) are rolul de a verifica corectitudinea formării tarifelor.

Astfel, furnizorul de servicii de navigație aeriană, Î.S. „MoldATSA”, stabilește intern tariful și îl înaintează spre verificare către AAC, care, după avizare, remite tarifele spre aprobare Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR).”

În acest context, analizând demersurile înaintate de Î.S. „MoldATSA” către AAC pentru stabilirea tarifelor de terminal, se constată că, pe parcursul mai multor ani, acestea au fost transmise fără anexarea **devizelor de venituri și cheltuieli ale entității** – informații esențiale pentru verificarea corectitudinii formulei de calcul a bazei de cost.”

Mai jos se prezintă un extras din demersurile înaintate de Î.S. „MoldATSA” către AAC, din care rezultă expres că devizul privind veniturile și cheltuielile urmează a fi examinat și aprobat în cadrul ședinței Consiliului de Administrație, iar ulterior transmis către AAC.

Referitor la aprobarea devizului de venituri și cheltuieli pentru anul 2020 Vă informăm că acesta va fi examinat și aprobat în cadrul ulterioarei ședințe a Consiliului de Administrație al Î.S. MoldATSA.

Potrivit **Titlului IV din HG nr. 476/2016**, la determinarea mărimii fiecărui tarif, baza de cost este raportată la un număr estimat de unități deservite, ținându-se cont de cifra medie a unităților deservite cu scutiri în perioada relevantă.

Aprecierea nivelului optim al tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană se efectuează prin determinarea strictului necesar al cheltuielilor legate nemijlocit de prestarea acestor servicii cu o rentabilitate care va asigura executarea Planului investițional anual aprobat în modul stabilit.

Aprobarea mărimii tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană se efectuează anual. După expirarea acestui termen nivelul tarifelor se reconfirmă pe o nouă perioadă sau se modifică.

Entitatea de administrare a aeroportului sau furnizorul serviciilor de navigație aeriană înaintează către Autoritatea Aeronautică Civilă cererea privind aprobarea/reconfirmarea/modificarea tarifelor pentru serviciile aeroportuare sau de navigație aeriană însoțită de argumentele respective, Planul investițional anual aprobat în modul stabilit, cu menționarea surselor de finanțare, și dacă este cazul un raport privind realizarea Planului investițional pentru perioada de gestiune precedentă, în care se vor reflecta investițiile conform Planului și cele efective, valoarea acestora și obiectivele atinse.

Autoritatea Aeronautică Civilă, în termen de 30 de zile examinează documentele prezentate de entitatea de administrare a aeroportului sau furnizorul serviciilor de navigație aeriană și efectuează analiza rezultatelor activității economico-financiare ale acestora, precum și avizele utilizatorilor de aeroporturi sau de servicii de navigație aeriană primite în cadrul procedurii de consultanță efectuate în conformitate cu prevederile punctelor 81-88.

Rezultatele analizei efectuate de către Autoritatea Aeronautică Civilă cu concluziile respective se prezintă Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

Pct.10, subpct. 2) din HG. Nr. 476/2016, prevede că Autoritatea Aeronautică Civilă în calitate de autoritate publică de supraveghere și control în domeniu exercită următoarea funcție: examinează baza de cost și nivelul de rentabilitate, precum și monitorizează dinamica indicatorilor economici și financiari de bază ai activității agenților aeronautici care prestează servicii aeroportuare și de navigație aeriană.

Prin urmare, pentru exercitarea efectivă a acestei atribuții, AAC urma să examineze inclusiv devizul de venituri și cheltuieli al Î.S. „MoldATSA”, întrucât acesta constituie un instrument esențial întru verificarea obiectivă a formulei de calcul și fundamentarea tarifelor propuse. Cu toate acestea, AAC a avizat pozitiv tarifele, deși la demersul înaintat de către Î.S. „MoldATSA” lipsește devizul menționat. **Această situație, ne confirmă riscul verificării superficiale a tarifelor, inclusiv riscul neglijenței în serviciu.**

Situație similară a fost identificată inclusiv în anul 2025, când, în pofida obiecțiilor formulate de AAC cu privire la modul de calculare a tarifelor de către Î.S. „MoldATSA”, **autoritatea a avizat pozitiv tarifele înaintate de furnizorul de servicii. O asemenea conduită denotă o exercitare superficială și necorespunzătoare a atribuțiilor legale ale AAC, susceptibilă de a fi calificată drept neglijență în serviciu.**

Mai jos se prezintă un extras din Nota emisă de către AAC, referitoare la abaterile constatate în cadrul verificării corectitudinii calculării tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană.

Notă informativă emisă de către AAC referitoare la stabilirea tarifelor la serviciile de navigație aeriană pentru anul 2025:

4. În conformitate cu art.7 și art.8 din Legea nr.246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, devizul de venituri și cheltuieli aferent activității Î.S.„MoldATSA” pentru anul 2025 nu a fost aprobat de Consiliul de Administrație al entității și de către Fondator. **În lipsa unui buget al Î.S. „MoldATSA” aprobat de Consiliul de Administrație al entității și Fondator pentru anul 2025 este problematică expunerea în partea ce ține de intențiile entității de majorare a articolelor de cheltuieli incluse la determinarea bazei de cost a tarifelor la serviciile de navigație.**

NOTĂ!

Formalismul procesului de verificare a fost confirmat și de reprezentanții AAC, care au menționat că implicarea autorității este strict limitată, factorul decizional revenind exclusiv MIDR. Această limitare accentuează riscul unei verificări superficiale a tarifelor și poate conduce la adoptarea unor decizii nefundamentate sau potențiale conflicte de interese.



CONCLUZII:

Nereglementarea/neinstituționalizarea procedurii interne privind verificarea formării tarifelor poate conduce la practici de dezvoltare a unor reguli procedurale convenabile, contrare interesului public, la decizii discreționare, verificări superficiale sau lipsa unui control efectiv, inclusiv poate genera riscul avizării unor tarife înalte/nejustificate;

Asumarea unor decizii discreționare sau unipersonale privind corectitudinea formării tarifelor, în lipsa unui organ colegial (*grup de lucru*), poate admite potențiale abuzuri sau influențe necorespunzătoare;

Avizarea tarifelor în lipsa devizelor de venituri și cheltuieli ale Î.S. „MoldATSA”, informații esențiale pentru verificarea formulei de calcul a bazei de cost, denotă o exercitare superficială a atribuțiilor de verificare de către AAC și generează riscul aprobării unor tarife înalte/nejustificat.



RECOMANDĂRI:

Elaborarea, aprobarea și punerea în aplicare a unui Regulament intern care să reglementeze atribuția de verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană. A institui în Regulamentul intern norme care să prevadă expres actele și documentele obligatorii ce trebuie depuse în vederea examinării tarifelor.

Instituirea unui grup de lucru responsabil cu verificarea corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, cu obligația ca toți membrii să depună declarații privind lipsa conflictelor de interese.

Elaborarea unui raport detaliat privind concluziile procesului de verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, în strictă conformitate cu pct. 80 din HG nr. 476/2016, și transmiterea acestuia către MIDR, însoțit de procesul-verbal al grupului de lucru;

Neadmiterea examinării corectitudinii formării tarifelor înaintate de furnizorii de servicii aeroportuare și de navigație aeriană în lipsa actelor sau documentelor esențiale pentru verificarea formulei de calcul a bazei de cost;

