

Controlul de legalitate a deciziilor adoptate de autoritățile administrației publice locale privind stabilirea cotelor taxelor locale

Din luna aprilie 2017, în procesul de stabilire a cotelor taxelor locale, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să se conducă de un **criteriu, două principii și o cerință**, prevăzute în Articolul 297 alineatele (8-9) din Codul fiscal. Apariția acestor norme a fost precedată de lungi dezbateri cu privire la drepturile autorităților administrației publice locale de a adopta decizii independente referitoare la cuantumul cotelor taxelor locale, în locul limitelor cotelor respective stabilite de stat în Codul fiscal. Curtea Constituțională a pus punctele pe *i* în aceste dezbateri: autoritățile administrației publice locale aprobă cotele taxelor locale, iar autoritățile publice centrale sunt obligate să determine criteriile și principiile de care autoritățile locale urmează să se conducă în procesul de aprobare a cotelor vizate.

Începând din 01 ianuarie 2018, conform dispozițiilor prevăzute în Articolul 297 alineatul (10) din Codul fiscal, Cancelaria de Stat, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, va supune controlului de legalitate deciziile autorităților deliberative ale administrației publice locale privind stabilirea cotelor taxelor locale. În cadrul multiplelor modificări și completări operate în Codul fiscal, această dispoziție nouă a rămas în umbră. Acest fapt nu a fost menționat nici de experții care au comentat modificările în cauză în cadrul discuțiilor publice, nici în nota explicativă elaborată în legătură cu aceste modificări.

Există anumite dubii în legitimitatea ultimei modificări menționate mai sus, care se răsfrâng și asupra corectitudinii condițiilor de formare a cotelor taxelor locale.

Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale vizează sporirea responsabilității autorităților locale în asigurarea respectării drepturilor cetățenilor, care constituie un element necesar al sistemului administrației publice. Concomitent, dat fiind faptul că într-o anumită măsură controlul limitează independența administrației locale, în procesul de exercitare a acestuia urmează să fie respectat principiul proporționalității controlului administrativ asupra activității autorităților locale, prevăzut la Articolul 8 al Cartei europene a autonomiei locale. Conform dispozițiilor Cartei europene, orice control administrativ urmează să fie exercitat în formele și circumstanțele prevăzute de Constituție sau lege, având scopul de a asigura legitimitatea și principiile constituționale, fiind exercitate astfel încât gradul de imixtiune a organismului de control să fie proporțional magnitudinii intereselor protejate. De exemplu, poate fi supus controlului de stat modul în care autoritățile locale își îndeplinesc atribuțiile delegate.

Constituția Republicii Moldova nu conține dispoziții referitoare la controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale exercitat din partea autorităților publice centrale. Nici Legea privind descentralizarea administrativă, nici Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nu conțin astfel de norme.

Dreptul Cancelariei de Stat de a efectua control administrativ este stipulat de dispozițiile Capitolului IX (Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale) din Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, dar numai ceea ce ține de controlul LEGALITĂȚII și controlul OPORTUNITĂȚII activității autorităților administrației publice locale.

Concomitent, în pofida faptului că, în redacția Articolului 14 din Legea nr. 435 din 28. 12. 2006 privind descentralizarea administrativă, Cancelaria de Stat nu este abilitată cu atribuții de a efectua control al activității autorităților administrației publice locale, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat adoptate, "în mod pretins" pentru executarea dispozițiilor Legii cu privire la descentralizarea administrativă, partea II. Atribuțiile, drepturile și obligațiile Oficiului, punctul

8, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, în afară de controlul legitimității și a oportunității, sunt abilitate să realizeze un control obligatoriu extins asupra: tuturor actelor normative emise de autoritățile locale; actelor privind organizarea tuturor licitațiilor și actelor de atribuire a terenurilor; actelor de angajare și celor de eliberare a personalului din administrația publică locală; dispozițiilor ce țin de cheltuieli sau angajamente financiare de cel puțin 30000 lei – în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi, și de cel puțin 300000 lei – în unitatea de nivelul al doilea; actelor emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat către autoritățile administrației publice locale. Și, în final, controlul obligatoriu oricărui act administrativ (decizie, dispoziție) al autorității administrației publice locale, solicitat de către consiliul local, secretar, primar, președintele raionului, persoanele fizice sau juridice, precum și în alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare.