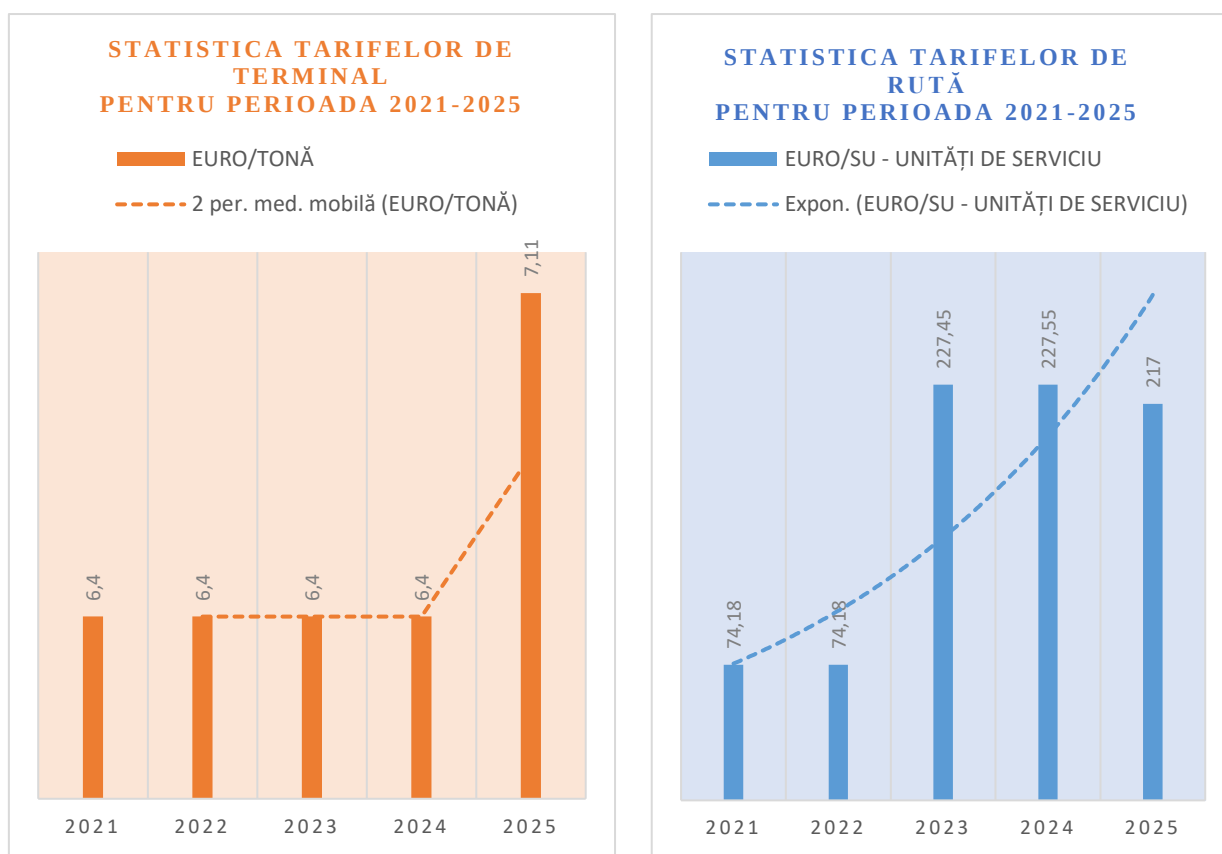
Informarea furnizorilor de servicii aeroportuare și de navigație aeriană cu privire la normele instituite în Regulamentul intern al AAC.

5.1.2. DEROGĂRI NEÂTEMEIATE DE LA EXERCITAREA UNOR ATRIBUȚII

Fiind examinată *procedura de verificare a corectitudinii formării tarifelor aeroportuare și de navigație aeriană* desfășurată de către AAC, au fost identificate unele derogări de la exercitarea unor atribuții, care pot fi asociate cu riscul unor înțelegeri premeditate sau influențe necorespunzătoare, inclusiv riscul abuzului de serviciu. Prin urmare, aceste derogări au admis **majorarea tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană de terminal pentru anul 2025 de la 6,40 euro/tonă la 7,11 euro/tonă.**

Mai jos, sunt prezentate datele statistice a tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană de rută și de terminal valabile pentru Republica Moldova, pentru perioada anilor 2021-2025.

Diagrama statistică tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană de rută și de terminal



Analizând datele statistice aferente tarifului de navigație aeriană de terminal, remarcăm că acesta a fost menținut constant în perioada anilor 2021-2024, însă în anul 2025 a fost majorat de la 6,40 euro/tonă la 7,11 euro/tonă.

NOTĂ!

Remarcăm că mărimea tarifului pentru serviciile de navigație aeriană de terminal potrivit metodologiei aprobate prin HG nr. 476/2016⁵², se calculează după următoarea formulă: $R2 = t2 * N2$, unde: $t2$ – rata unitară a tarifului și $N2$ – numărul de unități de servicii corespunzător zborului și echivalează cu masa maximă certificată a aeronavei la decolare, exprimată în tone metrice (cu o zecimală).

În acest sens, MTOW sau masa maximă servește drept bază de tarifare pentru serviciile de navigație aeriană de terminal.

SE RETINE!

Tariful pentru serviciile de navigație aeriană de terminal poate fi artificial majorat prin subestimarea indicatorului de volum (MTOW) și supraestimarea cheltuielilor suportate pentru prestarea serviciilor prenotate.

Derularea procesului de verificare/aprobare a tarifelor de terminal pentru anul 2025:

**STUDIU DE CAZ:**

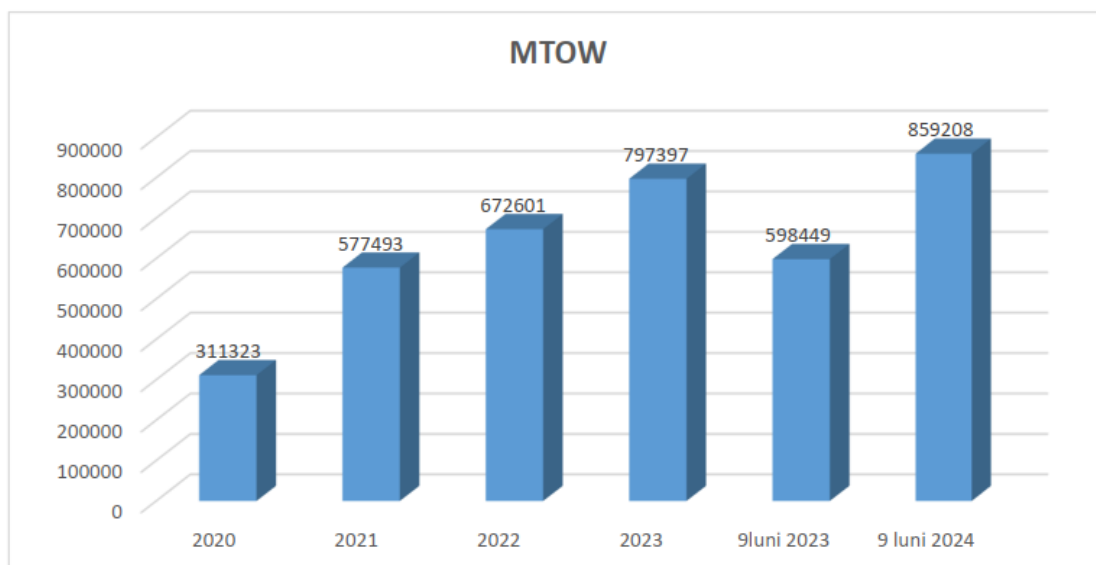
În vederea exercitării atribuției de verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană de rută și de terminal pentru anul 2025, AAC a întocmit o Notă informativă, care a fost remisă către MIDR (scrisoare AAC nr. 2738 din 01.11.2024).

I. Potrivit Notei întocmite de AAC, **majorarea tarifului de terminal a fost refuzată**, astfel, constatându-se nejustificată propunerea de majorare înaintată de către prestatorul de servicii – Î.S. „MoldATSA”. Astfel, s-a propus menținerea **tarifului de 6,40 euro/tonă**,

Potrivit analizei efectuate de AAC privind greutatea maximă la decolare (MTOW) pentru perioada 2020–2024, se constată o **creștere semnificativă de la 311.325 tone în anul 2020 la 1.158.000 tone în anul 2024**, iar **pentru anul 2025 fiind prognozat un volum al serviciilor de 1.255.000 tone**.

Vezi mai jos extras în acest sens din Nota de fundamentare la proiectul Ordinului MIDR cu privire la aprobarea mărimii tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană pentru anul 2025.

⁵² HOTĂRÂRE Nr. 476 din 20-04-2016 cu privire la aprobarea Metodologiei privind baza de calcul și aprobare a tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană.

Greutatea maximă de decolare pe parcursul anilor 2020 -2024

Pe parcursul anului 2024 indicatorul economic aferent MTOW al aeronavelor a avut o creștere lunară. La finele anului 2024 se estimează realizarea MTOW în volum de circa 1 145 000 tone. Drept bază pentru calcularea tarifului pentru navigație aeriană terminală pentru anul 2025 se propune volumul serviciilor terminale în mărime de **1 200 000 tone**.

Reieșind din datele prezentate, AAC consideră subestimată valorile indicatorului economic planificat aferent MTOW. Ținând cont de evoluția pozitivă a MTOW înregistrată pe parcursul anului se propune stabilirea unui volum de MTOW prognozat pentru anul 2025 de cel puțin cu 10% mai mult ca cel realizat în anul 2024 **1 255 000 tone**.

Potrivit datelor statistice cu privire la creșterea indicatorului economic aferent MTOW al aeronavelor pe parcursul anilor 2020-2025, evidențiem riscul majorării nejustificate a tarifului de terminal. Or, în acest caz planează unele suspiciuni precum că prestatorul de servicii de navigație aeriană (Î.S. „MoldATSA”) premeditat subestimează nivelul indicatorului aferent MTOW al aeronavelor, deși datele statistice relevă o evoluție pozitivă și o creștere constantă a acestui indicator.

Potrivit Notei informative întocmite de AAC, organul de supraveghere a evidențiat o serie de abateri constatate în cadrul procesului de verificare, **care au constituit temei pentru refuzul majorării tarifului**, precum: *neclarități privind cheltuielile semnificative indicate de către Î.S. „MoldATSA”; lipsa desfășurării consultărilor cu utilizatorii serviciilor de navigație aeriană; neaprobarea bugetului Î.S. „MoldATSA”, fapt ce generează dificultăți în procesul de calcul al tarifului.*

Mai mult, AAC a constatat nu doar lipsa unui temei pentru majorarea tarifelor, ci și necesitatea reducerii tarifului existent.

Vezi mai jos extras în acest sens.

Referindu-ne la dinamica indicatorilor de volum și executarea devizului de venituri și cheltuieli al Î.S. „MoldATSA” pentru perioada de 9 luni ale anului curent, nu avem motive pentru diminuarea prognozei inițiale, fapt care impune chiar și necesitatea reducerii de tarife. Ținem să menționăm, că careva comentarii și argumente la cheltuielile crescute pentru anul 2025-remunerare, cheltuieli operaționale, amortizare nu au fost prezentate de către Î.S. „MoldATSA”.

II. Ulterior însă, în baza Demersului MIDR nr. 13-6534/11.12.2024, semnat de către Șeful Serviciului politici în domeniul transportului aerian, s-a solicitat reexaminarea tarifului de navigație aeriană de către AAC.

Vezi mai jos extras în acest sens.



Ministerul Infrastructurii
și Dezvoltării Regionale
al Republicii Moldova

Nr. 13-6534 din 11.12.2024

Autoritatea Aeronautică Civilă

E-mail: info@caa.gov.md

Prin prezenta, urmare a recepționării scrisorilor nr. 3051 din 5 decembrie 2024 și nr. 2996 din 29 noiembrie 2024 privind examinarea proiectului de Ordin al ministrului infrastructurii și dezvoltării regionale „Cu privire la aprobarea mărimii tarifelor la serviciile de navigație aeriană pentru anul 2025”, conform Metodologiei privind baza de calcul și aprobare a taxelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 476/2016, solicităm respectuos reexaminarea tarifelor de navigație aeriană reieșind din indicii economici-financiari înregistrați de Î.S. „MoldATSA”, care au drept scop asigurarea recuperării complete a cheltuielilor legate de furnizarea serviciilor de navigație aeriană (*se anexează Metodologia de calcul prezentată de furnizorul de servicii de trafic aerian*).

III. În ziua următoare, prin scrisoarea AAC nr. 3121 din 12.12.2024, autoritatea a acceptat majorarea tarifului până la 7,11 euro/tonă, fără a efectua o analiză sau o argumentare suplimentară în acest sens, condiționând totuși că veniturile suplimentare încasate de către Î.S. „MoldATSA” urmează a fi direcționate către realizarea proiectelor investiționale de modernizare și dezvoltare a infrastructurii de navigație aeronautică.



Cu toate acestea, se constată că cadrul normativ aplicabil Î.S. „MoldATSA” nu instituie în mod expres obligația de a direcționa veniturile suplimentare exclusiv către proiecte investiționale de modernizare și dezvoltare a infrastructurii de navigație aeronautică. În consecință, se reține că **asemenea condiționalități nu produc efecte juridice obligatorii și, prin urmare, nu pot constitui temei legal pentru aprobarea unui tarif majorat**, cu atât mai mult cu cât procesul de verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană nu prevede o asemenea procedură. Vezi mai jos extras din Scrisoarea de acceptare emisă de către AAC.



AUTORITATEA AERONAUTICĂ CIVILĂ
REPUBLICA MOLDOVA

CIVIL AVIATION AUTHORITY
REPUBLIC OF MOLDOVA

Nr.3121 din 12.12. 2024

**Ministerul Infrastructurii
și Dezvoltării Regionale**

În conformitate cu demersul Dvs. nr.13-6534 din 11.12.2024 Autoritatea Aeronautică Civilă a reexaminat proiectul bazei de cost a tarifului la serviciile de navigație aeriană terminală pentru anul 2025 și comunică următoarele.

Se acceptă, stabilirea tarifului pentru serviciile de navigație aeriană terminală pentru anul 2025 în mărime de 7,11 Euro/MTOW, cu condiția că veniturile suplimentare încasate de către Î.S.„MoldATSA” vor fi direcționate spre realizarea proiectelor investiționale de modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de navigație aeriană.

Remarcăm că, pe parcursul anilor 2020-2025, nu au fost identificate practici similare prin care MIDR să fi solicitat reexaminarea poziției AAC privind baza de cost a tarifului pentru serviciile de navigație aeriană terminală stabilită de către ÎS „MoldATSA”. Mai mult, cadrul normativ în vigoare nu prevede procedura de reexaminare a deciziei cu privire la tarifele de navigație aeriană.

În context, menționăm că potrivit pct. 8 din HG nr. 476/2016⁵³, MIDR **are atribuția de aprobare a mărimii tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană**, de colaborare cu Consiliul Concurenței și alte autorități, precum și de protecție a consumatorilor în domeniul aviației civile.

⁵³ HOTĂRÂRE Nr. 476 din 20-04-2016 cu privire la aprobarea Metodologiei privind baza de calcul și aprobare a tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană.

Altfel spus, **prin solicitarea privind reexaminarea poziției** cu privire la baza de cost a tarifului pentru serviciile de navigație aeriană terminală, **MIDR a admis o ingerință nejustificată în activitatea AAC**, care poate fi asociată direct cu riscul depășirii atribuțiilor/abuzului de serviciu, afectarea principiului autonomiei instituționale și vicierea procesului decizional aferent stabilirii tarifelor.

Or, doar organul specializat în domeniul aviației civile, în cazul dat AAC, deține competența exclusivă și capacitatea efectivă de a verifica corectitudinea formării tarifelor.

Dacă e să ne referim la condiționalitățile înaintate de către AAC urmare a acceptării tarifului majorat pentru serviciile de navigație de terminal, menționăm că, **în lipsa unui mecanism de monitorizare care să asigure controlul asupra modului de respectare a acestora, condiționalitățile devin formale, lipsite de caracter obligatoriu și inaplicabile în fapt**. Prin urmare, persistă suspiciuni rezonabile că condiționalitățile propuse de AAC au constituit exclusiv un temei formal pentru a justifica acceptarea tarifului majorat, fără a produce efecte juridice sau economice reale.

Vezi mai jos extras din Sinteza la Ordinul MIDR cu privire la aprobarea mărimii tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană pentru anul 2025.

Autoritatea Aeronautică Civilă, scrisoarea nr. 3121 din 12.12.2024	Se acceptă, stabilirea tarifului pentru serviciile de navigație aeriană terminală pentru anul 2025 în mărime de 7,11 Euro/MTOW, cu condiția că veniturile suplimentare încasate de către Î.S., „MoldATSA” vor fi direcționate spre realizarea proiectelor investiționale de modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de navigație aeriană.
---	---

În lipsa unui mecanism de monitorizare care să asigure controlul asupra modului de respectare a recomandărilor și condiționalităților ce au stat la baza acceptării tarifului majorat, **persistă riscul aprobării sau avizării nejustificate a acestuia și, implicit, al stabilirii unor tarife disproportionale pentru serviciile de navigație aeriană, precum și al lipsei unui temei legal solid pentru aceste decizii**.

Mai mul că, tariful de navigație aeriană de terminal poate fi aprobat/modificat fără o supervizare de EUROCONTROL,⁵⁴ fapt care amplifică riscul stabilirii unor tarife nejustificate sau disproportionale.

Potrivit prevederilor pct. 79 din HG nr. 476/2016, entitatea de administrare a aeroportului sau furnizorul serviciilor de navigație aeriană **înaintează către Autoritatea Aeronautică Civilă cererea privind aprobarea/reconfirmarea/modificarea tarifelor** pentru serviciile aeroportuare sau de navigație aeriană **însotită de argumentele respective, Planul investițional anual aprobat în modul stabilit, cu menționarea surselor de finanțare, și dacă este cazul un raport privind realizarea Planului**

⁵⁴ Organizația Europeană pentru Siguranța Navigației Aeriene – organizație internațională care lucrează pentru a realiza un management sigur al traficului aerian în întreaga Europă.

investițional pentru perioada de gestiune precedentă, în care se vor reflecta investițiile conform Planului și cele efective, valoarea acestora și obiectivele atinse.

Astfel, contrar acestor prevederi, în perioada anilor 2021–2025 nu au fost identificate careva argumentări sau documentații justificative care să asigure fundamentarea cererilor înaintate către Autoritatea Aeronautică Civilă privind aprobarea/reconfirmarea sau modificarea tarifelor.