Toate aceste prevederi contravin dispozițiilor Legii nr.317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, conform cărora (Articolul 11) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe DOAR pentru exercitarea atribuțiilor constituționale și a celor ce decurg din Legea cu privire la Guvern, pentru organizarea executării legilor.

Și încă un moment. **Legea nr. 161 din 07.07.2016** (pentru modificarea și completarea Legii nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale), care intră în vigoare din 28.10.2018, obligă autoritățile locale să facă publice proiectele actelor normative, în vederea consultării, cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului. Nici legea respectivă nu prescrie atribuții de control administrativ din partea statului al activității autorităților administrației publice locale în domeniul fiscal.

Prin urmare, în vederea îmbunătățirii dispozițiilor Codului fiscal, legislatorul a încălcat dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale (Articolul 1 din Legea privind descentralizarea administrativă).

Dispoziții contradictorii au fost aplicate de legislator în ceea ce privește definirea criteriilor și principiilor pentru stabilirea cotelor taxelor locale. Dat fiind faptul că în Articolul 6 din Codul fiscal sunt enumerate impozitele și taxele, inclusiv cele locale, care se formează pe baza unor reguli unice și principii unice, cum sunt: **neutralitatea** impunerii, **certitudinea** impunerii, **echitatea** fiscală, **stabilitatea fiscală**, **randamentul** impozitelor, nu este legitim ca autoritățile administrației publice centrale să se conducă de unele principii, iar cele locale – de alte principii sau de principii cu conținut diferit.

Dacă e să vorbim despre totalitatea cerințelor în raport cu autoritățile administrației publice locale în procesul de stabilire a cotelor taxelor locale, atunci nu este inadmisibil de atribuit responsabilități care contravin legislației în vigoare în domeniul vizat. Astfel, Articolul 297 alineatul (9) prevede că în caz de divergențe la stabilirea cotelor taxelor locale, autoritățile administrației publice locale vor efectua o analiză a impactului de reglementare. Cu toate acestea, potrivit Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător (nr.235 din 20 iulie 2006), analiza impactului de reglementare este realizată la etapa de redactare a proiectului de act normativ și este parte integrantă a notei informative, dar nu în rezultatul divergențelor. A propos, în cazul stabilirii, modificării cotelor impozitelor de stat, modificării politicii fiscale Ministerul Finanțelor nu face publice astfel de analize a impactului de reglementare, încălcând, prin urmare, dispozițiile prevăzute de Articolul 3 din Codul fiscal și de legea sus-menționată.

Însă în acest caz nu contează atât de mult nerespectarea termenului stabilit pentru efectuarea analizei, cât includerea în legislație a unor norme care, *a priori*, nu pot fi îndeplinite. Impunerea autorităților administrației publice locale să efectueze analiza impactului de reglementare a activității de antreprenoriat când acestea nu au date statistice teritoriale despre contribuabili (după formele de organizare juridică, apartenența sectorială,

despre principalii indicatori de activitate economică și financiară – vânzări, prestări servicii, îndeplinire lucrări, preț de cost, venituri/pierderi, despre indicatorii statistici fiscali – impozite, taxe, achitate după tipuri, existența arieratelor la plata impozitelor și taxelor etc.), iar ulterior să fie supuse controlul, cel din urmă poate avea caracter formal sau să fie efectuat în alte scopuri.

Autoritățile administrației publice locale au nevoie din partea statului și a reprezentanților statului în teritoriu nu de control, dar de ajutor metodologic și organizațional în vederea creării împreună cu organismele teritoriale pentru statistică, inspectoratele fiscale de stat teritoriale, Ministerul Finanțelor și cu alte autorități publice centrale a unor baze de date necesare nu doar pentru justificarea cotelor taxelor locale, dar și pentru formularea strategiei de dezvoltare a unităților administrativ-teritoriale, evaluarea impactului deciziilor adoptate de autoritățile locale asupra agenților economici și a populației.

În conformitate cu Articolul 11 din Carta Europeană a autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la protecția autonomiei locale prin intermediul dreptului de recurs jurisdicțional în vederea asigurării îndeplinirii libere a atribuțiilor și respectării principiilor autonomiei locale stipulate de Constituție sau de legislația națională. Autoritățile locale urmează doar să implementeze acest drept.

Liliana Agarcova