Referindu-ne la serviciile de navigație aeriană de rută, subliniem că potrivit datelor statistice, în perioada anilor 2020-2025 tariful de rută a înregistrat o creștere semnificativă, de la 62,96 euro/SU până la 217 euro/SU, vezi mai jos *Diagrama prezentată*.

În acest sens, remarcăm că tariful de rută stabilit în Republica Moldova este cel mai înalt din Europa, fapt confirmat inclusiv de către Inspectoratul Control Financiar de stat. Vezi mai jos extras din Raportul din 05.05.2025

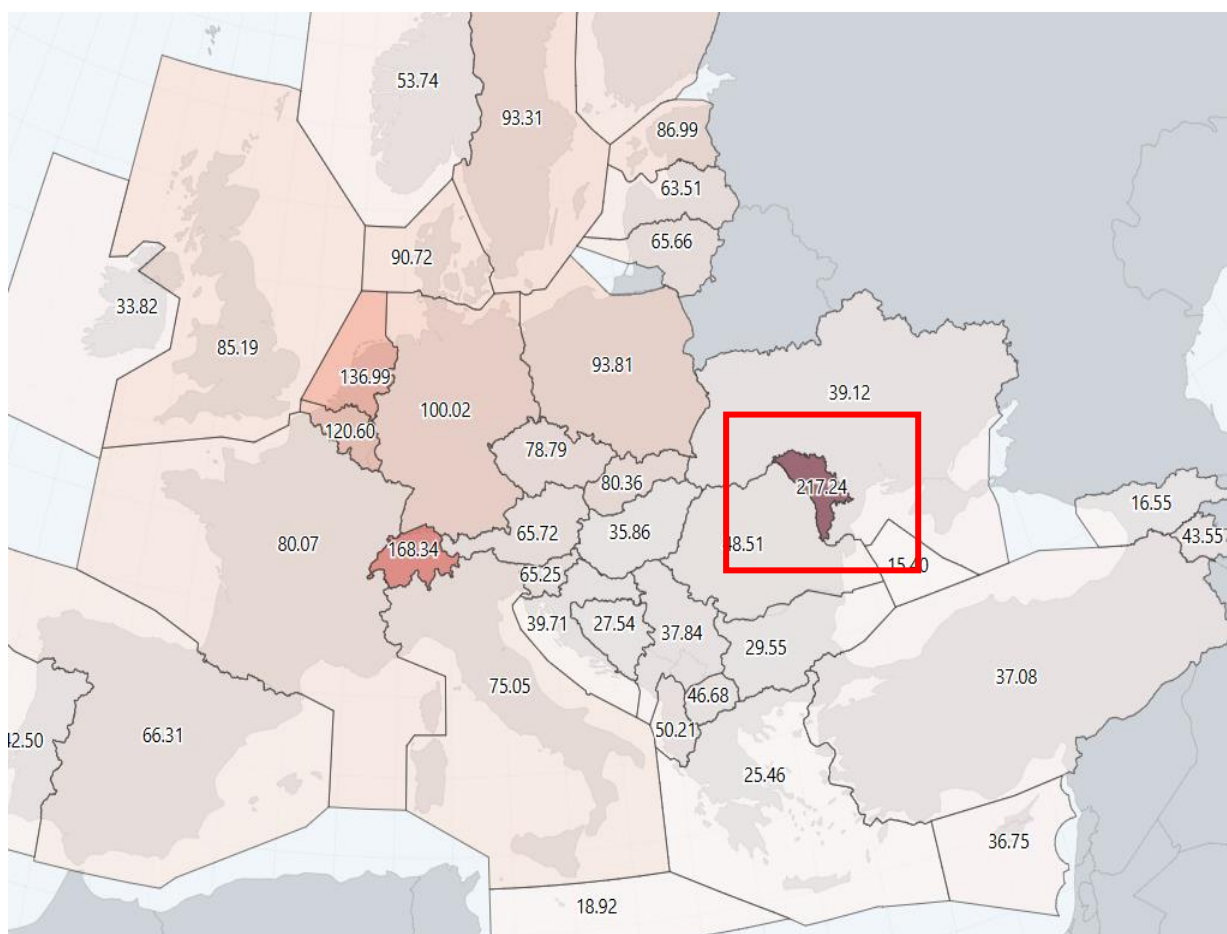
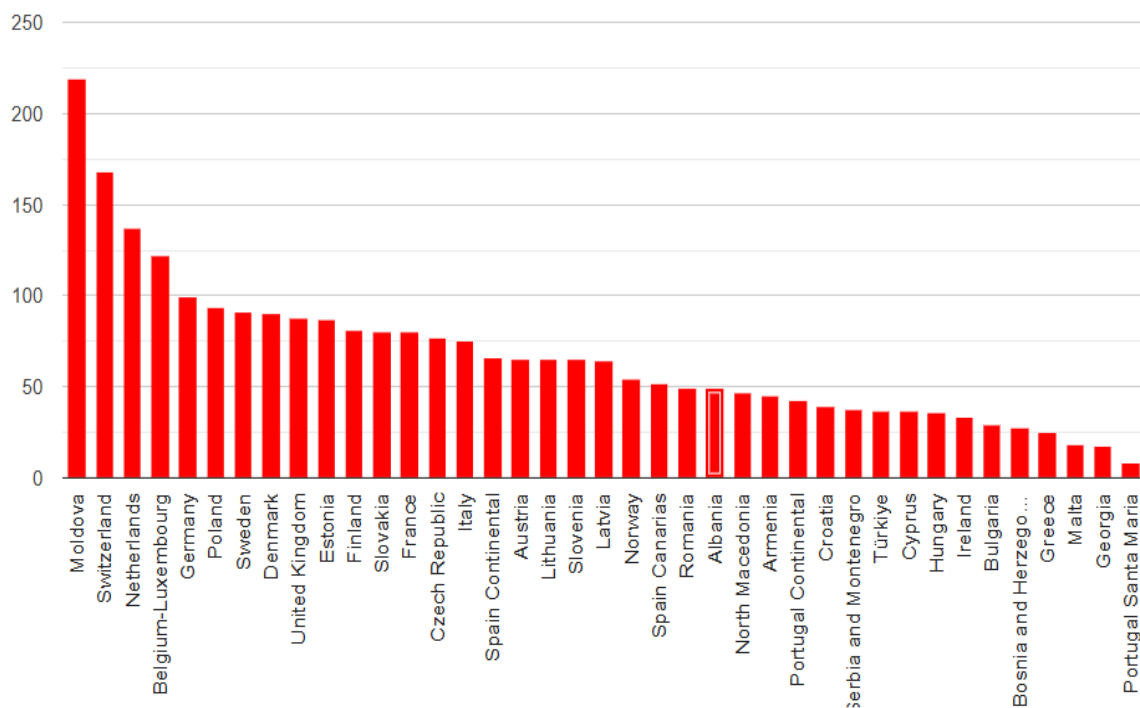
Extras din Raportul Inspectoratului Control Financiar din 05.05.2025

De menționat, că Tariful de navigație aeriană de rută de 227,55 euro aprobat de Eurocontrol pentru Republica Moldova este cel mai înalt din Europa. Prin comparație, respectivul tarif pentru România constituie 45,92 euro, Estonia- 35,95 euro, Irlanda – 26,37 euro, Lituania – 70,73 euro, Letonia – 43,30 euro, Slovenia – 65,23 euro, Albania – 55,05 euro. *(Anexa nr.7)*

Subsecvent, datele privind tarifele pentru navigația aeriană de rută, prezentate de EUROCONTROL, confirmă constatările referitoare la faptul că tarifele din Republica Moldova se situează la cel mai înalt nivel din Europa. Vezi mai jos extrase din rapoartele statistice a EUROCONTROL⁵⁵.

⁵⁵ <https://www.eurocontrol.int/ServiceUnits/Dashboard/EnRouteUnitRates.html>

En-route National Unit Rates (€ nominal) (2025)



În urma analizei tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, se constată că procesul de formare și aprobare a acestora este unul vulnerabil la corupție. Evidențiem că, aprobarea tarifelor majorate pentru serviciile de navigație aeriană de terminal și de rută s-a realizat în lipsa unor mecanisme eficiente de monitorizare și control, fără prezentarea devizelor de venituri și cheltuieli, documente esențiale pentru fundamentarea și justificarea legală a acestor tarife.

Urmare a faptului că tarifele aprobate se situează la niveluri ridicate, fiind cele mai mari din Europa, persistă suspiciuni privind lipsa unei fundamentări economice și legale solide. Această situație evidențiază riscul adoptării unor tarife disproporționate, posibile ingerințe nejustificate în activitatea AAC și necesitatea instituirii unei proceduri interne și a unor mecanisme eficiente de control, menite să prevină deciziile nejustificate, să protejeze interesul public și să asigure respectarea drepturilor consumatorilor finali.

Prin urmare, procedura de verificare a corectitudinii formării tarifelor poate fi afectată de următoarele riscuri: *influențe necorespunzătoare; abuzul de serviciu; manipularea bazei de cost prin includerea unor cheltuieli de personal/administrative nejustificate (supraestimarea cheltuielilor și subestimarea unităților de servicii/indicatorilor economici); conflicte de interese în cadrul procesului de verificare și aprobare a tarifelor; supraevaluarea costurilor de personal (fiind inclus personal care nu este implicat direct în proces); subestimarea premeditată a traficului prognozat, fapt ce generează costuri mai mari și presiune asupra mediului de afaceri.*

CONCLUZII:



Procedura de verificare a corectitudinii formării tarifelor este asociată cu unele riscuri de corupție, inclusiv riscul unor înțelegeri premeditate și potențiale influențe necorespunzătoare care au putut admite majorarea tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană de terminal pentru anul 2025 de la 6,40 euro/tonă la 7,11 euro/tonă;

Neasigurarea transparenței în calculul bazei de cost a tarifelor, în ceea ce privește determinarea costurilor, cât și în privința repartizării acestora;

Acceptarea nejustificată/nefondată a majorării tarifelor în cazul procedurilor de reexaminare a deciziilor inițiale;

Impunerea unor condiționalități în vederea admitterii majorării tarifelor și lipsa unui mecanism de monitorizare care să asigure controlul asupra modului de respectare a recomandărilor și condiționalităților ce au stat la baza acceptării tarifului majorat;

Furnizorul serviciilor de navigație aeriană înaintează cererea privind aprobarea/reconfirmarea/modificarea tarifelor pentru serviciile aeroportuare sau de navigație aeriană în lipsa unor argumente solide, inclusiv a Planului investițional anual aprobat în modul stabilit etc.

Practica de admitere și tolerare a unor ingerințe în activitatea AAC, este asociată cu riscul depășirii atribuțiilor/abuzului de serviciu și poate afecta principiul autonomiei instituționale, inclusiv vicia procesul decizional aferent stabilirii tarifelor.



RECOMANDĂRI:

Instituirii unei proceduri interne și a unor mecanisme eficiente de control, menite să prevină deciziile nejustificate, să protejeze interesul public și să asigure respectarea drepturilor consumatorilor finali;

Reglementarea unui mecanism intern care să prevină potențiale influențelor necorespunzătoare și abuzuri la luarea unor decizii privind verificarea corectitudinii formării tarifelor;

Asigurarea transparenței în calculul bazei de cost a tarifelor, în ceea ce privește determinarea costurilor, cât și în privința repartizării acestora, astfel încât orice cetățean să poată verifica elementele incluse în tarifele pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană;

Elaborarea și implementarea unui mecanism de monitorizare care să asigure controlul efectiv asupra modului de respectare a recomandărilor și condiționalităților înaintate de către AAC entității de administrare a aeroportului sau furnizorului serviciilor de navigație aeriană, în cadrul procesului de verificare a corectitudinii formării tarifelor. Acest mecanism trebuie să prevadă:

- ✓ termene clare de raportare privind îndeplinirea recomandărilor/condiționalităților;
- ✓ responsabilități instituționale distincte pentru monitorizare și verificare;
- ✓ sancțiuni sau măsuri corective aplicabile în caz de nerespectare;
- ✓ publicarea rezultatelor monitorizării, pentru asigurarea transparenței și a încrederii publice.

DESCRIEREA RISCURILOR

Riscurile de corupție identificate au fost analizate în funcție de nivelul pericolului pe care-l reprezintă pentru societate și pentru entitățile publice evaluate.

Descrierea riscurilor de corupție a fost expusă în matricea probabilității și impactului, prin aplicarea metodei „*scala calitativă*”.

Matricea analizei riscurilor de corupție identificate în cadrul Autorității Aeronautice Civile probabilității de apariție și a impactului acestora:

IMPACT ÎNALT	Riscul promovării ilicite a unor interese private/de grup; Riscul excesului de putere	Riscul coruperii active/pasive; Riscul divizării premeditate a achizițiilor publice; Riscul favorizării agenților economici	Riscul abuzului de serviciu/depășirii atribuțiilor de serviciu; Riscul pantuflajului
IMPACT MEDIU	Riscul influențelor necorespunzătoare	Riscul neglijenței în serviciu; Riscul gestionării ineficiente și/sau frauduloase a mijloacelor publice	Riscul exercitării atribuțiilor de serviciu în situație de conflict de interese; Riscul nesanționării agenților economici contra unor avantaje necuvenite;
IMPACT SCĂZUT		Riscul neexecutării sau executării necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu	
	PROBABILITATE MICĂ	PROBABILITATE MEDIE	PROBABILITATE ÎNALTĂ

RECOMANDĂRI:

RECOMANDĂRI CĂTRE CANCELARIA DE STAT:

1. Verificarea prin contrapunere a datelor prezentate de către Autoritatea Aeronautică Civilă cu privire la controlul de stat cu informațiile din Registrul de stat a controalelor.
2. Neadmiterea includerii în raportul anual privind controlul de stat a datelor referitoare la inspecțiile aeronautice raportate ca fiind controale de stat, asigurându-se astfel prezentarea unor informații veridice și conforme privind activitățile aferente de controlului de stat.

RECOMANDĂRI CĂTRE AUTORITATEA AERONAUTICĂ CIVILĂ

PRIVIND CONSOLIDĂREA CLIMATULUI DE INTEGRITATE INSTITUȚIONALĂ

1. Respectarea politicii de angajarea și promovare a agenților publici în bază de merit și integritate profesională, prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare. Respectarea conformă a obligațiilor prevăzute la *art.11 al Legii 82/2017*.

1.1. Ajustarea/completarea paginii web a entităților, la rubrica „*posturi vacante*” cu următoarele informații:

- Anunțul cu privire la funcțiile vacante existente, inclusiv scoase la concurs;
- Condițiile generale și speciale înaintate față de candidații la angajare pentru fiecare funcție vacantă;
- Formularul de participare necesar a fi completat;
- Lista candidaților admiși pentru susținerea probei scrise organizate în cadrul concursului pentru ocuparea funcțiilor vacante;
- Rezultatele probei scrise pentru ocuparea funcției vacante prin concurs;
- Lista candidaților admiși la interviu pentru ocuparea funcțiilor vacante fără concurs;
- Învingătorul concursului pentru ocuparea funcției vacante;
- Alte informații relevante etc.

- 1.2. Solicitarea de la CNA a certificatului de cazier privind integritatea profesională în cadrul procesului de angajare și promovare în funcție a

agenților publici, în conformitate cu prevederile *art. 11 alin. (2) lit. a) din Legea nr.82/2017*.

2. **Respectarea regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate**, cu accent pe obligațiile **prevăzute la art.12 alin. (3) din Legea nr. 82/2017**. În acest sens, conducătorul entității are responsabilitatea de a adopta și implementa măsurile necesare pentru prevenirea, identificarea și înlăturarea situațiilor de incompatibilitate sau încălcare a restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate. Intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor în ierarhie.

- **Informarea corespunzătoare a agenților publici**, în momentul începerii raporturilor de muncă sau de serviciu, cu privire la regimul juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate și, după caz, cu privire la alte reguli stabilite în acest sens de legislația specială care reglementează activitatea categoriei respective de agenți publici. *Implementarea conformă a prevederilor art. 12 din Legea nr.82/2017.*
- **Neadmiterea raporturilor ierarhice nemijlocite** între agenții publici care ocupă o funcție publică și rudele lor directe (*părinte, frate, soră, fiu, fiică*) sau rudele prin afinitate (*soț/soție, părinte, frate ori soră a soțului/soției*), sau concubinul/concubina în cadrul entității publice.
- **Transferarea agentul public** care nu îndeplinește obligația prevăzută la *alin.(2) lit.b) art.12 din Legea nr.82/2017* într-o funcție care ar exclude o astfel de subordonare sau, dacă transferul nu este posibil, să îl elibereze din funcția deținută.
- **Sesizarea Autorității Naționale de Integritate** cu privire la agentul public din cadrul entității pe care o conduce care nu și-a soluționat stările de incompatibilitate în termen de o lună din momentul începerii raporturilor de muncă sau de serviciu, precum și **sesizarea Autorității Naționale de Integritate** cu privire la agentul public din cadrul entității pe care o conduce care nu respectă limitările de publicitate în activitatea profesională desfășurată.
- **Pornirea procedurii disciplinare împotriva agentului public** în privința căruia s-a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate și, la demersul Autorității Naționale de Integritate, să înceteze raporturile de muncă sau de serviciu ale acestuia.

- **Intensificarea controlului managerial** asupra respectării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor în ierarhie de către angajații Autorității Aeronautice Civile. Verificarea candidaților la angajarea în vederea identificării eventualelor stări de incompatibilitate și restricțiilor în ierarhie.
3. **Respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de** către agenții publici în conformitate cu rigorile *Legii privind declararea averii și intereselor nr.133/2016*, precum și organizarea procedurilor de declarare a averii și intereselor personale în conformitate cu prevederile legislației speciale, asigurând executarea măsurilor prevăzute la *art. 13 alin. 2) din Legea nr. 82/2017*, ținându-se cont de următoare rigori:
- **Depunerea declarațiilor de avere și interese personale**, în termenul și în modul prevăzute de legislația specială: *în momentul angajării, numirii sau validării mandatului; anual; la încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu; Includerea informațiilor veridice și complete în declarații.*
 - **Desemnarea unei persoane responsabile** în vederea desfășurării instruirilor anuale cu privire la procedura depunerii declarațiilor și modului de completare acestora (*cu informarea sub semnătură*).
4. **Respectarea regimului juridic a conflictelor de interese în corespundere cu art. 12 alin. (6) din Legea nr.133/2016 și prevederilor art. 14 din Legea nr. 82/2017, prin:**
- **Informarea la angajare** a agenților publici cu privire la obligația de respectare a regimului juridic al conflictelor de interese contra semnătură;
 - Instituirea **Registrului declarațiilor privind conflictele de interese**;
 - **Desemnarea persoanei** responsabile de ținerea Registrului conflictelor de interese;
 - **Ținerea evidenței stricte a procesului** de migrare a angajaților din sectorul privat în cel public (*cu specificarea în fiecare caz a entității/agentului economic în cadrul căreia a activat anterior*), ținerea la control a acestor informații de către fiecare conducător de Direcție/Subdiviziune;
 - **Neadmiterea includerii angajaților/inspectorilor** în grupul de audit/verificare/inspectare/control la entitățile private în care au activat anterior sau a celor care au beneficiat direct de careva servicii gratuite prestate de către companiile care urmează a fi supuse controlului etc.
5. **Neadmiterea practicilor de favoritism în cadrul entităților publice și respectarea** conformă a prevederilor *art. 15 din Legea nr. 82/2017*, precum și **neadmiterii favoritismului** la încheierea unor contracte cu persoane fizice sau

juridice în cadrul procedurilor de achiziții publice, inclusiv în cadrul inspecțiilor aeronautice.

6. **Completarea/ajustarea Regulamentelor de activitate ale Direcțiilor/Serviciilor,** precum și a *Codului de etică și conduită* cu norme care să prevadă obligația de neadmitere a favoritismului în activitatea profesională.
7. **Respectarea regimului juridic al cadourilor, inclusiv monitorizarea executării** obligațiilor prevăzute la *art.16 al Legii nr.82/2017* și a normelor prevăzute de HG nr.116/2020.
 - **Ajustarea Regulamentului** *cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității evaluate* la reglementările HG nr.116/2020 privind regimul juridic al cadourilor.
 - **Completarea conformă** a Registrului cadourilor admisibile și Registrului cadourilor inadmisibile.
 - Asigurarea publicării pe pagina web a Autorității Aeronautice Civile a Registrelor cadourilor admisibile și inadmisibile, *potrivit art.16 alin.(5) lit. g) din Legea nr.82/2017*.
8. **Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare în** conformitate cu *art.17 al Legii nr. 82/2017* și *HG nr.767/2014 pentru implementarea Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013*;
 - **Intensificarea controlului managerial** asupra neadmiterii și tolerării unor influențe necorespunzătoare, inclusiv tragerea la răspundere disciplinară a agenților publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sânt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător.
 - **Revizuirea/ajustarea actului administrativ** de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare de către agenții publici la prevederile Legii nr. 82/2017 și HG nr.767/2014.
9. **Neadmiterea și denunțarea neîntârziată a încercărilor de implicare a agenților** publici în manifestări de corupție în conformitate cu prevederile *art. 18 alin. 1) din Legea nr. 82/2017*. Menținerea de către conducătorul entității a unui climat favorabil pentru promovarea și asigurarea politicii date, motivarea agenților publici de a

dezvălui practici ilegale cunoscute, inclusiv asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public și garantarea confidențialității identității angajatului care dezvăluie practici ilegale.

- **Ajustarea Regulamentului** cu privire la asigurarea realizării măsurilor de integritate instituționale în cadrul entității cu cadrul normativ în vigoare aferent avertizorilor de integritate.
- **Menținerea de către conducătorul entității** a unui climat favorabil pentru promovarea și asigurarea politicii date, motivarea agenților publici de a dezvălui practici ilegale cunoscute. **Desemnarea unei persoane sau a unei subdiviziuni** responsabile de primirea, înregistrarea, examinarea și soluționarea dezvăluirilor interne privind încălcările legii.
- **Asigurarea protecției avertizorilor** de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public și garantarea confidențialității identității angajatului care dezvăluie practici ilegale;

10. Consolidarea climatului de integritate instituțională prin educarea intoleranței angajaților față de incidentele de integritate, fortificarea mecanismului de control și/sau sancționare a celor care nu denunță manifestările de corupție sau influențele necorespunzătoare la care sânt supuși, precum și intensificarea activității comisiilor disciplinare prin examinarea faptelor ce constituie abateri disciplinare. La fel, se impune respectarea obligațiilor statuate la *art.19 alin.(2) al Legii nr. 82/2017*.

- **Intensificarea activității Comisiilor** disciplinare prin examinarea faptelor ce constituie abateri disciplinare.

11. Asigurarea transparenței în procesul decizional, în conformitate cu art. 10 alin. 1) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional. În acest sens se impune: *crearea posibilităților de participare a cetățenilor; a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional din cadrul Autorității Aeronautice Civile, implementarea conformă a art.20 din Legea nr. 82/2017, inclusiv a normelor Legii nr.239/2008 și HG nr.967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional*.

- **Informarea publicului asupra organizării procesului decizional prin:** *publicarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate ale entității publice; publicarea informației privind regulile interne adoptate, a listei generale a părților interesate; informarea publicului, prin*

intermediul anunțurilor scrise, privind inițierea elaborării deciziei sau, după caz, privind retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare; punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia; publicarea raportului anual privind asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul entității publice.

12. Asigurarea accesului la informații de interes public, eficientizarea procesului

de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității AAC, se impune implementarea conformă a normelor *art.21 din Legea nr.82/2017 și art. 15 din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile.*

- **Instituirea reglementărilor interne** privind modalitatea de comunicare a informațiilor de interes public la cerere.
- **Intensificarea mecanismului de control și supraveghere** aferente procedurilor de livrare/comunicare a informațiilor de interes public.
- **Desemnarea prin act departamental** a subdiviziunii sau persoanei responsabile de ținerea Registrului cererilor de comunicare a informațiilor de interes public și de recepționarea și înregistrarea cererilor.
- **Desfășurarea instruirilor agenților publici** în vederea familiarizării cu normele *Legii nr. 148/2023 privind accesul la informațiile (contra semnătura).*

13. Asigurarea gestionării transparente și responsabile a patrimoniului public, a

finanțelor rambursabile și nerambursabile, în conformitate cu prevederile art. art.22 din Legea nr. 82/2017.

14. Desfășurarea achizițiilor publice în conformitate cu *Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice.*

15. Elaborarea și aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de desfășurare, planificare și achiziționare a bunurilor, lucrărilor și serviciilor, cu ulterioara publicare a acestuia pe pagina web a Autorității Aeronautice Civile; Descrierea narativă/schematică a întregului proces de achiziție publică.

16. Aprobarea Planurilor de achiziții publice și modificările acestuia în baza unui act departamental emis de către conducătorul autorității Aeronautice Civile, cu motivarea expresă și justificată a necesităților survenite (*la modificare*).

17. Instituirea unui mecanism de control intern funcțional privind corectitudinea și eficiența procedurilor de colectare, evaluare piață, sistematizarea, prioritizarea și evaluarea necesităților entităților publice în procedurile de achiziții publice desfășurate de către acestea.
18. Neadmiterea încheierii unor contracte separate în scopul aplicării unei alte proceduri decât cele care ar fi fost utilizate conform Legii nr.131/2015, (în vederea excluderii riscului divizării), cu respectarea în acest sens a prevederilor pct.11 din Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.870/2022.
19. Instituirea unui mecanism de control privind atribuirea contractelor de valoare mică, întru verificarea operatorilor economici contractanți și excluderea favorizărilor unor agenți economici. Evitarea favoritismului și a atitudinilor preferențiale în procedura de examinare și evaluare a ofertelor, respectând în acest sens prevederile art. 7 lit. h) al Legii nr.131/2015, manifestând în privința tuturor operatorilor economici tratament egal, imparțial și nediscriminatorie.
20. Asigurarea respectării normelor de etică și deontologie în corespundere cu art. 23 al Legii nr. 82/2017, prin promovarea normelor de etică și deontologie în cadrul entității publice, cu informarea publicului cu privire la conduita etică și profesională la care cetățenii sînt îndreptățiți să se aștepte din partea conducătorului și a agenților publici în realizarea activității profesionale;
- **Instruirea continuă a agenților publici, inclusiv la angajare cu privire la** normele de etică și deontologie.
 - **Publicarea pe pagina web** a entității publice normele de etică și deontologie adoptate.
 - **Crearea, sau după caz desemnarea subdiviziunii responsabile de monitorizarea** respectării de către agenții publici a normelor de etică și deontologie.
 - **Respectarea conformă a normelor de etică și deontologie, sancționarea disciplinară** a persoanelor care nu respectă normele de etică și deontologie.
21. Respectării regimului de restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu (*pantuflij*), în conformitate cu prevederile art. 24 din Legea nr. 82/2017;

- **Aplicarea de către conducătorul AAC** a unor măsuri administrative/asiguratorii necesare întru prevenirea eventualelor cazuri de pantuflaj.
- **Informarea în scris, în termen de 3 zile lucrătoare**, conducătorul AAC sau, după caz, Autorității Naționale de Integritate despre toate ofertele de muncă pe care intenționează să le accepte agentul public dacă aceste locuri de muncă **pot genera un conflict de interese**.

22. **Implementarea Standardelor Naționale de Control Intern**, inclusiv identificarea și documentarea conformă a riscurilor, integrând riscuri de fraudă și corupție în Registrul instituțional al riscurilor în conformitate cu art. 27 din *Legea integrității și a SNCI 9 aprobat prin ordinul MF nr.189 din 05.11.2015*.

- **Desemnarea unei persoanei** responsabile de coordonarea activității de organizare și menținere a controlului intern managerial.
- **Implementarea managementului riscurilor de corupție** în cadrul entității, completarea Registrului riscurilor cu riscuri de fraudă și corupție.

23. **Identificarea și întocmirea listelor funcțiilor** sensibile din cadrul entității publice. Elaborarea reglementărilor interne privind gestionarea funcțiilor sensibile întru conformarea la cerințele *SNCI 12 Divizarea obligațiilor și responsabilităților din Ordinul MF nr.189/2015*.

PROCEDURA ADMINISTRATIVĂ

24. **Elaborarea unei instrucțiuni interne/proceduri operaționale standard cu** privire la procedura administrativă. Descrierea narativă/schematică a procedurii în acest sens.

25. **Elaborarea și aprobarea regulamentelor de activitate pentru fiecare Secție și** Direcție din cadrul AAC, cu stabilirea clară a atribuțiilor, sarcinilor, obligațiilor, responsabilităților și răspunderii în cazul nerespectării acestora.

26. **Elaborarea și aprobarea Instrucțiunii cu privire la efectuarea lucrărilor de** secretariat. Descrierea narativă sau grafică a circuitului documentației în cadrul AAC; Uniformizarea practicilor interne privind circuitul documentelor în cadrul entității publice, cu respectarea tuturor etapelor/cerințelor stabilite de *HG nr. 618/1993*.

27. Identificarea metodelor eficiente de supraveghere și control ierarhic în cadrul AAC, în vederea responsabilizării persoanelor cu funcție de execuție.
28. Elaborarea instrucțiunii interne privind utilizarea sistemului electronic de management a documentelor „e-Management”.
29. Instruirea angajaților privind utilizarea sistemului electronic de management a documentelor „e-Management”.
30. Neadmiterea încălcării termenilor de examinare și soluționare a cererilor/petițiilor parvenite în adresa AAC, prelungirea justificată a termenilor legali.
31. Instituirea unor măsuri de control și de responsabilizare a agenților publici privind soluționarea în termen a cererilor/petițiilor.
32. Expedierea petițiilor potrivit competenței în termenii prevăzuți de CA;
33. Primirea, înregistrarea și soluționarea petițiilor înaintate, precum și asigurarea legalității deciziilor, comunicarea acestora în termeni legali.

CONTROLUL DE STAT

34. Respectarea cadrului juridic și instituțional în domeniul controlului de stat, prin aplicarea conformă a *Legii nr.131/2012 privind controlul de stat*. Organizarea și desfășurarea controlului de stat în condițiile stabilite de *Legea nr.131/2012 privind controlul de stat*, respectarea conformă a principiilor fundamentale și a procedurii de efectuare a controlului în privința celor 4 domenii atribuite competenței AAC, și anume: *siguranța zborurilor; calitatea serviciilor prestate de aviația civilă; protecția consumatorilor în domeniul transportului aeronic; respectarea condițiilor de autorizare sau de certificare în domeniul aferent*.
35. Examinarea oportunității de modificare a Codului aerian, prin introducerea și definirea termenului de „*control de stat*” (în conformitate cu *Legea 131/2012*). Astfel, în vederea neadmiterii practicilor de interpretare abuzivă, se relevă importanța armonizării normelor aferente „*controlului de stat*” și a „*inspecțiilor aeronautice*”.
36. Elaborarea și aprobarea cadrului juridic instituțional (procedură internă/instrucțiune) privind procedura de desfășurare a controlului de stat pentru toate domeniile de activitate.



37. Asigurarea aplicării Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreținător în baza analizei riscurilor în domeniile de competență ale Autorității Aeronautice Civile aprobată prin HG nr. 838/2018;
38. Respectarea tuturor etapelor controlului de stat prevăzute de Legea nr.131/2012, ținând cont de excepțiile prevăzută la *art. 1) alin.5 din legea vizată*.
39. Neadmiterea/excluderea practicii de cumulare/substituire defectuoasă a controlului de stat cu inspecțiile aeronautice, care ar trebui exercitate separat. Ori integrarea „*inspecției aeronautice*” în componenta controlului de stat în cazul operatorilor aerieni înregistrați în RM care se va desfășura în conformitate cu Legea 131/2012.
40. Desfășurarea activității de către Consiliul de soluționare a disputelor în strictă conformitate cu prevederile Legii nr.131/2012 privind controlul de stat și neadmiterea asumării unor atribuții improprii.
41. Elaborarea/instituirea mecanismului de soluționare/examinare a petițiilor și cererilor prealabile depuse de persoanele supuse controlului de stat conform prevederilor art.30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat și **inspecțiilor aeronautice**.
42. Modificarea și ajustarea Ordinului MEI nr.559/2018 (prin care au fost aprobate listele de verificare ale AAC pentru domeniile de control ale Autorității Aeronautice Civile și care se aplică în cadrul inspecțiilor aeronautice) prin prisma obiecțiilor expuse în raport.
43. Modificarea/ajustarea Instrucțiunii privind inspecțiile aeronautice în vederea excluderii factorilor de risc identificați în procesul de evaluare aferenți procedurii de inspectare aeronautică
44. Neadmiterea practicii de prioritizare a unor atribuții/sarcini în detrimentul altora, în vederea asigurării unei executări echilibrate și conforme a tuturor responsabilităților instituționale.
45. Raportarea conformă și veridica a informațiilor aferente activității de control desfășurate în corespundere cu *Legea nr.131/2012*, inclusiv a măsurilor corective și prescriptive specifice controlului de stat, către autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor. Neadmiterea raportării către autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor a inspecțiilor aeronautice drept controale de stat, precum și a măsurilor corective și prescriptive aplicate în cadrul inspecțiilor.

46. Instituirea unui mecanism de control intern funcțional privind respectarea veridicității datelor raportate către autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor;
47. Completarea Statului de personal al AAC și a fișelor de post ale agenților publici, cu sarcinile de bază aferente controlului de stat desfășurat în baza Legii nr. 131/2012 (cu excepția controlului privind protecția consumatorului care este reglementat).
48. Desfășurarea instruirilor privind procedura de desfășurare a controlului de stat în cadrul domeniilor de competență atribuite prin *Legea nr. 131/2012*, solicitarea suportului metodologic și consultatic din partea reprezentanților Cancelariei de Stat.
49. Desfășurarea controlului de stat în procesul de eliberare a actelor permise, în conformitate cu prevederile art. 11¹ alin.1) din *Legea nr. 160/2011*.
50. Ajustării paginii web a entității prin separarea/divizarea celor două instrumente de control (*controlul de stat și inspecțiile aeronautice*) și redenumirea corespunzătoare a rubricilor pe pagina web a AAC.
51. Raportarea corespunzătoare a datelor cu privire la nr. controalelor de stat desfășurate în cadrul procedurii de eliberare a actelor permise către Cancelaria de stat.

CONTROLUL DE STAT ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORULUI

52. Instituirea unor norme interne cu privire la procedura de examinare și soluționare a petițiilor privind încălcarea drepturilor consumatorilor, reglementarea clară a practicii de cumulare a petițiilor, inclusiv periodicității cumulării, a principiile/criteriile de inițiere a procedurii contravenționale sau a controlului de stat etc.
53. Stabilirea unor criterii clare de inițiere a controlului de stat aferent domeniului protecției consumatorilor în baza unor petiții.
54. Neadmiterea tolerării încălcării obligațiilor legale de către companiile aeriene, instituite prin HG nr.836/2012.
55. Aplicarea de către AAC a prevederilor art. 220² CC, neadmiterea și sancționarea companiilor aeriene pentru nerespectarea prescripțiilor inspectoriale.
56. Efectuarea verificărilor interne de către conducătorul AAC privind verificarea legalității, oportunității și motivării acțiunilor de control inopinat efectuate.

57. Instituirea unui mecanism intern privind desfășurarea periodică, dar nu mai rar de o dată în semestru, a verificării legalității, oportunității și motivării acțiunilor de *control inopinat* efectuate de inspectorii din cadrul organului de control în cauză în conformitate cu prevederile art. 31¹ alin.1) din Legea nr. 131/2012.
58. Raportarea către MIDR a rezultatelor verificărilor interne desfășurate, în conformitate cu prevederile art. 31¹ alin. 4) din Legea nr. 131/2012.
59. Modificarea/completarea HG nr. 836/2012 în ceea ce privește:
- *reglementarea expresă a modalității de plată a compensațiilor prevăzute la pct.18;*
 - *reglementarea interdicției de impunere unilaterală a compensării prin conturi interne sau bonuri valorice, în lipsa acordului expres al pasagerului;*
 - *reglementarea interdicției de reglementare a normelor interne în materie de compensare de către companiile aeriene care să contravină cu normele HG nr. 836/2012.*
60. Sanționarea practicilor comerciale care condiționează dreptul la compensație a pasagerilor, de acceptare a unor forme de plată restrânse, în corespundere cu prevederile CC.
61. Ajustarea listelor de verificare în corespundere cu modificările legislației naționale și adaptarea acestora în funcție de tipologia riscurilor constatate în practică.

PRACTICA CONTRAVENȚIONALĂ

62. Elaborarea și aprobarea unei proceduri interne (*Instrucțiuni*) privind procedura de documentare/examinare a contravențiilor atribuite în competența AAC, cu specificarea clară a elementelor constitutive ale contravenției.
63. Executarea obligațiilor legale în domeniul de competență prin prevenirea și sancționarea contravențiilor prevăzute de Codul contravențional. Neadmiterea tolerării comportamentului abuziv al agenților economici și aplicarea sancțiunilor corespunzătoare în caz de încălcare.
64. Calificarea/asigurarea încadrării juridice corecte a contravențiilor prevăzute de art. 210 din Codul contravențional, prin interpretarea și aplicarea riguroasă a normelor legale în acest sens.
65. Organizarea unei ședințe comune cu reprezentanții Poliției de frontieră (*Sectorul Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău*) în vederea eficientizării colaborării dintre AAC și SPF a AIC, fapt care ar exclude potențiale



tergiversări sau refuzuri de acordare a suportului reciproc în cazul documentării cazurilor contravenționale.

66. Examinarea oportunității de încheiere a unui acord de colaborare între AAC și SPF a AIC, în vederea neadmiterii tergiversărilor la examinarea cazurilor contravenționale, precum și responsabilizarea angajaților Poliției de frontieră întru documentarea calitativă a faptelor constatate.
67. Elaborarea unor formulare standardizate pentru raportarea contravențiilor, care să includă în mod obligatoriu toate elementele necesare declanșării/inițierii procedurii de sancționare.
68. Asigurarea unui proces riguros de monitorizare și control privind executarea efectivă, conformă și în termenele prevăzute a prescripțiilor inspectoriale emise, pentru garantarea respectării cerințelor legale și prevenirea abaterilor.
69. Instituirea unui mecanism de responsabilizare a companiilor aeriene în vederea respectării cadrului legal (*pct. 38 din HG nr. 836/2012*), și anume a procedurii de comunicare scrisă a pasagerului în cazul în care operatorul aerian refuză îmbarcarea sau anulează zborul.
70. Examinarea oportunității de modificare a CC, prin introducerea unor prevederi sancționatorii aferente respectării procedurii de informare corespunzătoare și la timp a pasagerilor (*în conformitate cu pct38 din HG nr. 836/2012*). Astfel, se relevă necesitatea armonizării normelor **aferente obligațiilor** care derivă din regulamentul aprobat prin *HG nr. 836/2012 și normele Codului contravențional*.
71. Solicitarea prin demers deținătorului Registrului de evidență a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții a accesului la informația din Registru.
72. Utilizarea Sistemului informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții cu introducerea P-V contravenționale în conformitate cu normele stabilite în *Legea nr.185/2020*. Neadmiterea tergiversării introducerii datelor/P-V contravenționale în Sistem.
73. Desemnarea prin act departamental a persoanei responsabile pentru introducerea informațiilor în Sistemul informațional automatizat de evidență a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții.

74. **Calificarea corectă a faptei contravenționale, specificarea expresă a normei** juridice încălcate(*articol/aliniat*). Respectarea prevederilor art. 443 alin. (1) lit. d) din CC privind descrierea faptei contravenționale, a circumstanțelor cauzei și consecințelor juridice produse.
75. **Instruirea agenților constatați din cadrul AAC cu privire la aplicarea** conformă a articolelor din Codul contravențional, în strictă concordanță cu elementele constitutive ale faptei contravenționale.
76. **Asigurarea remiterii către autoritățile competente**, a faptelor și sesizărilor care nu țin de competența Autorității Aeronautice Civile (AAC), în vederea aplicării eficiente și conforme cu cadrul legal aplicabil.
77. **Examinarea oportunității de excludere a competenței de examinare** **contravenției și aplicare a sancțiuni de către comandanții** aeronavelor civile în perioada de îndeplinire a misiunii de zbor, pentru contravențiile prevăzute la art.210 CC, având în vedere caracterul neaplicabil al acestei norme în prezent. Înaintarea propunerilor de modificare a Codului contravențional, prin excluderea lit. b) de la alin. (5) al art. 407.

PROCEDURA DE VERIFICARE A CORECTITUDII FORMĂRII TARIFELOR DE CĂTRE AAC

78. **Elaborarea, aprobarea și punerea în aplicare a unui Regulament intern care** să reglementeze atribuția de verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană. A institui în Regulamentul intern norme care să prevadă expres actele și documentele obligatorii ce trebuie depuse în vederea examinării tarifelor.
79. **Neadmiterea examinării corectitudinii formării tarifelor înaintate de furnizorii** de servicii aeroportuare și de navigație aeriană în lipsa actelor sau documentelor esențiale pentru verificarea formulei de calcul a bazei de cost;
80. **Instituirea unui grup de lucru responsabil cu verificarea corectitudinii** **formării** tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, cu obligația ca toți membrii să depună declarații privind lipsa conflictelor de interese.
81. **Informarea furnizorilor de servicii aeroportuare și de navigație aeriană cu** **privire** la normele instituite în Regulamentul intern al AAC.
82. **Instituirii unei proceduri interne și a unor mecanisme eficiente de control**, menite să prevină deciziile nejustificate, să protejeze interesul public și să asigure respectarea drepturilor consumatorilor finali.

- 83. Reglementarea unui mecanism intern care să prevină potențiale influențelor necorespunzătoare și abuzuri la luarea unor decizii privind verificarea corectitudinii formării tarifelor.**
- 84. Asigurarea transparenței în calculul bazei de cost a tarifelor, în ceea ce privește determinarea costurilor, cât și în privința repartizării acestora, astfel încât orice cetățean să poată verifica elementele incluse în tarifele pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană.**
- 85. Elaborarea și implementarea unui mecanism de monitorizare care să asigure controlul efectiv asupra modului de respectare a recomandărilor și condiționalităților înaintate de către AAC entității de administrare a aeroportului sau furnizorului serviciilor de navigație aeriană, în cadrul procesului de verificare a corectitudinii formării tarifelor. Acest mecanism trebuie să prevadă:**
- ✓ *termene clare de raportare privind îndeplinirea recomandărilor/condiționalităților;*
 - ✓ *responsabilități instituționale distincte pentru monitorizare și verificare;*
 - ✓ *sanțiuni sau măsuri corective aplicabile în caz de nerespectare;*
 - ✓ *publicarea rezultatelor monitorizării, pentru asigurarea transparenței și a încrederii publice.*
- 86. Elaborarea unui raport detaliat privind concluziile procesului de verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană, în strictă conformitate cu pct. 80 din HG nr. 476/2016, și transmiterea acestuia către MIDR, însoțit de procesul-verbal al grupului de lucru.**